

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.069 du 23 février 2022

A. 230.519/XV-4.400

En cause :

- 1. la ville de Lessines,**
représentée par son collège communal,
 - 2. la commune de Bernissart,**
représentée par son collège communal,
 - 3. la ville de Comines-Warneton,**
représentée par son collège communal,
 - 4. la ville d'Antoing,**
représentée par son collège communal,
 - 5. la ville de Péruwelz,**
représentée par son collège communal,
 - 6. la ville de Leuze-en-Hainaut,**
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 26 mars 2020, la ville de Lessines, la commune de Bernissart, la ville de Comines-Warneton, la ville d'Antoing, la ville de Péruwelz et la ville de Leuze-en-Hainaut demandent l'annulation de « l'arrêté du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur du 27 janvier 2020 rejetant les recours introduits par les communes d'Antoing, de Bernissart, de Comines-Warneton, de Lessines, de Leuze-en-Hainaut et de Péruwelz contre les arrêtés du 13 décembre 2017 du Gouverneur de la Province de Hainaut fixant les dotations communales 2018 pour la zone de secours Wallonie Picarde et en ce qu'il fixe, en son annexe 1, le montant des dotations des communes requérantes à 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 concluant à l'annulation a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 janvier 2022 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

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'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. En ayant le souci d'éviter que l'application du nouveau régime des dotations communales ne conduise à des

« changements trop 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 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, 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 8 décembre 2016. Le gouverneur a, cette fois, pondéré 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 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, le gouverneur a fixé les parts à supporter respectivement par la ville de Lessines, la commune de Bernissart, la commune de Comines-Warneton, la ville d'Antoing, la ville de Peruwelz et la ville de Leuze-en-Hainaut (parties requérantes en la présente espèce) comme suit :

«

VILLE DE LESSINES	692.693,84 €
COMMUNE DE BERNISSART	439.529,60 €
COMMUNE DE COMINES-WARNETON	682.158,74 €
VILLE D'ANTOING	337.864,27 €
VILLE DE PERUWELZ	646.806,89 €
VILLE DE LEUZE-EN-HAINAUT	510.272,82 €

».

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 des dotations communales et d'éviter ainsi 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 16.144.323,48 euros. En l'absence d'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 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 la 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, le gouverneur a fixé les parts à supporter respectivement par la ville de Lessines, la commune de Bernissart, la commune de Comines-Warneton, la ville d'Antoing, la ville de Peruwelz et la ville de Leuze-En-Hainaut comme suit :

«

VILLE DE LESSINES	946.101,74 €
COMMUNE DE BERNISSART	596.946,12 €
COMMUNE DE COMINES-WARNETON	911.503,81 €
VILLE D'ANTOING	410.610,13 €
VILLE DE PERUWELZ	874.683,06 €
VILLE DE LEUZE-EN-HAINAUT	698.885,75 €

».

La répartition entre toutes les communes de la zone figure dans un tableau annexé aux dix-neuf arrêtés du 13 décembre 2017, précités.

Dans le courrier par lequel le gouverneur notifie à chaque commune de la zone la décision la concernant, 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 ».

6. La ville de Lessines, la commune de Bernissart, la commune de Comines-Warneton, la ville d'Antoing, la ville de Peruwelz et la ville de Leuze-en-Hainaut introduisent contre les décisions du gouverneur du 13 décembre 2017 les

concernant, le recours en réformation prévu à l'article 68, § 3, alinéa 6, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

Par six arrêtés du 29 janvier 2018, le ministre de l'Intérieur rejette ces recours.

7. Les parties requérantes introduisent contre ces six arrêtés ministériels rejetant leurs recours, un recours en annulation devant le Conseil d'État.

Par les arrêts n^{os} 246.440 à 246.445 du 18 décembre 2019, le Conseil d'État annule les six arrêtés ministériels précités du 29 janvier 2018.

