CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 81.871 du 16 juillet 1999

A. 57.160/V-1388.

En cause : **la Ville de Wavre**,
ayant élu domicile chez
Me J. BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse, 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Me M. MAHIEU, avocat,
avenue Louise, 523
1050 Bruxelles,

Partie intervenante :

Ville de Louvain,
ayant élu domicile chez
Me B. BEELEN, avocat,
Justus Lipsinsstraat, 20a
3000 Louvain.

LE CONSEIL D'ETAT, V^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 mars 1994, par la ville de Wavre qui demande l'annulation de la décision ministérielle du 10 février 1994 contenant "la décision implicite de rejet du recours introduit par la ville de Wavre (...) à l'encontre de la fixation par le gouverneur de la province de Brabant de la redevance due par les communes desservies par le service régional d'incendie de la ville de Wavre et de la quote-part à charge de la ville de Wavre dans le financement de ce service d'incendie pour l'année 1991";

Vu la requête introduite le 4 juillet 1994 par la ville de Louvain qui demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 13 septembre 1994 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. E. THIBAUT, auditeur adjoint;

Vu l'ordonnance du 5 octobre 1998 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu les derniers mémoires des parties requérante et adverse ainsi que la demande de poursuite de la procédure;

Vu l'ordonnance du 1er avril 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 30 avril 1999;

Entendu, en son rapport, Mme S. GEHLEN, Conseiller d'Etat;

Entendu en leurs observations, Me N. FORTEMPS, loco Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me GERARD, avocat à la cour de Cassation, loco Me MAHIEU, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me D. SOCQUET, loco Me BEELEN, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. En application de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile et de l'arrêté royal du 8 novembre 1967 portant, en temps de paix, organisation des services communaux et régionaux d'incendie et coordination des services en cas d'incendie, la ville de Wavre a été désignée comme centre de groupe régional d'incendie par le gouverneur de l'ancienne province de Brabant et son service régional d'incendie a été classé, par le ministre de l'Intérieur, en classe Y.

L'article 10 de la loi précitée du 31 décembre 1963 prévoit aussi que les communes du groupe régional qui, n'ayant pas de service d'incendie, ont recours à celui de la commune qui constitue le centre de ce groupe, paient une redevance forfaitaire et annuelle pour le recours à ce service. Les critères de calcul de cette redevance, qui est fixée par le gouverneur après avis du conseil communal, sont déterminés par un arrêté ministériel du 10 octobre 1977, de même que les critères relatifs aux frais admissibles et à la quote-part qui demeure à charge de la commune centre de groupe.

2. Par une lettre du 27 novembre 1992, le gouverneur de l'ancienne province de Brabant a communiqué à la ville de Wavre les éléments de calcul de la quote-part de la ville dans les frais du service incendie pour l'année 1991; cette lettre prie le collège des bourgmestre et échevins d'inviter le conseil communal à émettre un avis sur ladite quote-part et rappelle que cet avis doit être transmis au gouverneur dans les soixante jours, le défaut d'avis étant considéré comme un accord implicite.

La lettre indique le coût admis adapté (48.635.731 FB), la quote-part de la ville qui s'élève à 70 %, soit 34.045.012 FB, ainsi que le montant des redevances à percevoir, soit 14.800.556 FB.

3. Le 16 février 1993, le conseil communal émet un avis défavorable qui est transmis au gouverneur par lettre du 17 février 1993. Cet avis, longuement motivé, critique la fixation de la quote-part de la ville à 70 % et s'attache à démontrer la disproportion entre la charge réelle supportée par la ville et celle supportée par les communes protégées; il souligne aussi que "la Ville de Wavre ne perçoit pas l'intégralité des montants versés par les communes protégées par son centre compte tenu de ce que le coût admis par la ville de Wavre est cumulé avec celui de Leuven avant la répartition de la charge financière entre les communes protégées par les villes de Wavre et Leuven". L'avis conclut "que si l'on considère que les dépenses exposées par la ville pour le Service Incendie ont un caractère obligatoire au regard de l'article 255, 11° de la nouvelle loi communale, force est de constater que le prescrit de l'article 256 de la loi communale ci-après reproduit est méconnu" .

4. Le 2 mars 1993, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre introduit un recours au Roi sur la base de l'article 256, § 1er, alinéa 1er, de la nouvelle loi communale. Le ministre de l'Intérieur accuse réception de ce recours le 10 mars 1993.

Le même jour, un recours est introduit à la députation permanente, également sur la base de l'article 256, § 1er, alinéa 1er, de la nouvelle loi communale.

5. Le 22 juin 1993, le gouverneur accuse réception de la délibération du conseil communal du 16 février 1993. Il constate que les attendus de cette délibération sont identiques à ceux invoqués l'année précédente pour émettre un avis défavorable à l'encontre des opérations de tarification pour l'année 1990 et renvoie dès lors à la réponse qu'il avait donnée le 23 mars 1992 pour les réfuter.

