

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.440 du 18 décembre 2019

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 cet arrêté.

II. Procédure

Un arrêt n° 242.407 du 21 septembre 2018 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Érik BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 octobre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 novembre 2019.

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

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

M. Érik BOSQUET, premier auditeur, 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. La zone de secours Hainaut-Ouest (Wallonie Picarde) est composée des dix-neuf communes suivantes : Antoing, Ath, Beloeil, Bernissart, Brunehaut, Celles, Comines-Warneton, Ellezelles, Estaimpuis, Flobecq, Frasnes-lez-Anvaing, Lessines, Leuze-en-Hainaut, Mont-de-l'Enclus, Mouscron, Pecq, Péruwelz, Rumes et Tournai.

2. Pour l'année 2016, les dotations communales de la zone de secours Hainaut-Ouest (Wallonie Picarde) sont fixées, en l'absence d'accord entre les conseils communaux des différentes communes de la zone, par un arrêté du gouverneur de la province de Hainaut du 15 décembre 2015. En ayant le souci d'éviter que l'application du nouveau régime des dotations communale ne conduise à des changements excessifs par rapport aux anciennes redevances incendie fixées selon la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, et également de limiter les

charges des anciennes communes protégées devant continuer à liquider leur passif en matière de redevance incendie, le gouverneur fixe les dotations communales 2016 de ladite zone sur la base d'une méthodologie intégrant le critère de la population résidentielle et active pondéré à 70 % et celui de la capacité financière des communes.

3. Pour l'année 2017, également en l'absence d'accord entre les conseils communaux concernés, le gouverneur fixe le montant des redevances communales par un arrêté du 8 décembre 2016. Il pondère, dans cet arrêté, le critère de la population résidentielle et active à hauteur de 80 %, en distinguant, à l'intérieur de ce critère, le sous-critère de la population résidentielle pondéré à hauteur de 70 % et celui de la population active pondéré à hauteur de 10 %. Il tient également compte de la capacité financière des communes non plus sur la base des charges du passé mais sur la base du revenu imposable de chaque commune. Le montant cumulé des dotations communales de la zone s'élevait à 16.144.323,47 euros. Pour la partie requérante, le montant de la cotisation communale 2017 s'élève à 692.693,84 euros.

4. Par un courrier du 18 septembre 2017, le gouverneur informe les communes de la zone qu'à partir de l'année 2018, le critère de la capacité financière permettant de prendre en compte le passif des communes pour le calcul de la répartition de la dotation communale et d'ainsi éviter des hausses ou des diminutions de dotation trop brutales, ne peut plus être utilisé.

5. À la date du 1^{er} novembre 2017, aucun accord n'est intervenu entre les conseils communaux des communes de la zone de secours Wallonie Picarde pour la fixation des dotations communales de 2018.

6. Le 13 décembre 2017, le gouverneur de la province de Hainaut prend dix-neuf décisions répartissant entre les dix-neuf communes composant la zone de secours Wallonie Picarde, les dotations communales respectives (2018) pour un montant total de 16.144.323,48 euros.

Celle concernant la partie requérante est rédigée comme suit :

« Vu la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, notamment les articles 67 et 68;

Vu l'article 68, § 2, de la loi du 15 mai 2007 précitée qui prévoit que les dotations des communes de la zone sont fixées chaque année par une délibération du conseil de zone sur base d'un accord intervenu entre les différents conseils communaux concernés; que cet accord doit être obtenu au plus tard le premier novembre de l'année précédent l'année pour laquelle la dotation est prévue;

Vu l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007 précitée duquel il ressort qu'à défaut d'un tel accord, la dotation de chaque commune est fixée par le gouverneur de province en tenant compte de critères définis dans la loi; que 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; qu'il peut décider des modalités de paiement;

Vu l'article 68, § 4, de la loi du 15 mai 2007 précitée qui prévoit que le montant de la dotation communale fixée en application de la loi du 15 mai 2007 sera versée sur un compte ouvert au nom de la zone auprès d'un organisme financier;

Vu la circulaire du Ministre de l'intérieur du 14 août 2014 relative aux critères des dotations communales aux zones de secours prévus à l'article 68 de la loi du 15 mai 2007 précitée;