8. À la suite de ces annulations, le ministre de l'Intérieur prend un nouvel arrêté le 27 janvier 2020 fixant la pondération des critères de la même manière que dans les arrêtés du gouverneur précités du 13 décembre 2017, et maintient ainsi pour les parties requérantes les mêmes montants de contribution communale.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est rédigée comme suit :

« Arrêté ministériel rejetant les recours introduits par les communes d'Antoing, de Bernissart, de Comines-Warneton, de Lessines, de Leuze-en-Hainaut et de Pêrulwez 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.

Le Ministre de l'Intérieur,

Vu la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, l'article 68, modifié par la loi du 19 avril 2014 ;

Vu les arrêtés du 13 décembre 2017 du Gouverneur de la Province de Hainaut fixant les dotations communales 2018 pour les communes de la zone de secours de Wallonie picarde ;

Vu les recours introduits par les communes d'Antoing, de Bernissart, de Comines-Warneton, de Lessines, de Leuze-en-Hainaut et de Pêrulwez contre l'arrêté du 13 décembre 2017 du Gouverneur de la Province de Hainaut ;

Vu les arrêtés ministériels du 29 janvier 2018 rejetant ces recours ;

Vu les arrêts du Conseil d'État n° 246.440 à 246.445 annulant ces arrêtés ministériels ;

Considérant que le délai d'examen des recours expire donc le 27 janvier 2020 ;

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 de 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 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 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 13 des 19 communes composant la zone de secours n’ont pas contesté une pondération de la population résidentielle à hauteur de 97 %. Que retenir une telle pondération pour ce critère tient donc compte également des spécificités de la zone de secours de Wallonie picarde ;

Considérant que le critère des risques présents sur le territoire de la commune, par l’impact potentiel qu’il a sur le nombre d’interventions, pouvait être pondéré de manière nettement plus importante que les critères de superficie, de temps d’intervention moyen, de population active, de revenu cadastral et de revenu imposable qui pouvaient n’être pondérés que de manière marginale,

ARRÊTE :

Article premier

Fixe la pondération des différents critères de la manière suivante :

- Population résidentielle : 97 %
- Risques présents sur le territoire de la commune : 1 %
- Population active : 0,5 %
- Superficie : 0,5 %
- Revenu cadastral : 0,5 %
- Revenu imposable : 0,5 %

Le critère du temps d'intervention moyen sera converti en un coefficient appliqué à la superficie afin qu'un temps moyen d'intervention plus long entraîne une charge financière plus légère pour une commune qu'un temps moyen d'intervention plus court, à superficie égale.

Art. 2.

Fixe les montants des dotations des communes d'Antoing, de Bernissart, de Comines-Warneton, de Lessines, de Leuze-en-Hainaut et de Pêrulwez à la zone de secours de Wallonie picarde pour l'année 2018 selon le tableau en annexe.
[...]

