CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 251.730 du 4 octobre 2021

A. 227.677/XV-4038

En cause : **la ville de Lessines**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e^ Philippe LEVERT, avocat,
avenue De Fré 229
1180 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 21 mars 2019, la ville de Lessines demande l'annulation de « l'arrêté du Ministre de l'Intérieur du 22 janvier 2019 rejetant le recours introduit par la ville de Lessines contre l'arrêté du 10 décembre 2018 du Gouverneur de la Province de Hainaut fixant les dotations communales 2019 pour la zone de secours de Wallonie Picarde ».

II. 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 19 août 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 septembre 2021.

M^me^ Pascale Vandernacht, président de chambre, 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: Ath, Beloeil, Bernissart, Elezelles, Flobecq, Frasnes-Lez-Anvaing, Mouscron, Comines-Warneton, Lessines, Antoing, Celles (Lez-Tournai), Estaimpuis, Pecq, Péruwelz, Rumes, Tournai, Brunehaut, Leuze-En-Hainaut et Mont-De-L'Enclus.

2. Pour l'année 2016, le montant total des dotations communales de la zone Hainaut-Ouest arrêté par le conseil de zone, à la date du 14 décembre 2015, s'élevait à 15.827.768,12 euros. En l'absence d'un accord entre les conseils communaux des différentes communes de la zone sur la répartition de ces dotations communales, cette répartition a été fixée par dix-neuf arrêtés du Gouverneur de la Province de Hainaut du 15 décembre 2015. Ayant le souci d'éviter que l'application du nouveau régime des dotations communales 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 voulant également limiter les charges des anciennes communes protégées devant continuer à liquider leur passif en matière de redevance incendie, le gouverneur a fixé la répartition des 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, le montant total des dotations communales de la zone Hainaut-Ouest s’élevait à 16.144.323,47 euros. En l’absence d’un accord entre les conseils communaux des différentes communes de la zone sur la répartition de ces dotations communales, celle-ci a été fixée par dix-neuf arrêtés du Gouverneur de la Province de Hainaut du 8 décembre 2016. Le gouverneur a, cette fois, pondéré le critère de la population résidentielle et active à 80%, en distinguant au sein de ce critère, le sous-critère de la population résidentielle pondéré à 70% et celui de la population active pondéré à 10%. Il a également tenu 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. Du montant total des dotations communales de la zone s’élevant à 16.144.323,47 euros, le gouverneur a fixé la part à supporter par la partie requérante, pour 2017, à 692.693,84 euros.

4. Par un courrier du 18 septembre 2017, le même gouverneur informe les communes de la zone qu’à partir de l’année 2018, le critère de capacité financière qui permettait de prendre en compte le passif des communes pour le calcul de la répartition des dotations communales et donc d’éviter des hausses ou des diminutions de dotations trop brutales, ne pourrait plus être utilisé.

5. Pour l’année 2018, le montant total des dotations communales de la zone Hainaut-Ouest s’élevait à 16.144.323,47 euros. En l’absence une nouvelle fois d’un accord entre les conseils communaux des différentes communes de la zone sur la répartition de ces dotations communales, celle-ci a été fixée par dix-neuf arrêtés du Gouverneur de la Province de Hainaut du 13 décembre 2017. Le gouverneur a, cette fois, pondéré le critère de la population résidentielle à hauteur de 97%, le critère des risques présents sur le territoire de la commune à hauteur de 1%, le critère de la population active à hauteur de 0,5%, le critère de superficie à hauteur de 0,5%, le critère du revenu cadastral à hauteur de 0,5%, et le critère du revenu imposable à hauteur de 0,5%. Quant au critère du temps d’intervention moyen sur le territoire de la commune, l’arrêté du gouverneur précise qu’il sera « pris en compte comme coefficient ayant un impact sur le critère de superficie de la commune ». Du montant total des dotations communales de la zone s’élevant à 16.144.323,47 euros, le gouverneur a fixé la part à supporter par la partie requérante, pour 2018, à 946.101,74 euros.

La décision du gouverneur concernant la partie requérante lui a été notifiée le même jour par un courrier dans lequel il était 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 ».