Vu l'article 13 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 portant le règlement général de la comptabilité des zones de secours;

Vu l'arrêté royal du 2 février 2009 déterminant la délimitation territoriale des zones de secours;

Vu l'article 3 de l'arrêté royal du 2 février 2009 précité selon lequel la commune de Lessines fait partie de la zone de secours Hainaut-Ouest;

Considérant qu'aucun accord sur les dotations des communes de la zone, tel que prévu par l'article 68, § 2, de la loi du 15 mai 2007 précitée, n'a été obtenu, ne m'a été communiqué à la date du premier novembre 2016;

Considérant dès lors, au vu de l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007 précitée, que la dotation de chaque commune de la zone Hainaut-Ouest sera fixée par le gouverneur de la province;

Détermination du montant de la dotation

Considérant qu'à la date du 1^{er} novembre 2017 aucune décision du Conseil de la zone de secours Hainaut-Ouest fixant le montant global de la dotation communale à la zone de secours n'a été prise; que l'article 13 de l'arrêté royal du 14 août 2014 précité dispose que lorsque que le Conseil de zone n'a pas encore approuvé le budget, des crédits provisoires sont arrêtés, mais que ceux-ci ne peuvent excéder par mois écoulé le douzième du crédit budgétaire de l'exercice de l'année précédente; que dès lors, le montant de la dotation communale à répartir ne pourra pas excéder le montant de l'année 2017 soit 16.144.323,47 euros; que c'est ce montant qui sera réparti entre les communes de la zone de secours;

Attendu que pour déterminer le montant de la dotation de chaque commune, le gouverneur de province doit tenir compte des critères suivants :

- 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

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;

Considérant que le détail du calcul annexé au présent arrêté en est partie intégrante;

Considérant que le montant obtenu suite à l'application de ces critères s'élève à 946.101,74 euros;

Considérant que le paiement de la dotation se fera en 4 tranches de versement;

ARRETE

Article 1 : La dotation communale de Lessines à la zone de secours Hainaut-Ouest s'élève à 946.101,74 euros;

[...] ».

Cette décision a été notifiée le même jour par un courrier du gouverneur dans lequel il est notamment exposé qu'en raison du fait qu'il n'est plus possible de prendre en compte le passif des communes, « afin de tendre vers un principe d'égalité entre les communes, [il a été] décidé de favoriser le critère de population résidentielle pour fixer les montants des dotations communales ».

7. Par une délibération du 21 décembre 2017, le conseil communal de la partie requérante décide d'exercer un recours auprès du ministre conformément à l'article 68, § 3, alinéa 6, de la loi précitée du 15 mai 2007.

8. Par un courrier du 29 décembre 2017, auquel était annexée la délibération précitée du 21 décembre 2017, la partie requérante introduit le recours auprès du ministre de l'Intérieur.

9. Par un arrêté du 29 janvier 2018, le ministre de l'Intérieur rejette le recours. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est rédigée comme suit :

« 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, envoyée 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 ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'article 68 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de la motivation des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs de l'acte et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante considère que le ministre de l'Intérieur n'a pas exercé le pouvoir de réformation qui lui est attribué par l'article 68 de la loi du 15 mai 2007, précitée, et qu'il s'est mépris sur la nature de ses compétences en se bornant à rejeter le recours dont il était saisi. Elle relève que, d'après la doctrine, dans les recours dits de contrôle, en cas de silence du texte, l'autorité de recours se voit généralement reconnaître un pouvoir de réformation, ce qui implique qu'elle procède au réexamen de l'affaire, se forge sa propre opinion et prenne, en pleine connaissance de cause, une décision nouvelle qui se substitue à celle faisant l'objet du recours et ce, quand bien même leur contenu serait en tous points identique. La décision initiale disparaît ainsi de l'ordonnancement juridique et y est remplacée par la décision prise sur recours avec pour conséquence que seule cette dernière est susceptible d'être entreprise au contentieux de l'excès de pouvoir et que ne peuvent être utilement invoquées à son encontre des irrégularités qui auraient affecté la décision initiale entre-temps disparue en raison de l'effet dévolutif du recours. Elle relève qu'en l'espèce, l'article 68 de la loi du 15 mai 2007, précitée, prévoit que 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. Elle souligne que la notion de réformation sur recours ne se confond pas avec la notion de tutelle d'annulation ou de tutelle d'approbation. Elle fait référence aux arrêts du Conseil d'État n^{os} 193.241 du 12 mai 2009 et 195.971 du 11 septembre 2009 dans lesquels il a considéré que l'autorité a commis un excès de pouvoir en traitant un recours comme s'il s'agissait d'un recours en annulation et non en réformation, se méprenant ainsi sur la portée de ses compétences. Elle estime que l'enseignement de ces arrêts est transposable, en l'espèce, dès lors qu'à bien lire la décision du ministre de l'Intérieur, celui-ci a statué comme s'il était saisi d'un recours en annulation ou était investi d'une tutelle d'annulation ou d'approbation et n'a donc pas exercé son véritable pouvoir de réformation en se bornant à rejeter le recours dirigé contre la décision du gouverneur de la province de Hainaut du 15 décembre 2017.