	Populatio n résidentie lle	Populat ion active	Risq ues ponc tuels	Revenu cadastral	Revenu imposable	Temps moyen d'inter vention	Coefficie nt temps d'interve ntion	superficie	Dotations communales 2018
ATH	29.074	11.680	200	14.341.197	514.321.925	761	2,23	126,9	1.491.858,91
BELOEIL	14.024	2.101	12	4.245.578	225.409.790	607	2,49	61,5	705.195,89
BERNISSART	11.922	1.489	0	3.214.942	187.005.669	680	2,37	43,4	596.946,12
ELEZELLES	5.979	448	0	2.089.371	105.579.011	940	1,93	44,7	300.597,53
FLOBECQ	3.426	788	0	1.451.878	63.623.977	720	2,30	23,0	172.975,94
FRASNES- LEZ- ANVAING	11.752	1.592	94	4.353.818	201.096.195	1080	1,70	112,4	603.277,22
MOUSCRON	57.773	21.129	118	31.269.023	852.527.059	330	2,95	40,1	2.915.620,44
COMINES- WARNETON	18.102	6.078	0	8.811.881	265.606.380	576	2,54	61,1	911.503,81
LESSINES	18.580	5.046	94	7.027.235	301.275.730	480	2,70	72,3	946.101,74
ANTOING	7.829	1.333	149	2.546.110	121.509.751	580	2,53	31,1	410.610,13
CELLES (LEZ- TOURNAI)	5.667	841	94	2.078.288	94.500.335	820	2,13	67,1	298.187,06
ESTAIMPUIS	10.333	2.393	94	3.504.614	169.765.717	660	2,40	31,8	529.663,21
PECQ	5.611	1.418	0	2.234.526	92.230.631	660	2,40	32,9	282.906,69
PERUWELZ	17.152	5.689	106	5.896.833	260.927.498	738	2,27	60,6	874.683,06
RUMES	5.168	607	0	1.464.375	86.756.352	780	2,20	23,7	259.085,24
TOURNAI	69.493	29.618	370	34.539.453	1.166.698.621	534	2,61	213,8	3.550.126,08
BRUNHAUT	8.127	790	12	2.186.387	128.952.364	807	2,16	46,1	409.036,37
LEUZE-EN- HAINAUT	13.814	4.682	12	5.924.406	230.608.613	606	2,49	73,5	698.885,75
MONT-DE- L'ENCLUS	3.716	424	0	1.366.686	64.316.050	825	2,13	26,9	187.062,31

16.144.323,48».

IV. Second moyen

IV.1. Thèses des parties

Le second moyen est pris de la violation de l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, des articles 1 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 du principe général de minutie, ainsi que de l'erreur dans les motifs de l'acte et de l'excès de pouvoir.

Selon les parties requérantes, l'arrêté du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur du 27 janvier 2020 rejette leur recours contre les arrêtés du 13 décembre 2017 du Gouverneur de la Province de Hainaut en faisant une application erronée des critères de l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007, précitée, en méconnaissant le principe de minutie, l'acte attaqué ne reposant, ni en la forme, ni au fond, sur des motifs pertinents, suffisants et légalement admissibles.

Elles critiquent, d'abord, les deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième considérants de l'acte attaqué en tant qu'ils concernent le choix de la pondération à hauteur de 97 % pour le seul critère de la population résidentielle. En substance, elles estiment que ces considérants sont impuissants à justifier concrètement cette pondération dès lors qu'ils se bornent, d'une part, à rappeler le dispositif légal ainsi que les travaux préparatoires de la loi et, d'autre part, à invoquer deux arrêts du Conseil d'État dont les solutions ne sont pas transposables puisque lesdits arrêts se sont basés sur l'accord de « presque toutes les communes » d'une zone, alors qu'en la présente espèce, l'acte attaqué se réfère à l'absence de contestation de treize communes sur dix-neuf, ce qui signifie tout de même que près d'un tiers des communes de la zone ont signifié leur désaccord sur ladite pondération. Elles qualifient ces considérants de clauses de style.

Quant au septième et dernier considérant de l'acte attaqué, qui concerne le critère des risques présents sur le territoire de la commune, pondéré à hauteur de 1 %, si elles admettent que celui-ci doit être pondéré plus fortement que les critères liés à la population active, la superficie, le revenu cadastral et le revenu imposable, elles ne comprennent pas pourquoi cette différence de pondération est limitée à 0,5 %, ni encore moins comment cette différence de 0,5 % peut être qualifiée, par l'acte attaqué, de « nettement plus importante », surtout si la partie adverse considère que ces autres critères ne doivent être pondérés que de manière marginale. Elles soutiennent que les risques ne sont pas identiques d'une commune à l'autre et qu'une zone de secours n'est pas une autre. Elles précisent, à cet égard, que sur les dix-neuf communes de la zone, seules les villes et communes d'Antoing, d'Ath, de Celles, de Lessines, de Péruwelz et de Tournai comptent des sites SEVESO.