La même lettre précise que la députation permanente du conseil provincial a décidé, le 3 juin 1993, de se déclarer incompétente pour connaître du recours introduit pour l'année 1990 parce qu'"il existe une législation spécifique à la tarification des services d'incendie - laquelle prévoit déjà une procédure de recours en faveur de toute commune qui contesterait le montant de sa quote-part ou de sa redevance - et que l'article 256 § 1 de la nouvelle loi communale n'est dès lors manifestement pas applicable en l'espèce".

Le gouverneur ajoute qu'il a dès lors estimé inutile de soumettre à la députation permanente le recours introduit au sujet de la quote-part afférente à l'année 1991.

6. Le 14 octobre 1993, la ville de Wavre met le ministre de l'Intérieur en demeure de statuer sur son recours du 2 mars 1993.

7. Le 15 mars 1994, déduisant du silence du ministre de l'Intérieur une décision implicite de rejet, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre décide d'introduire un recours en annulation contre cette décision.

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité ratione materiae du recours, à défaut d'acte attaquable; qu'elle expose que l'article 9, § 2, de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, déterminant les normes de fixation de la redevance forfaitaire et annuelle prévue à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile organise une procédure spécifique en matière de financement du service incendie et que cette procédure prévoit un recours au gouverneur, recours qui peut porter sur la fixation tant de la quote-part que des redevances et sur lequel le gouverneur statue par une décision formelle; que, selon la partie adverse, ce recours particulier exclut l'application de l'article 256, § 1er, de la nouvelle loi communale, de sorte qu'elle n'était pas tenue de statuer sur le recours que la ville de Wavre avait fondé uniquement sur cette disposition;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante objecte que l'affirmation selon laquelle l'article 9, § 2, de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 créerait un recours spécifique au gouverneur permettant de mettre en cause la décision de fixation de la quote-part et des redevances, excluant l'application de l'article 256 de la nouvelle loi communale, repose sur une interprétation de cette disposition qui est incorrecte, d'une part, et non conforme à la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile et à l'article 256 de la nouvelle loi communale, d'autre part; qu'elle précise que l'article 9, § 2, précité organise une procédure de consultation de l'autorité communale mais n'offre aucun recours aux communes qui s'estimeraient lésées par la décision du gouverneur; qu'elle soutient que l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, dont l'article 9, § 2, de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 constitue une mesure d'exécution, n'habilite pas le ministre à instituer un recours contre la décision du

gouverneur au gouverneur lui-même et qu'une interprétation de la loi conforme à la Constitution suppose que cette loi ne contient pas pareille habilitation, car seul le législateur aurait pu instituer un recours spécifique et dérogatoire à l'article 256, § 1er, de la nouvelle loi communale, et habiliter le ministre à prévoir uniquement les modalités de ce recours; qu'elle fait par ailleurs valoir qu'en raison du mode de calcul des redevances et des quotes-parts, la question n'intéresse pas seulement les communes situées en région de langue française desservies par son service d'incendie mais également celles qui sont desservies par le service d'incendie de Leuven qui dispose, comme elle, d'un service d'incendie de classe Y; qu'elle souligne à ce propos que, selon l'article 256, § 1er, alinéa 2, de la nouvelle loi communale, lorsqu'une dépense obligatoire intéresse plusieurs communes, celles-ci y concourent proportionnellement à l'intérêt qu'elles peuvent y avoir et qu'en cas de désaccord ou de refus sur la proportion de cet intérêt et des charges à supporter, c'est le Roi qui statue si l'objet de la contestation se rapporte à des communes de régions linguistiques différentes;

Considérant que, pour réfuter le point de vue selon lequel la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile constitue par rapport à la loi communale une loi non seulement postérieure mais également spéciale et que le seul recours que pouvait exercer la ville de Wavre contre la décision finale du gouverneur était, selon l'objet de la contestation, soit un recours au Conseil d'Etat, soit une action devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, la requérante analyse le contenu de l'arrêté royal du 15 mars 1935 relatif à l'organisation générale des services d'incendie ainsi que la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile et en déduit que, si les communes disposent d'un pouvoir limité quant à l'organisation de leur service d'incendie, elles possèdent

néanmoins encore dans cette matière un pouvoir de décision qui n’est pas supprimé par les mesures particulières de tutelle organisées par la loi précitée du 31 décembre 1963; qu’elle en conclut que la spécificité de la matière réglée par cette loi et les mécanismes qu’elle a mis en place n’établissent pas que le législateur aurait voulu instaurer un système complet et dérogatoire au système général de répartition des compétences et des attributions réglé par la loi communale; qu’elle rappelle ses critiques à l’encontre de l’arrêté ministériel du 10 octobre 1977 et conclut à l’applicabilité de l’article 256 de la nouvelle loi communale;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse admet que les communes ont une certaine "compétence" en matière de lutte contre l’incendie, mais maintient le point de vue selon lequel la loi du 31 décembre 1963 a mis en place différents mécanismes de recours et de tutelle qui dérogent au système inscrit dans la loi communale;