La partie adverse observe que c'est à bon droit que la partie requérante qualifie le recours qu'elle a exercé auprès d'elle de recours en réformation puisque le texte de l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007, précitée, dispose expressément, en son dernier alinéa, que la décision sur recours prise par le ministre « vaut inscription dans les budgets communaux ». Elle estime qu'il est cependant inexact de prétendre qu'elle se serait méprise sur la nature ou l'étendue de la compétence qui lui a été attribuée. Elle considère que la partie requérante n'indique à aucun moment dans les développements de son premier moyen ce qui lui permettrait, au vu du contenu de la décision ou des circonstances ayant entouré son adoption, de considérer qu'elle aurait mal interprété la nature de sa compétence. En l'absence de telles précisions, elle considère que le premier moyen doit être déclaré irrecevable.

À titre subsidiaire, elle critique également le fondement du moyen. Elle indique s'être forgé sa propre appréciation, sans se borner à contrôler la légalité de la décision du gouverneur. Elle relève qu'elle a examiné et répondu aux arguments soulevés par la partie requérante qui se résumaient, pour l'essentiel, à des critiques de légalité de l'arrêté du gouverneur. À l'issue de cet examen, elle a considéré qu'elle pouvait faire sienne la décision du gouverneur, et y a ajouté ses propres motifs. Sa décision s'est substituée à celle du gouverneur, auquel elle n'a, pour ce motif, pas renvoyé le dossier afin qu'il puisse statuer à nouveau, ce qui confirme selon elle qu'elle avait bien conscience de la nature et de l'étendue de la compétence qu'elle exerçait. Elle en conclut qu'elle a donc bien statué dans le cadre d'un recours en réformation.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse réitère l'exception d'irrecevabilité du premier moyen. Elle fait valoir que la partie requérante n'a indiqué nulle part dans les développements de ce moyen ce qui lui permettrait, au vu du contenu de la décision ou des circonstances ayant entouré son adoption, de considérer qu'elle aurait mal interprété la nature de sa compétence. Elle soutient que le seul ajout notable formulé par la partie requérante, dans son mémoire en réplique, indique que « ce qui est en cause dans le présent moyen c'est la compétence de l'auteur de l'acte et non la motivation de celui-ci » alors même que celui-ci est pris « de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de la motivation des actes administratifs, et de l'erreur dans les motifs de l'acte », ce qui contribue selon elle à rendre le premier moyen particulièrement obscur. Elle ajoute que le simple fait qu'elle a, aux fins d'assurer ses droits de la défense, apporté une réponse au fond à ce moyen obscur et contradictoire n'est pas de nature à modifier ce constat.

À titre subsidiaire, elle observe que l'autorité saisie d'un recours en réformation peut confirmer la décision entreprise devant elle et que le Conseil d'État outrepasserait les limites de son contrôle en vérifiant si la motivation formelle permet de s'assurer qu'elle a pleinement exercé sa compétence puisqu'il peut être déduit du mémoire en réplique que la partie requérante a renoncé, dans le cadre de son premier moyen, à critiquer la motivation formelle de l'acte attaqué et que la critique relative à la motivation formelle des actes administratifs n'est pas d'ordre public. Elle ajoute que la motivation de l'acte attaqué et le dossier administratif suffisent à démontrer qu'elle a pleinement exercé sa compétence et, malgré une formulation quelque peu maladroite, ne s'est pas trompée sur l'étendue des pouvoirs dont elle dispose dans le cadre du recours organisé par l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007, précitée. Elle en conclut que la décision attaquée ne s'est pas limitée à rejeter les critiques de légalité invoquées par la partie requérante mais qu'elle a indiqué les considérations justifiant la décision prise au regard des dispositions légales applicables et que le fait que le ministre a fait sienne la décision du gouverneur, n'implique nullement qu'il aurait renoncé à exercer lui-même son pouvoir discrétionnaire.