Enfin, elles dénoncent la réduction à une portion congrue des autres critères et estiment que celui de la population résidentielle ne repose pas sur une motivation concrète (mise à part l'absence de contestation de treize communes sur dix-neuf), ce qui revient, selon elles, à méconnaître l'essence-même de la loi précitée du 15 mai 2007 qui veut que la répartition des dotations communales se fasse de manière équitable et équilibrée en fonction de l'ensemble des critères imposés par la loi, même si celui de la population résidentielle et active doit avoir un

caractère prépondérant. Si elles reconnaissent que le critère de la population résidentielle est le plus représentatif en termes d'équité, elles ne s'expliquent pas comment ce critère a été pondéré à hauteur de 97 % pour l'année 2018 contre 80 % pour l'année précédente, ni que le critère de la population active a été pondéré à hauteur de 0,5 % pour l'année 2018 contre 10 % pour l'année précédente. Elles relèvent encore que la pondération de tous les autres critères à hauteur de 0,5 % n'est pas motivée au regard des spécificités locales. Enfin, quant au critère de la superficie, elles constatent qu'il résulte du tableau annexé à l'acte attaqué que ledit critère se confond désormais avec le critère du temps d'intervention moyen sur le territoire de la commune, alors que la loi en fait deux critères distincts, et qu'il n'est pas possible de comprendre la formule qui a été utilisée pour traduire la prise en compte de ces deux critères dans la fixation des dotations communales.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose en substance que l'acte attaqué indique les raisons ayant justifié le rejet du recours en réformation des parties requérantes puisqu'il reprend les dispositions légales applicables, les travaux préparatoires relatifs à ces dispositions, les éléments de fait qui le justifient, en particulier l'absence de contestation de la part du plus grand nombre de communes, et deux arrêts du Conseil d'État confirmant le bien-fondé du choix de prendre en compte la volonté du plus grand nombre de communes.

À propos de la critique concernant le changement de pondération du critère de la population résidentielle, lequel est passé de 80 % en 2017 à 97 % en 2018, elle explique ce qui suit :

« À cet égard, soulignons que la pondération du critère de population active et résidentielle a augmenté progressivement – 70 % en 2016, 80 % en 2017 et 97 % à partir de 2018 – à mesure que le critère de capacité financière lié au passif des communes dans la répartition des frais liés aux services régionaux d'incendie diminuait. En effet, l'article 68, § 3, alinéa 4, de la loi du 15 mai 2007 dispose que le passif des communes ne peut être pris en compte que pendant les trois premières années qui suivent le passage en zone de secours. Les requérantes pouvaient donc raisonnablement s'attendre à ce qu'il en aille de même pour l'année 2018 dans le cadre du recours en réformation devant la partie adverse. Elles ne peuvent soutenir que "rien ne permet de comprendre le chiffre de 97 %" puisque cela correspond aux choix du gouverneur, depuis 2016, d'augmenter progressivement la part du critère de la population dans le calcul des dotations communales. Ce choix est partagé par la partie adverse ».

Elle ne comprend pas pourquoi les parties requérantes qualifient de non pertinents les passages de la motivation rappelant les dispositions légales applicables, la teneur du pouvoir discrétionnaire du gouverneur et le fait que le législateur a considéré le critère de la 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. Elle fait valoir, au contraire, qu'une telle motivation est tout à fait pertinente et précise ce qui suit :