6. Par un courrier du 29 décembre 2017, le bourgmestre de la partie requérante introduit auprès du ministre de l'Intérieur, contre cette décision, le recours en réformation prévu, à l'époque, à l'article 68, § 3, alinéa 6, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

7. Par un arrêté du 29 janvier 2018, le ministre de l'Intérieur rejette le recours.

8. Par son arrêt n° 246.440 du 18 décembre 2019, le Conseil d'État a annulé l'arrêté ministériel précité du 29 janvier 2018. À la suite de cette annulation, le ministre de l'Intérieur a adopté un nouvel arrêté, le 27 janvier 2020, fixant la pondération des critères de la même manière que dans l'arrêté du gouverneur précité du 13 décembre 2017, tout en maintenant pour la partie requérante, le montant de sa contribution à 946.101,74 euros.

9. Par un recours enrôlé sous le n° A.230.519/XV-4.400, actuellement pendant, la partie requérante sollicite l'annulation de l'arrêté ministériel précité du 27 janvier 2020.

10. Pour l'année 2019, le montant total des dotations communales de la zone Hainaut-Ouest arrêté par le conseil de zone à la date du 28 novembre 2018, s'élevait à 18.230.067,62 euros. En l'absence d'un accord entre les conseils communaux des différentes communes de la zone sur la répartition de ces dotations communales, celle-ci a été fixée par dix-neuf arrêtés du Gouverneur de la Province de Hainaut du 10 décembre 2018. Le gouverneur a pondéré les critères de répartition exactement de la même manière et selon le même *ratio* que dans ses arrêtés précités du 13 décembre 2017. Du montant total des dotations communales de la zone s'élevant à 18.230.067,62 euros, le gouverneur a fixé la part à supporter par la partie requérante, pour 2019, à 1.065.427,23 euros.

L'arrêté du gouverneur concernant la partie requérante est rédigé 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 2018;

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

Attendu que le montant total de la dotation communale de la zone Hainaut-Ouest arrêté par le conseil de zone à la date du 28 novembre 2018 s'élève à 18.230.067,62 euros;

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 1.065.427,23;

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

ARRETE

Article l : La dotation communale de Lessines à la zone de secours Hainaut-Ouest s'élève à 1.065.427,23 euros;

[…] ».

11. Par un courrier du 27 décembre 2018, le bourgmestre de la partie requérante introduit auprès du ministre de l'Intérieur, contre cette décision, le recours en annulation prévu à l'article 68, § 3, alinéa 6, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, tel que modifié par l'article 16 de la loi du 15 juillet 2018 portant des dispositions diverses Intérieur.

12. Par un arrêté du ministre de l'Intérieur du 22 janvier 2019, ce recours a été rejeté.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est rédigé comme suit :

« Arrêté ministériel relatif au recours introduit par la commune de Lessines contre l'arrêté du 10 décembre 2018 du Gouverneur de la Province de Hainaut fixant les dotations communales 2019 pour la zone de secours de Wallonie Picarde

Le Ministre de l'Intérieur,

Vu la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, l'article 68;

Vu l'arrêté du 10 décembre 2018 du Gouverneur de la Province de Hainaut fixant les dotations communales 2019 pour la zone de secours de Wallonie picarde;

Vu la délibération du conseil communal de la commune de Lessines du 20 décembre 2018;

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 1er janvier 2019, lendemain de la réception du recours;

Considérant que, selon l'article 68 de la loi du 15 juillet 2007, 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. 8);

Considérant l'argument de la commune relatif au défaut de motivation et au poids excessif du critère de la “population résidentielle”;

Considérant que l'arrêté du gouverneur du 10 décembre 2018 vise bien les dispositions légales dont il est fait application, à savoir l'article 68 de la loi du 15 mai 2007 précitée;

Considérant que le choix du gouverneur de pondérer le critère de la “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 des “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 10 décembre 2018 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'augmentation de la dotation communale 2019 par rapport à la dotation communale 2018 et à l'insécurité juridique qui résulterait des modifications successives de la clef de répartition des dotations communales;

Considérant que la différence entre le montant de la dotation communale 2019 par rapport à celui de la dotation communale 2018 résulte de l'augmentation du budget de la zone de secours, sans modification de la clé de répartition;

Considérant que la modification de la clef de répartition et l'augmentation progressive, d'année en année, jusqu'en 2018, 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 10 décembre 2018 du Gouverneur de la Province de Hainaut fixant les dotations communales 2019 pour la zone de secours de Wallonie Picarde est rejeté. ».