IV.2. Appréciation

L'article 68 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, dans sa version applicable lors de l'adoption de l'acte attaqué, dispose ce qui suit :

« § 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.

§ 4. La commune verse le montant de la dotation communale fixée en application du présent article sur un compte ouvert au nom de la zone auprès d'un organisme financier.

À défaut de versement dans les trente jours de la notification au conseil visée au § 3 ou à l'expiration du délai de recours ou de la procédure de recours visés au § 3, le gouverneur inscrit d'office le montant dû dans le budget de la commune. Ce montant est transféré sur réquisition du gouverneur, d'un compte ouvert auprès d'un organisme financier par la commune débitrice sur un compte ouvert auprès d'un organisme financier par la zone créancière ».

À défaut de précisions dans le texte de cette disposition ou dans ses travaux préparatoires, le recours au ministre de l'Intérieur prévu à l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007, précitée, avant sa modification par l'article 16 de la loi du 15 juillet 2018 portant des dispositions diverses Intérieur, doit s'interpréter comme un recours en réformation.

L'appréciation de la compétence de l'auteur de l'acte au regard du pouvoir de réformation qui est reconnu au ministre de l'Intérieur par cette disposition implique un examen des motifs et du dispositif de l'arrêté ministériel statuant sur le recours. Par conséquent, la critique formulée dans le premier moyen en ce qui concerne cette compétence est directement liée aux motifs de l'acte attaqué, raison pour laquelle le moyen porte également sur la violation des

articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe général de la motivation des actes administratifs, ainsi que de l'erreur dans les motifs de l'acte. La rédaction du moyen dans la requête n'a pas empêché la partie adverse de se défendre par rapport à cette critique de légalité. Le moyen est par conséquent recevable.

Dans le cadre d'un recours en réformation, l'autorité n'est pas liée par les motifs de la décision prise en première instance. En raison du caractère dévolutif de ce recours, le ministre doit statuer à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours. Chargé de porter une appréciation sur la demande, il n'est pas tenu par celle exercée par l'autorité qui s'est prononcée en première instance et n'est pas tenu de réfuter, point par point, les motifs à la base de la décision prise par cette autorité, ni partant, les griefs formulés par l'auteur du recours en réformation. Il faut, mais il suffit que celui-ci puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position n'a pas été retenue par l'autorité. Le ministre peut accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance.

Il ressort de la motivation de l'acte attaqué que la partie adverse s'est bornée à contrôler la légalité de la décision prise par le gouverneur uniquement au regard des griefs formulés par l'auteur du recours en réformation. Pour justifier les pondérations attribuées respectivement au critère de la « population résidentielle », au critère des « risques » et aux « autres critères » prévus par l'article 68 de la loi précitée du 15 mai 2007, l'acte attaqué se réfère principalement au « pouvoir discrétionnaire d'appréciation » conféré par la loi, au gouverneur de province et aux motifs de la décision entreprise du gouverneur du 13 décembre 2017, qu'il estime « de nature à justifier raisonnablement et conformément au prescrit légal » lesdites pondérations.

En se référant ainsi au « pouvoir discrétionnaire » exercé par le gouverneur, la motivation formelle de l'acte attaqué tend à démontrer que la partie adverse s'est bornée à un contrôle marginal du choix de ces pondérations et n'a pas exercé le pouvoir que lui conférait l'article 68, § 3, précité, de substituer sa propre appréciation, quant au choix de cette pondération, à celle qui en a été faite par le gouverneur. Ce faisant, la partie adverse s'est méprise sur la nature de ses pouvoirs dans le cadre du recours dont elle était saisie. L'acte attaqué a de la sorte été pris en violation de l'article 68, § 3, précité, lequel impose au ministre de l'Intérieur, régulièrement saisi d'un recours, d'exercer une tutelle en réformation et non d'annulation.