« La motivation d'un acte ne s'apprécie pas au regard d'un considérant pris isolément. Il y a lieu d'observer l'intégralité de la motivation pour comprendre les raisons ayant justifié la décision. Ensuite, la loi, les travaux préparatoires et les arrêts de Votre Conseil précités reconnaissent le caractère discrétionnaire du pouvoir du gouverneur et de la partie adverse en cas de recours en réformation quant à la pondération des critères légaux. La seule exigence est qu'une pondération de minimum 70 % soit accordée au critère de la population. Dès lors que cette exigence a été respectée en l'espèce, il n'appartient pas aux requérantes de critiquer le choix du gouverneur et, ensuite, de la partie adverse, sauf à démontrer l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation en l'espèce, ce qu'elles ne font pas, et qui est démentie par l'adhésion de près des deux-tiers des communes de la zone. En exigeant que la partie adverse explique pourquoi une pondération de 97 % a été retenue, les requérantes exigent que soient fournis les motifs des motifs de l'acte attaqué, ce que Votre Conseil a considéré comme n'étant pas nécessaire ».

Elle ne comprend pas davantage en quoi la référence que fait l'acte attaqué à deux arrêts du Conseil d'État serait erronée, et précise que « “la volonté du plus grand nombre” n'équivaut pas, en français, à “un accord de presque la totalité des communes”, comme semblent le penser les parties requérantes ».

Elle conteste les prétendues différences de situation entre les communes qui sont liées à la présence, sur le territoire de certaines d'entre elles, de sites SEVESO, dès lors que les accidents sur de tels sites causent nécessairement des pollutions dans les communes voisines en sorte que les risques d'accident sur de tels sites ne peuvent être circonscrits aux seuls territoires des communes qui les hébergent. Elle ajoute que le site Internet de la Région wallonne relatif à l'environnement renseigne d'autres communes de la zone de secours que celles citées par les parties requérantes, où sont également implantés des sites SEVESO (soit, les communes d'Estaimpuis, de Frasnes-Lez-Anvaing et de Mouscron).

Enfin, plus généralement, concernant la pondération à hauteur de 1 % du critère des risques présents sur le territoire, elle soutient que les dispositions légales applicables ont été respectées, et que si l'on peut reconnaître que la situation des dix-neuf communes de la zone n'est pas identique en tout point, le gouverneur, lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire, doit attribuer une pondération qui sera applicable à l'ensemble des communes, en choisissant la pondération qu'il estime la plus adaptée à la zone de secours concernée. Elle rappelle que ce choix relève de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, et qu'il n'appartient pas aux parties requérantes de le critiquer s'il respecte les dispositions légales applicables et s'il est justifié dans la motivation de sa décision.

Dans son dernier mémoire, elle répète que la jurisprudence du Conseil d'État est fixée en ce sens que l'obligation de motivation formelle des actes administratifs n'emporte nullement une obligation d'exposer les motifs des motifs. Elle rappelle, également, les enseignements des arrêts n^{os} 251.730, 251.731, 251.732, 251.736, 251.737 du 4 octobre 2021, et estime que ceux-ci ont été suivis en l'espèce en spécifiant ce qui suit :

« Force est de constater que ces principes sont respectés puisque, en prenant en compte la volonté du plus grand nombre des communes composant la zone (13 sur 19), l'acte attaqué ne se contente pas de se référer aux travaux préparatoires pertinents ou au critère le plus représentatif en termes d'équité et de prise en compte des risques présents sur chaque commune, mais tient compte des spécificités locales de la zone, exprimées à travers la volonté du plus grand nombre de communes de celle-ci. Par ailleurs, le gouverneur indique également pourquoi le critère de la population résidentielle doit se voir attribuer une pondération de 97 %, i.e. parce qu'il est le critère le plus représentatif en termes d'équité et de prise en compte des risques présents sur chaque commune. Une telle justification ne serait pas forcément applicable à chaque zone de secours du pays. Enfin, la décision du gouverneur indique également que le critère des risques présents sur le territoire de la commune doit se voir attribuer une pondération de 1 % dans la mesure où il a un impact plus important que les autres critères. Il faut également souligner que cette pondération se fonde sur des calculs et des relevés détaillés relatifs aux différents critères, qui prennent en compte, par exemple, le nombre d'écoles, d'hôpitaux ou d'entreprises SEVESO sur le territoire des différentes communes. S'agissant plus spécialement des sites SEVESO, comme cela a été exposé, leur présence sur le territoire d'une commune n'a pas pour effet d'augmenter les risques sur le seul territoire de celle-ci [...], et donc le facteur lié aux risques ne pouvait pas être affecté d'une pondération trop importante. En effet, dans la mesure où les entreprises SEVESO font peser un risque mais sont pourvoyeuses d'emplois pour les habitants des communes environnantes, il serait inéquitable d'octroyer à ce critère une pondération trop importante. Cela vaut également pour les hôpitaux et écoles, qui profitent également aux habitants des communes voisines ».