Considérant que l’article 135, § 2, alinéa 2, 5˚, de la nouvelle loi communale confie à la vigilance et à l’autorité des communes, "dans la mesure où la matière n’est pas exclue de la compétence des communes", "le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies ..."; que la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, postérieure à la loi communale, régit, dans son deuxième chapitre, les services communaux et régionaux d’incendie; que, pour l’organisation générale de ces services, les communes de chaque province sont réparties en groupes qui comprennent chacun une commune centre de groupe, tenue de disposer d’un service d’incendie, et des autres communes qui sont tenues soit de maintenir ou de créer un tel service, soit d’avoir recours

à la commune centre de groupe moyennant le paiement, dans ce dernier cas, d'une redevance annuelle et forfaitaire; que, dans ce cadre, la loi du 31 décembre 1963 confie de larges pouvoirs au ministre de l'Intérieur et aux gouverneurs de province; qu'outre diverses mesures spéciales de tutelle et de coercition, les gouverneurs ont notamment pour mission de fixer, conformément aux normes déterminées par le ministre de l'Intérieur, et après consultation des conseils communaux intéressés, le montant de la redevance annuelle et forfaitaire que les communes qui n'ont pas de service d'incendie, dites communes protégées, doivent payer à la commune centre de groupe; qu'il résulte des termes de la loi du 31 décembre 1963, de son économie et de ses travaux préparatoires, que le législateur a entendu mettre en place, pour ce qui concerne les services communaux et régionaux d'incendie, un système autonome, postérieur à la loi communale; que ce système autonome, lié à la spécificité de la matière réglée et à la nécessité d'organiser efficacement les secours dans un domaine touchant aux intérêts essentiels de la population, déroge à celui qui relevait jusque là entièrement de l'autonomie communale;

Considérant que, sous réserve de l'approbation du gouverneur de la province et moyennant le respect des mesures définies par le ministre de l'Intérieur dans le règlement général arrêtant les mesures à prévoir pour l'intervention du service d'incendie de la commune centre de groupe, les communes gardent une compétence en ce qui concerne l'organisation de leur service d'incendie; que sur deux points au moins, à savoir, d'une part, la composition des groupes régionaux et d'autre part, le montant de la redevance forfaitaire et annuelle, le pouvoir de décision n'appartient cependant plus aux conseils communaux qui, aux termes de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, ne peuvent qu'émettre un avis sur ces questions, la décision finale appartenant au gouverneur;

Considérant que les normes de fixation de la redevance forfaitaire et annuelle prévue à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 ont été déterminées par un arrêté ministériel du 10 octobre 1977; que l'article 9 de cet arrêté ministériel n'instaure pas de recours au gouverneur contre sa propre décision en matière de redevance, mais précise seulement une procédure et un délai pour la notification aux communes de la décision soumise à cet avis, l'émission de cet avis et la prise de décision finale; qu'il ne s'ensuit pas qu'à défaut de recours organisé en vertu de la loi du 31 décembre 1963, celui prévu par l'article 256 de la nouvelle loi communale trouverait automatiquement à s'appliquer; qu'il résulte en effet de l'article 10, alinéa 4, de la loi du 31 décembre 1963 que, pour ce qui concerne les dépenses des communes en matière de services d'incendie - dépenses obligatoires susceptibles d'exécution d'office - le gouverneur de la province est la seule autorité investie d'un pouvoir de décision; qu'eu égard à la précision des normes pour la détermination de la redevance due par les communes protégées - et par conséquent de la quote-part de la commune centre de groupe - arrêtées par le ministre de l'Intérieur sur habilitation du législateur, les communes ne sont plus compétentes pour décider de l'intérêt qu'elles peuvent avoir à ces dépenses ou de la proportion dans laquelle elles doivent y concourir; que, dès lors, le recours prévu par l'article 256 de la nouvelle loi communale, anciennement 132, en matière de dépenses obligatoires "intéressant" plusieurs communes y concourant "proportionnellement à l'intérêt qu'elles peuvent y avoir" implique la mise en oeuvre d'un pouvoir propre d'appréciation et de décision des communes qui est incompatible avec le système mis en place par la loi du 31 décembre 1963; que l'exercice du recours prévu par cette disposition paralyserait au demeurant le pouvoir d'exécution d'office conféré au gouverneur par l'article 11 de la loi du 31 décembre 1963;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la décision du gouverneur fixant la redevance due par les communes protégées et la quote-part des communes centres de groupe est un acte susceptible de recours au Conseil d'Etat ou aux tribunaux de l'ordre judiciaire, selon l'objet réel de la contestation; que ce contentieux ne relevant pas de la compétence de la partie adverse, celle-ci n'avait pas l'obligation de statuer sur le recours dont la requérante l'a saisie le 2 mars 1993; que l'exception d'irrecevabilité est accueillie,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge de la partie requérante à concurrence de 4.000 francs et à charge de la partie intervenante à concurrence de 3.000 francs.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le seize juillet 1900 nonante-neuf, par la Ve chambre du Conseil d'Etat, composée de :

MM.	J.-J. STRYCKMANS,	premier président du Conseil d’Etat,
	D. MOONS,	conseiller d’Etat,
Mme	S. GEHLEN,	conseiller d’Etat,
Mme	Chr. NOTEBAERT,	greffier.

Le Greffier, Le Premier Président,

Chr. NOTEBAERT. J.-J. STRYCKMANS.