Le premier moyen est fondé.

V. Mesures à prendre pour remédier à l'illégalité ayant conduit à cette annulation

V.1. Thèses des parties

En ordre subsidiaire, la partie adverse observe, dans son dernier mémoire, que l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007, précitée, tel que modifié par l'article 16 de la loi du 15 juillet 2018 portant des dispositions diverses Intérieur, entrée en vigueur le 5 octobre 2018, prévoit dorénavant un recours en annulation auprès du ministre. Elle se pose la question de savoir si, dans le cadre de la réfection de l'acte attaqué, ce dernier doit être refait en application de cette nouvelle version ou de celle applicable lors de l'introduction du recours. Elle rappelle qu'un arrêt d'annulation ayant pour effet de ramener les situations dans l'état où elles se trouvaient avant l'annulation de la décision attaquée, la décision annulée est supposée ne jamais avoir existé mais que cela ne signifie pas nécessairement que l'autorité doive se comporter, au jour de l'arrêt d'annulation, comme elle s'était comportée au moment de l'adoption de l'acte attaqué. Elle soutient qu'en cas de réfection obligatoire d'un acte individuel, c'est la loi nouvelle qui doit être appliquée. En application de l'article 35/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, elle demande au Conseil d'État de confirmer qu'elle est tenue d'appliquer le nouvel article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007, précitée, tel que modifié par l'article 16 de la loi du 15 juillet 2018, précitée.

En ordre plus subsidiaire, si le Conseil d'État devait néanmoins conclure à l'application de la loi ancienne dans le cadre de la réfection de l'acte attaqué, elle lui demande de préciser si, lorsque le ministre est saisi de plusieurs recours, il doit statuer sur ceux-ci en prenant une seule décision, quand bien même les communes d'une même zone critiqueraient la clé de répartition fixée par le gouverneur pour des raisons divergentes, à peine de violer l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007, précitée.

La partie requérante doute que la demande formulée à titre principal entre dans le champ d'application de l'article 35/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État puisqu'elle porte, non pas sur une mesure à prendre, mais sur la législation à appliquer dans le cadre de la réfection de l'acte attaqué. Elle renvoie, à cet égard, à la doctrine ainsi qu'aux travaux préparatoires de la loi du 20 janvier 2014, qui précisent que l'objectif de la disposition est d'explicitier ce que l'autorité de chose jugée requiert pour « remédier aux irrégularités ayant conduit à l'annulation » (Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de

l'organisation du Conseil d'État, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 15 - 2277/1, p. 26).

À supposer que l'on se situe dans le champ d'application de cet article, il lui paraît clair que s'agissant d'une compétence du ministre de l'Intérieur à exercer sur saisine de la requérante, dans le cadre d'un recours organisé, il s'agit d'une compétence dont l'exercice est lié. Elle soutient que cette compétence était liée dans le temps dès lors que l'article 68, § 3, ancien, énonçait que le ministre de l'Intérieur statue sur le recours dans un délai de quarante jours à compter du lendemain de sa réception, qu'il transmet sa décision au plus tard le dernier jour de ce délai au gouverneur, au conseil de zone et au conseil communal et qu'à défaut de décision à l'expiration de ce délai, le recours est réputé rejeté. Elle en conclut que, dans pareille hypothèse, c'est la loi ancienne qui s'applique en cas de réfection.

Quant à la demande formulée à titre subsidiaire et à la forme de l'acte à adopter dans le cadre de la réfection de l'acte attaqué, elle s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État.

V.2. Appréciation

L'article 35/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose ce qui suit :

« À la demande d'une des parties au plus tard dans le dernier mémoire, la section du contentieux administratif précise, dans les motifs de son arrêt d'annulation, les mesures à prendre pour remédier à l'illégalité ayant conduit à cette annulation ».

Dans la mesure où l'annulation est fondée sur l'incompétence de l'auteur de l'acte dans l'exercice du pouvoir de réformation qui était reconnu au ministre de l'Intérieur par l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007, précitée, avant sa modification par l'article 16 de la loi du 15 juillet 2018, précitée, il convient de faire droit à la demande de la partie adverse de lui indiquer la législation applicable afin d'éviter la réitération d'une critique de légalité similaire à celle formulée dans le premier moyen après la réfection de l'acte annulé.