Enfin, elle estime que l'obligation de motivation formelle doit également s'apprécier en fonction de la connaissance dont dispose déjà le destinataire de l'acte des motifs qui fondent celui-ci. Or, de son point de vue, les parties requérantes sont fort bien au courant des motifs en question puisqu'ils concernent des données qu'elles devraient bien connaître comme le taux de la population résidentielle et active, la superficie du territoire ainsi que la volonté majoritaire des autres communes de la zone de secours.

IV.2. Appréciation

Dans ses arrêts du 4 octobre 2021, précités, le Conseil d'État a jugé ce qui suit :

« 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 1^{er} 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 1^{er} et alinéa 2, 3^o, 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 1^{er} et alinéa 2, 3^o, 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. ».

Ces mêmes principes s'appliquent au ministre de l'Intérieur lorsque, comme en l'espèce, saisi du recours en réformation prévu à l'article 68, § 3, alinéa 6, de la loi précitée du 15 mai 2007 (tel qu'en vigueur jusqu'au 4 octobre 2018), il procède lui-même à la pondération des critères légaux de répartition des dotations communales d'une zone de secours.

En l'espèce, force est de constater que, comme le dénonce le moyen, la motivation formelle de l'acte attaqué se limite à quelques considérations très générales, et n'indique, au titre des motifs de fait, pas la moindre spécificité locale

(propre à la zone de secours litigieuse) permettant de justifier les choix de pondération du ministre, séparément pour chacun des critères légaux. Comme l'a déjà jugé le Conseil d'État dans ses arrêts du 4 octobre 2021, il ne suffit pas de dire que la pondération du critère de la population résidentielle à hauteur de 97 % est pertinente, dès lors que 13 communes sur 19 n'ont pas remis en cause la pondération dudit critère par le biais d'un recours, encore faut-il démontrer en quoi cette pondération répond bien aux spécificités locales de la zone de secours. Par ailleurs, même si les communes et les villes appartenant à la zone de secours connaissent le taux de leur population résidentielle ou la superficie de leur territoire, cela n'implique pas qu'elles soient en mesure de comprendre les raisons qui ont conduit la partie adverse à octroyer les pondérations de certains critères ni de savoir si les spécificités locales ont réellement été prises en considération. Enfin, il y a lieu de constater que la partie adverse tente, par le biais de ses écrits de procédure, de combler les lacunes de la motivation de l'acte attaqué tout en faisant valoir qu'elle n'avait pas à exprimer les motifs de ses motifs. Cette façon de faire ne peut être admise, l'acte attaqué devant lui-même contenir une motivation suffisamment précise et adéquate, une motivation *a posteriori* n'étant pas légalement acceptable.

Le second moyen est ainsi fondé.

V. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur du 27 janvier 2020 rejetant les recours introduits par les communes d'Antoing, de Bernissart, de Comines-Warneton, de Lessines, de Leuze-en-Hainaut et de Peruwelz contre les arrêtés du 13 décembre 2017 du Gouverneur de la Province de Hainaut fixant les dotations communales 2018 pour la zone de secours Wallonie Picarde et en ce qu'il fixe, en son annexe 1, le montant des dotations des communes requérantes précitées à la zone de secours de Wallonie Picarde, est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 1200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence d'un sixième chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 23 février 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht