

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 242.407 du 21 septembre 2018

A. 224.868/XV-3698

En cause : **la ville de Lessines**,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
rue Defacqz 78/80
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté
par le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 28 mars 2018, la ville de Lessines demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "l'arrêté du Ministre de l'Intérieur du 29 janvier 2018 rejetant le recours introduit par la ville de Lessines contre l'arrêté du 13 décembre 2017 du Gouverneur de la Province de Hainaut fixant les dotations communales 2018 pour la Zone de secours de Wallonie picarde" et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 10 juillet 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 septembre 2018.

Le rapport a été notifié aux parties.

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Philippe LEVERT, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Nicolas BONBLED, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. L'article 67, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile dispose que les zones de secours sont financées par les dotations des communes de la zone, les dotations fédérales, les éventuelles dotations provinciales, les rétributions des missions dont le Roi autorise la récupération et des sources diverses.

À propos de la dotation communale, l'article 68 énonce ce qui suit, en ses §§ 1^{er} à 3, modifiés par la loi du 19 avril 2014:

" § 1^{er}. La dotation communale est inscrite dans les dépenses de chaque budget communal. Elle est payée au moins par douzième.

§ 2. Les dotations des communes de la zone sont fixées chaque année par une délibération du conseil, sur la base de l'accord intervenu entre les différents conseils communaux concernés.

L'accord est obtenu au plus tard le 1^{er} novembre de l'année précédant l'année pour laquelle la dotation est prévue.

Pour la première inscription de la dotation communale, le conseil de prézone peut décider de postposer la date du 1^{er} novembre 2014 et obtenir un accord au plus tard le 1^{er} novembre 2015.

§ 3. À défaut d'un tel accord, la dotation de chaque commune est fixée par le gouverneur de province en tenant compte des critères suivants pour chaque commune:

- la population résidentielle et active;
- la superficie;
- le revenu cadastral;
- le revenu imposable;
- les risques présents sur le territoire de la commune;

- le temps d'intervention moyen sur le territoire de la commune;
- la capacité financière de la commune.

Une pondération d'au moins 70 % est attribuée au critère «population résidentielle et active».

Le gouverneur notifie à chaque commune le montant de la dotation communale qu'il lui incombe de supporter au plus tard le 15 décembre de l'année précédant celle pour laquelle la dotation est prévue.

Pour les trois années suivant l'intégration des services d'incendie dans les zones de secours, le gouverneur tient compte, dans la fixation de la dotation communale, du passif des communes en matière de redevances telles visées à l'article 10, § 4, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile.

Le gouverneur peut décider de modalités de paiement spécifiques pour ce qui concerne le paiement des dotations communales.

Le conseil communal peut exercer un recours auprès du ministre contre la décision du gouverneur dans un délai de vingt jours à compter du lendemain de la notification à l'autorité communale.

Le ministre de l'Intérieur statue sur ce recours dans un délai de quarante jours à compter du lendemain de sa réception.

Il transmet sa décision au plus tard le dernier jour de ce délai au gouverneur, au conseil de zone et au conseil communal.

À défaut de décision à l'expiration de ce délai, le recours est réputé rejeté.

La décision sur recours vaut inscription dans les budgets communaux au 1^{er} novembre de l'année précédant celle pour laquelle la dotation est prévue".

2. Pour l'exercice 2018, le gouverneur de la Province de Hainaut a, en date du 13 décembre 2017, à défaut d'accord des communes de la zone, fixé les dotations communales sur la base de la pondération suivante :

" [...]

Attendu qu'en ce qui concerne le critère de population active et résidentielle, une pondération d'au moins 70 % doit lui être attribuée;

Attendu que, selon la circulaire du 14 août 2014 précitée, le critère de capacité financière est celui qui permet de prendre en compte les contributions des communes dans le système de répartition des frais des services communaux d'incendie visé par l'article 10 § 4 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile;

Attendu que l'article 68 § 3 de la loi du 15 mai 2007 précitée dispose que c'est seulement durant les 3 premières années suivant l'intégration des services d'incendie dans les zones de secours que le gouverneur tient compte du passif en matière de redevances telles visées à l'article 10 § 4 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile; que dès lors, le critère de capacité financière ne doit plus être utilisé;

Considérant que le critère de population résidentielle est le plus représentatif en termes d'équité et de prises en compte des risques présents sur chaque commune et doit donc être le critère fondamental de cette répartition; que dès lors la pondération de ce critère sera de 97 %;

Considérant que le critère de risques présents sur le territoire de la commune a un impact plus important que les autres critères hors celui de population résidentielle; que dès lors la pondération de ce critère sera de 1%;

Considérant que la pondération des critères superficie, population active, revenus cadastral et imposable sera de 0.5 %;

Considérant que le critère temps d'intervention moyen sur le territoire de la commune sera pris en compte comme coefficient ayant un impact sur le critère de superficie de la commune;

[...]".