IV. Recevabilité

Dans son rapport, l’auditeur en charge de l’instruction de la présente affaire a examiné d’office l’intérêt à agir de la partie requérante.

Le recours introduit par la partie requérante, le 29 décembre 2018, auprès du ministre de l'Intérieur contre la décision du gouverneur du 10 décembre 2018, doit, depuis la modification apportée à l'article 68, § 3, alinéa 6, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile par l'article 16 de la loi du 15 juillet 2018 portant des dispositions diverses Intérieur, entrée en vigueur le 5 octobre 2018, être qualifié de « recours en annulation ». Le fait qu'il s'agisse d'un recours en annulation et non d'un recours en réformation implique que le ministre de l'Intérieur ne substitue en aucun cas sa décision à celle du gouverneur et que s'il décide, comme en la présente espèce, de rejeter le recours, la décision du gouverneur demeure. Elle continue à produire ses effets et à faire directement grief à la commune requérante.

La partie requérante aurait donc bien eu un intérêt à poursuivre également devant le Conseil d'État l'annulation de la décision du gouverneur du 10 décembre 2018. Le fait d'avoir limité l'objet de son recours en annulation à la décision sur recours prise par le ministre de l'Intérieur ne la prive cependant pas de son intérêt au présent recours dès lors qu'une éventuelle annulation de la décision ministérielle obligera le ministre à statuer à nouveau sur ce recours, ce qui redonnera à la partie requérante une chance de voir annuler la décision initiale.

Il s'ensuit que la partie requérante a bien intérêt au présent recours.

Toutefois, contrairement à ce que soutient la partie requérante dans son dernier mémoire, le fait de limiter l'objet du recours en annulation devant le Conseil d'État à la décision prise par l'instance administrative de recours, n'est pas sans conséquence quant à la nature des griefs qui peuvent être invoqués à l'appui dudit recours. Ainsi, sont seuls recevables les moyens qui critiquent la légalité de la décision attaquée devant le Conseil d'État (à l'exclusion des griefs qui viseraient la décision initiale non attaquée), tenant compte de la nature du contrôle exercé par l'auteur de l'acte attaqué, lequel dispose, en l'espèce, d'un pouvoir d'annulation.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

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

La partie requérante souligne que l'arrêté du ministre de l'Intérieur du 22 janvier 2019 rejette son recours contre l'arrêté du 10 décembre 2018 du Gouverneur de la Province de Hainaut alors que l'acte attaqué « fait une application erronée des critères de l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007 et ne repose, ni en la forme, ni au fond, sur des motifs pertinents, suffisants et légalement admissibles ».

Elle formule plusieurs critiques à l'encontre de la motivation de l'acte attaqué.

Ainsi, elle relève, d'abord, que la décision du ministre de l'Intérieur approuve la clé de répartition des dotations communales décidée par le gouverneur laquelle prend en compte les critères légaux dans la mesure qui suit : 97% pour le critère de la population résidentielle, 1% pour le critère des risques présents sur le territoire de la commune, 0,5% pour les critères de superficie, de la population active, du revenu cadastral, et du revenu imposable, le critère du temps d'intervention moyen sur le territoire de la commune étant considéré comme un coefficient appliqué à la superficie de la commune. Elle expose que la pondération du critère de la population résidentielle à hauteur de 97% est justifiée par le fait qu'il s'agit du critère « le plus représentatif en termes d'équité et de prise en compte des risques présents sur la commune », par une référence aux travaux préparatoires de la loi selon lesquels le critère de la population est le « facteur ayant le plus grand impact sur le nombre d'interventions des services d'incendie et sur le coût supporté par les communes » et par le fait qu'il incombe au gouverneur de procéder à une « répartition équitable des dotations communales » en tenant compte des « spécificités locales » c'est-à-dire « des spécificités de chaque zone et des communes qui les composent ». Selon elle, cette motivation est lacunaire. Elle indique que les extraits des travaux préparatoires de la loi justifient seulement que le critère de la population résidentielle et active doit être d'au moins de 70 % selon le vœu du législateur, mais qu'ils sont insuffisants pour justifier *in concreto* (c'est-à-dire au regard des spécificités de la zone et des communes qui la composent) le pourcentage de 97% attribué au critère de la population résidentielle.

Elle fait ensuite valoir que la décision du ministre approuve le choix du gouverneur de scinder en deux sous-critères le critère de la population résidentielle et active, admettant que le sous-critère de la population active ne compte qu'à concurrence de 0,5% dans la clé de répartition choisie par le gouverneur, alors que l'article 68 de la loi précitée les traite comme un seul et même critère et qu'il résulte de la circulaire du SPF Intérieur du 14 août 2014 « Dotations communales aux zones de secours – Critères » que le critère de la population active est un critère significatif

permettant de tenir compte des risques d'accidents qui y sont liés. Elle estime donc qu'en ne retenant que le critère de la population résidentielle comme critère de risque prépondérant, le ministre de l'Intérieur « ne rend pas compte de la situation réelle des communes de la zone ».

Elle observe encore que la décision du ministre se fonde sur les arrêts n^{os} 236.317 et 236.318 du 28 octobre 2016 alors que dans ces affaires, il y avait un accord de presque la totalité des communes de la zone, ce qui n'est pas le cas en la présente espèce.

Elle formule enfin des critiques à l'encontre d'un passage de la motivation de la décision du gouverneur du 10 décembre 2018. Elle est d'avis que la pondération de 97% pour la population résidentielle n'est pas justifiée concrètement alors qu'en 2017, le taux était de 80%. Elle estime également que rien ne permet de comprendre pourquoi le critère de la population active est désormais pris en compte à hauteur de 0,5%, alors qu'il l'était à hauteur de 10% en 2017 et que la population active n'a pas chuté en un an. Quant à la pondération à hauteur de 1% du critère des risques présents sur le territoire de la commune, elle soutient qu'il ne se justifie pas en termes de motivation, compte tenu des risques présents sur son territoire qu'elle énumère dans le moyen. Elle ajoute encore que le fait de limiter à 0,5% les critères de la superficie, de la population active, du revenu cadastral et du revenu imposable, ne tient pas compte des spécificités locales. Pour ce qui concerne le critère du temps d'intervention moyen sur le territoire de la commune, elle est d'avis qu'il est inclus erronément comme coefficient du critère de superficie, alors qu'il s'agit d'un critère autonome selon l'article 68 de la loi du 15 mai 2007, précitée, et que le gouverneur ne s'est basé sur aucune donnée statistique, se limitant au temps d'intervention des ambulances.

La partie adverse soutient d'abord que « l'obligation de prendre en compte le critère de la population résidentielle et active, à concurrence de 70% au moins, n'est pas disproportionnée puisque, d'une part, ce sont généralement les habitants et les lieux de travail qui constituent les risques les plus importants d'interventions de secours, en tout cas du point de vue de leur fréquence, et que, d'autre part, le critère des "risques présents sur le territoire de la commune" concerne des risques plus ponctuels, comme la présence d'entreprises dangereuses qui disposent déjà de leurs propres mesures de sécurité, ce qui diminue la probabilité d'intervention des services de secours ».

Elle fait observer que l'acte attaqué constate que l'arrêté du gouverneur, qui a choisi de retenir une pondération de 97% pour ce critère, l'a justifié, à l'instar

du législateur, par référence à la volonté de procéder à une répartition équitable des dotations communales, ce facteur étant considéré comme ayant le plus grand impact sur le nombre d'interventions et les coûts supportés par les communes. Elle reproduit encore un extrait de l'arrêt n° 236.318 du 28 octobre 2016, tout en faisant valoir qu'il « n'est pas contestable que ces motifs sont pertinents et admissibles et que l'acte attaqué contient une motivation adéquate au sens de la loi du 29 juillet 1991 ».