L'article 16 de la loi du 15 juillet 2018, précitée, dispose ce qui suit :

« Dans l'article 68, § 3, de la même loi, modifié par la loi du 19 avril 2014, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans l'alinéa 6, les mots "en annulation" sont insérés entre les mots "un recours" et les mots "auprès du ministre";

2° un alinéa rédigé comme suit est inséré entre les alinéas 9 et 10 :

“En cas d'annulation de la décision du gouverneur, celui-ci prend une nouvelle décision dans un délai de 20 jours à compter du lendemain de la notification”;

3° dans l'alinéa 10 qui devient l'alinéa 11, les mots “La décision sur recours” sont remplacés par les mots “Le rejet du recours ou le cas visé à l'alinéa 9” ».

Cette disposition est entrée en vigueur dix jours après sa publication au Moniteur belge le 25 septembre 2018. Il s'agit d'une disposition modificative et non d'une disposition interprétative qui aurait, par nature, une portée rétroactive. À défaut de mesures transitoires, elle est d'application immédiate.

Ainsi que l'a rappelé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 166/2016 du 22 décembre 2016, le « principe de l'application immédiate des lois d'organisation judiciaire, de compétence et de procédure, tel qu'il est consacré par l'article 3 du Code judiciaire [...] implique, selon une jurisprudence constante, que, en cas de modification de la législation relative aux voies de recours, c'est la loi en vigueur au jour de la décision qui règle les voies de recours contre celle-ci ».

Conformément à son article 2, les règles énoncées dans le Code judiciaire « s'appliquent à toutes les procédures, sauf lorsque celles-ci sont régies par des dispositions légales non expressément abrogées ou par des principes de droit dont l'application n'est pas compatible avec celle des dispositions dudit code ».

Par conséquent, l'enseignement de l'arrêt précité s'étend au recours administratif visé en l'espèce.

La législation applicable le jour de la décision du gouverneur de la province de Hainaut fixant les dotations communales 2018 pour la zone de secours de Wallonie Picarde, soit le 13 décembre 2017, prévoyait la possibilité pour les communes concernées d'introduire un recours en réformation contre cette décision. Ce recours a été exercé par la partie requérante auprès du ministre de l'Intérieur qui l'a jugé recevable.

Lorsqu'un arrêt du Conseil d'État annule une décision ministérielle rendue sur un recours en réformation, il appartient au ministre, eu égard à l'effet rétroactif de l'arrêt d'annulation, de prendre une nouvelle décision sur ce recours dont il est valablement saisi. Il dispose, pour ce faire, d'un nouveau délai complet à dater de la notification de la décision du Conseil d'État. Ainsi, il peut procéder à la réfection de l'acte administratif annulé, en reprenant la procédure interrompue et pour autant que la nouvelle décision soit purgée des vices constatés par le juge administratif. En outre, l'effet rétroactif d'un arrêt d'annulation rétablit la situation existante à la veille de l'acte annulé et non à un stade antérieur de la procédure.

L'entrée en vigueur, postérieure à la date de la décision faisant l'objet du recours, d'une nouvelle législation prévoyant une autre forme de recours n'entraîne pas le dessaisissement du ministre ou la modification de la nature du recours dont il est valablement saisi.

L'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007, dans sa version applicable au recours en réformation dont est saisi le ministre de l'Intérieur, ne précise pas expressément la manière de procéder en cas de recours multiples mais son dernier alinéa prévoit que 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, ce qui implique une décision unique afin de prévoir une répartition cohérente entre toutes les communes concernées. La circonstance que les communes d'une même zone critiqueraient la clé de répartition fixée par le gouverneur pour des raisons divergentes, est sans incidence sur la possibilité de statuer sur les différents recours en réformation par une décision unique dès lors que l'autorité saisie de ces recours, n'est pas tenue de réfuter, point par point, les griefs formulés par leurs auteurs et qu'elle peut les accueillir ou les rejeter pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

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 est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le dix-huit décembre deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ

Pascale VANDERNACHT