3. Le 21 décembre 2017, le conseil communal de la partie requérante décide d'introduire un recours auprès du ministre de l'Intérieur contre la décision du gouverneur.

4. Le 29 janvier 2018, le ministre de l'Intérieur prend la décision suivante :

" Vu la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, l'article 68, modifié par la loi du 19 avril 2014;
Vu l'arrêté du 13 décembre 2017 du gouverneur de la province de Hainaut fixant les dotations communales 2018 pour la zone de secours de Wallonie picarde;
Vu la délibération du conseil communal de la commune de LESSINES du 21 décembre 2017, envoyé par courrier daté du 29 décembre 2017;
Considérant que l'article 68, §3, alinéa 6, de la loi du 15 mai 2007 précitée dispose que «le conseil communal peut exercer un recours auprès du ministre contre la décision du gouverneur dans un délai de vingt jours à compter du lendemain de la notification à l'autorité communale»; que le recours est recevable;
Considérant que le délai d'examen du recours de 40 jours, visé à l'article 68, § 3, alinéa 7, de la loi du 15 mai 2007, débute le 4 janvier 2018, lendemain de la réception du recours;
Considérant que, selon l'article 68 de la loi du 15 juillet 2007, modifié par la loi du 19 avril 2014, les dotations des communes de la zone de secours sont fixées chaque année par une délibération du conseil communal, sur la base de l'accord intervenu entre les différents conseils communaux concernés; qu'à défaut d'un tel accord, il incombe au gouverneur de fixer lui-même ces dotations sur la base des critères énoncés dans la loi, parmi lesquels figure celui de la «population résidentielle et active», auquel une pondération d'au moins 70 % doit être accordée; qu'aucune pondération n'est imposée pour les autres critères; qu'en cas d'absence d'accord unanime, cette disposition confère au gouverneur un pouvoir discrétionnaire d'appréciation pour déterminer la pondération des critères énoncés par la loi, étant entendu qu'il sera lié par les critères dont il aura déterminé l'importance respective (Projet de loi fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail des membres professionnels opérationnels des zones de secours et du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région Bruxelles-Capitale et modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Doc. parl.*, Ch., 2013-2014, 3353/007, p. 9);
Considérant l'argument de la commune relatif au défaut de motivation et celui relatif au poids excessif du critère de «population résidentielle»;
Considérant que le choix du gouverneur de pondérer le critère «population résidentielle» à hauteur de 97 % est motivé par la circonstance que ce critère est «le plus représentatif en termes d'équité et de prise en compte des risques présents sur chaque commune et doit donc être le critère fondamental de cette répartition»;
Considérant qu'il résulte des travaux préparatoires de la disposition en cause qu'il incombe au gouverneur de procéder à une «répartition équitable des dotations communales» (rapport précité, p. 8), l'article 68 fixant «un cadre objectif permettant au gouverneur de dégager une solution sur mesure, tenant compte des spécificités locales» (rapport précité, p. 7), c'est-à-dire «des spécificités de chaque zone et des communes qui les composent» (rapport précité, p. 8);
Considérant que le législateur considère le critère de population comme étant le «facteur ayant le plus grand impact sur le nombre d'interventions des services d'incendie et sur le coût supporté par les communes» (rapport précité, p. 4);
Considérant que le choix de pondérer le critère «risques» à concurrence de 1 % et d'attribuer aux autres critères la pondération de 0,5 %, est motivé par la circonstance que «le critère de risques présents sur le territoire de la commune a

un impact plus important que les autres critères hors celui de population résidentielle»;

Considérant que le Conseil d'État a jugé, dans ses arrêts n^{os} 236.317 et 236.318 du 28 octobre 2016 que «la disposition inscrite à l'article 68 de la loi ne fait pas obstacle à ce que, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, le gouverneur prenne en compte la volonté du plus grand nombre des communes; qu'ainsi, rien ne l'empêche, pour justifier la fixation de la clé de répartition, de constater que la prépondérance du critère 'population' (en l'occurrence 98 %) emporte la conviction de presque toutes les communes de la zone, et, partant, d'en tenir largement compte dans sa décision; qu'une telle justification est compatible avec l'article 68 de la loi; que, ce faisant, le gouverneur tient compte des spécificités de la zone»;

Considérant que l'arrêté du gouverneur du 13 décembre 2017 comporte une motivation relative aux choix de la pondération attribuée à chacun des critères prévus par l'article 68 de la loi du 15 mai 2007; que les motifs ainsi retenus sont de nature à justifier raisonnablement et conformément au prescrit légal le choix de la pondération attribuée à chacun des critères;