Elle expose ensuite que « rien, dans l'article 68 de la loi sur la sécurité civile, n'interdit de pondérer différemment ces deux éléments constitutifs du critère de la population résidentielle et active, pour autant que le poids qui leur est accordé ensemble soit d'au minimum 70%, ce qui est bien le cas en l'espèce (97% + 0,5% = 97,5%) ». Elle cite en note de bas de page la circulaire précitée du 14 août 2014 qui donnait elle-même l'exemple d'une ventilation de 60% pour la population résidentielle et de 10 % pour la population active. Elle relève que ce choix du gouverneur a été motivé par la circonstance qu'il s'agit du critère le plus représentatif en termes d'équité et de prise en compte des risques présents sur le territoire de chaque commune et qu'il doit donc être le critère fondamental de cette répartition. Elle considère que la référence aux arrêts n^{os} 236.317 et 236.318 du 28 octobre 2016 n'est pas erronée, ces arrêts ayant décidé que l'article 68 de la loi précitée du 15 mai 2007 « 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 » au titre des spécificités de la zone. Ainsi, elle fait remarquer que sur les 19 communes de la zone de secours, seules cinq ont introduit un recours ce qui démontre, à son estime, que la grande majorité des communes partage l'approche du gouverneur et du ministre.

Dans son dernier mémoire, elle rappelle la teneur de l'obligation de la motivation formelle d'un acte administratif et constate qu'en l'espèce, l'acte attaqué reprend tant les motifs de droit que de fait qui le fondent, tout en soulignant que cette obligation ne va pas jusqu'à devoir exposer « les motifs des motifs ». Par ailleurs, elle soutient que la partie requérante est fort bien éclairée sur les motifs de la décision attaquée dès lors qu'elle n'ignore pas le taux de sa population résidentielle et active, ou encore la superficie de son territoire. Elle en conclut que la partie requérante dispose de toutes les données lui permettant de comprendre la portée de l'acte attaqué et les motifs qui le fondent.

V.2. Appréciation

Selon l'article 68 de la loi du 15 mai 2007, précitée, les dotations des communes de la zone de secours sont fixées chaque année par une délibération de leur conseil communal, sur la base de l'accord intervenu entre les différents conseils communaux concernés. À défaut d'un tel accord, il incombe au gouverneur de fixer lui-même ces dotations en fonction 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, aucune pondération n'étant imposée pour les autres critères. En l'absence d'un 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, n° 3353/007, p. 9). Il résulte également 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) » .

Dans son arrêt n° 5/2016 du 14 janvier 2016, la Cour constitutionnelle a examiné un recours en annulation de l'article 23 de la loi du 19 avril 2014 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 de Bruxelles-Capitale et modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, introduit par la ville d'Andenne. Il ressort de cet arrêt ce qui suit:

« B.3. Dans la première branche de son moyen, la partie requérante reproche au législateur d'avoir attribué au gouverneur de province une trop grande marge d'appréciation et d'avoir dès lors privé les communes de la garantie fondamentale de légalité contenue à l'article 162 de la Constitution.

B.4.1. L'organisation des services communaux d'incendie relève du champ d'application de l'article 162, alinéa 1er et alinéa 2, 3°, de la Constitution, qui dispose :

" Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi.
La loi consacre l'application des principes suivants :

[…]
3° la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales".

B.4.2. La disposition constitutionnelle précitée ne va pas jusqu'à obliger le législateur compétent à régler lui-même chaque aspect des institutions communales. Une délégation conférée à une autre autorité n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant qu'elle soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

B.4.3. L'article 68 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, tel qu'il a été modifié par la disposition attaquée (soit l'article 23 de la loi du 19 avril 2014 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 - ndlr), habilite le gouverneur de province à fixer, à défaut d'accord entre les communes concernées, la dotation de chaque commune de la zone de secours en tenant compte des critères fixés par son paragraphe 3 et étant entendu que le critère de la population résidentielle et active doit se voir attribuer une pondération d'au moins 70 %.

B.5.1. La disposition attaquée ne confère pas de compétence réglementaire au gouverneur mais lui attribue un pouvoir de décision individuel.

L'article 162, alinéa 1er et alinéa 2, 3°, de la Constitution ne s'oppose pas à ce que soit attribué à un gouverneur de province un pouvoir de décision lui permettant de fixer la dotation annuelle de chaque commune au sein d'une zone de secours déterminée.