Considérant l'argument de la commune relatif à l'insécurité juridique qui résulterait des modifications successives de la clef de répartition des dotations communales;

Considérant que la modification de la clef de répartition et l'augmentation progressive, d'année en année, de l'importance du critère de la population active résultait de la volonté de ne pas imposer aux communes des variations trop brutales; que le prescrit de l'article 68, §3, alinéa 4, de la loi du 15 mai 2007 limite à 3 ans l'obligation, pour le gouverneur, de tenir compte du passif des communes en matière de redevances telles que visées à l'article 10, § 4, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile; que la fin de cette période transitoire permet maintenant d'atteindre l'objectif annoncé par le gouverneur de réduire les écarts en termes de coût par habitant, dans un souci d'équité;

Considérant qu'aucun des arguments soulevés par la commune n'est fondé;

ARRÊTE :

Article unique

Le recours introduit par la commune de LESSINES contre l'arrêté du 13 décembre 2017 du gouverneur de la province de Hainaut fixant les dotations communales 2018 pour la zone de secours de Wallonie picarde est rejeté".

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèse de la partie requérante

La requérante souligne l'impact de sa contribution financière au budget de la zone de secours Wallonie Picarde telle qu'elle est fixée par le gouverneur de la

Province de Hainaut et confirmée par l'acte attaqué. Elle considère que cette contribution met en péril la réalisation de ses missions au profit des citoyens ainsi que la continuité du service public.

Elle indique qu'elle a l'obligation, en exécution de l'arrêté du ministre wallon des Pouvoirs locaux du 19 février 2018 approuvant son budget communal, d'intégrer une contribution de 946.101,41 euros, au lieu d'une contribution initialement prévue de 727,781,00 euros lors de la prochaine modification budgétaire en mai 2018, dans le cadre de l'approbation des comptes 2017, soit une dépense supplémentaire de 218.320,74 euros. Cet arrêté rappelle également que le boni de l'exercice propre du service ordinaire n'est assuré que par l'inscription d'un crédit spécial de recettes préfigurant les dépenses non engagées de l'exercice, d'un montant de 1.957.597,16 euros, la baisse du rendement des additionnels au précompte immobilier étant récurrente et attire l'attention de la requérante sur le fait que les projections pluriannuelles fournies par elle affichent dès l'exercice 2019 un mali à l'exercice propre de - 1.114.484,74 euros et un mali général en 2022 de - 945.141,58 euros et l'invite dès à présent, à prendre toutes les mesures utiles afin qu'une telle situation ne se présente pas.

Ceci l'amènera à soit adopter un bilan négatif, - ce qui est interdit en principe par l'article L1314-1 du CwaDEL -, soit à devoir réduire ou supprimer certaines dépenses, à concurrence d'une partie substantielle de cette contribution pour rester à l'équilibre et éviter d'aggraver un mali pour les exercices 2019 à 2022. En effet, l'équilibre de son budget n'est justifié, selon elle, qu'au regard de l'économie présumée de dépenses prévues. Toutefois, elle souligne que si ces économies présumées ne devaient pas être réalisées, le risque court grandement qu'elle doive réduire ou supprimer certaines dépenses.

Elle en conclut que seule une suspension de l'acte attaqué serait de nature à éviter ce péril avant la fin de l'exercice budgétaire 2018 et que l'urgence est donc établie.

V.2. Appréciation

Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. L'urgence ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise

en œuvre de l'acte attaqué présenterait, au regard de l'intérêt qu'il fait valoir, des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Il résulte de l'article 8, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991, précité, que la partie requérante supporte la charge de la preuve de la gravité de l'inconvénient qu'elle allègue. La demande de suspension doit contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. L'inconvénient allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore consister en des considérations générales. Elle doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le demandeur fait valoir dans sa demande de suspension.

En ce qui concerne la dotation communale de la zone de secours, l'acte attaqué va entraîner une dépense plus importante que celle initialement prévue au budget communal, ce qui impliquera nécessairement de diminuer d'autres dépenses à défaut de trouver des recettes supplémentaires. Toutefois, les conséquences concrètes de cette situation sur les services offerts par la commune à la population ou sur la continuité du service public ne sont pas exposées ni *a fortiori* démontrées dans la demande de suspension. Le simple fait que l'acte attaqué a des conséquences sur le budget de la commune ne suffit pas à démontrer que cet inconvénient est d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse le laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

L'urgence n'est pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le vingt-et-un septembre deux mille dix-huit, par :

Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Marc JOASSART.