B.5.2. La Cour doit toutefois examiner si ce pouvoir de décision individuel n'est pas de nature à aller au-delà de ce qui est mentionné en B.4.2.

B.6.1. La disposition attaquée oblige le gouverneur, lorsque celui-ci fixe la dotation de chaque commune de la zone de secours, à prendre en compte l'ensemble des critères énumérés à l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007 précitée et le contraint de surcroît à pondérer l'un d'entre eux - le critère de la population résidentielle et active - à concurrence d'au moins 70 %. La marge d'appréciation reconnue au gouverneur de province dans la pondération des autres critères prévus par la loi attaquée est raisonnablement justifiée, comme le relèvent les travaux préparatoires précités, par le souci de tenir compte des spécificités de chaque zone de secours.

B.6.2. Le gouverneur doit motiver sa décision et un recours administratif contre sa décision peut être introduit par le conseil communal auprès du ministre de l'Intérieur.

B.7. Bien que la fixation de la dotation de chaque commune de la zone de secours par le gouverneur implique dans son chef un pouvoir d'appréciation, ce pouvoir n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec son article 162, alinéa 1er et alinéa 2, 3°, et avec le principe de la sécurité juridique, étant donné que la disposition attaquée, lue dans son ensemble, indique de manière suffisamment claire les limites dans lesquelles le gouverneur doit mettre en œuvre sa compétence. Il ne saurait davantage être déduit de cette disposition que le législateur aurait autorisé le gouverneur à méconnaître le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.8. Dans la seconde branche de son premier moyen, la partie requérante critique la différence de traitement entre communes qui résulte de l'importance accordée

par le législateur au critère de la population résidentielle et active dans la pondération que doit réaliser le gouverneur de province.

B.9. Le législateur dispose d'une large marge d'appréciation dans l'organisation des services communaux de secours.

B.10.1. Comme le relèvent les travaux préparatoires cités en B.1.2, l'importance prépondérante accordée au critère de la population résidentielle et active dans le calcul de la dotation de la commune à la zone de secours se justifie en raison de la pertinence de ce critère afin d'estimer le nombre d'interventions susceptibles d'être réalisées au cours d'une année sur le territoire de cette commune et le coût qui leur est correspondant.

B.10.2. De surcroît, si d'autres critères, comme les risques inhérents à certaines activités industrielles, peuvent aussi être pertinents dans le cadre de pareille estimation, il y a lieu de relever que le critère de la population résidentielle et active n'est pas le seul qui doit être pris en considération par le gouverneur, ce dernier devant encore tenir compte de la superficie, du revenu cadastral, du revenu imposable, des risques présents sur le territoire de la commune ainsi que du temps d'intervention moyen sur le territoire de la commune.

B.11. Le simple fait que le gouverneur est tenu de donner une importance prépondérante au critère de la population résidentielle et active sur le territoire de la commune n'est pas sans justification raisonnable, compte tenu de la corrélation statistique qui existe entre l'importance de la population résidentielle et active d'une commune et la fréquence des interventions des services de secours sur le territoire de cette commune, d'une part, et de l'ample marge d'appréciation qu'il convient de reconnaître au législateur en la matière, d'autre part ».

La clé de répartition que fixe le gouverneur, lorsque les communes de la zone de secours ne sont pas arrivées à un accord, doit prendre en compte tous les critères prévus dans l'article 68, § 3, de la loi précitée du 15 mai 2007. Le montant total des dotations communales de la zone doit ainsi être réparti en fonction de l'ensemble de ces critères. Le gouverneur dispose, à cet effet, d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer l'importance relative qu'il donne à chacun de ces critères légaux, pour autant toutefois qu'il réserve au moins 70% au critère de la population résidentielle et active. La pondération que le gouverneur attribue nécessairement à chaque critère, doit, selon le vœu du législateur, reposer sur une prise en compte des « spécificités locales », c'est-à-dire, les « spécificités de chaque zone et des communes qui la composent ». Ce faisant, pour établir cette pondération, le gouverneur ne peut se fonder sur une représentation abstraite (détachée de toute référence aux caractéristiques propres de la zone et pertinentes pour chaque critère) de ce qui constitue, à ses yeux, le critère « le plus représentatif en termes d'équité et de prise en compte des risques présents sur chaque commune » ni sur une simple référence aux extraits des travaux préparatoires de la loi qui justifient la place prépondérante (au moins 70%) que le législateur a entendu réserver au critère de la « population résidentielle et active sur le territoire de la commune ». Si ces travaux préparatoires donnent un éclairage de la volonté du législateur, ils sont insuffisants pour justifier l'importance qu'attribue concrètement le gouverneur à chaque critère.

Dès lors que la décision prise par le gouverneur est un acte individuel, elle doit être motivée formellement et indiquer notamment au titre des motifs de fait, les spécificités locales qui justifient ses choix de pondération pour chaque critère séparément. Comme l'a relevé la Cour constitutionnelle dans l'arrêt précité, la marge d'appréciation reconnue au gouverneur est justifiée par le souci de tenir compte des spécificités de chaque zone de sorte qu'il doit motiver ses choix au regard desdites spécificités. La simple référence à un accord du plus grand nombre des communes concernées ne permet pas à elle seule de s'assurer (au regard des exigences de motivation formelle) que chacun des critères légaux a bien été pondéré en tenant compte des spécificités locales pertinentes.

Dans son recours introduit auprès du ministre de l'Intérieur, la partie requérante a fait notamment valoir que la circulaire du 14 août 2014 relative aux dotations communales rappelle que si tous les critères doivent être repris dans la formule (leur pondération étant libre) « dans tous les cas, la pondération des critères doit faire l'objet d'une motivation formelle se basant sur des circonstances locales », que « l'arrêté du gouverneur ne répond pas à l'obligation de motivation formelle sur base des circonstances locales prévues par la circulaire », qu'une simple référence à l'équité qui se définit comme « un sentiment général de justice partagé par tous les membres du groupe social », ne constitue pas un argument juridique et ne peut suffire pour fonder une motivation alors que celle-ci doit être, en l'espèce, davantage étayée compte tenu du pouvoir d'appréciation laissé au gouverneur.

Or l'acte attaqué ne justifie pas que la décision du gouverneur attribuant une pondération à chaque critère, et en particulier le critère de la population résidentielle à hauteur de 97%, est correctement motivée en fait, en tenant compte des spécificités locales propres à la zone et pertinentes pour chaque critère. En admettant le choix du gouverneur d'octroyer une pondération de 97,5% au critère de la population résidentielle et active, la partie adverse neutralise les effets des autres critères pondérés à 1 ou 0,5% alors que ceux-ci sont de nature à appréhender de manière plus spécifique la situation des communes faisant partie de la zone de secours.

Quant à la référence que fait l'acte attaqué à la motivation des arrêts du Conseil d'État n^{os} 236.317 et 236.318 du 28 octobre 2016, elle est d'autant moins pertinente que la partie adverse semble vouloir justifier la décision du gouverneur en considération d'un motif (« la volonté du plus grand nombre des communes ») qui est non seulement insuffisant pour les raisons déjà exposées ci-avant mais qui de toute manière n'a même pas été exprimé dans la décision du gouverneur. Par ailleurs, il ne ressort d'aucune pièce du dossier administratif que la majorité des

communes ici concernées serait d'accord avec la pondération retenue pour les différents critères. La circonstance que seules cinq communes sur dix-neuf ont introduit un recours au Conseil d'État ne démontre pas qu'il y aurait une large majorité pour soutenir la clef de répartition ici mise en cause, un désaccord pouvant se manifester sous d'autres formes par l'envoi, par exemple, d'un simple courrier au gouverneur ou d'un recours auprès du ministre de l'Intérieur non suivi d'un recours au Conseil d'État.

Au vu de ce qui précède, le moyen est, dans cette mesure, fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

L'arrêté du ministre de l'Intérieur du 22 janvier 2019 rejetant le recours introduit par la commune de Lessines contre l'arrêté du 10 décembre 2018 du Gouverneur de la Province de Hainaut fixant les dotations communales 2019 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 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le 4 octobre 2021, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Denis Delvax,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,

Caroline Hugé, greffier.

Le Greffier, Le Président,

Caroline Hugé Pascale Vandernacht