CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 262.387 du 18 février 2025

A. 235.407/XV-4933

En cause : **la ville de Comines-Warneton**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es Lawi ORFILA et
Philippe LEVERT, avocats,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles,

contre :

1. **le Gouverneur de la Province du Hainaut**,
2. **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 7 janvier 2022, la partie requérante demande l'annulation :

- de l'arrêté du 10 décembre 2018 du gouverneur de la Province du Hainaut fixant le montant total des dotations communales de la zone de secours de Wallonie Picarde à la somme totale de 18.230.067,62 euros, et fixant la part à supporter par la requérante, pour 2019, à la somme de 1.022.695,17 euros et
- du rejet implicite de son recours en annulation du 27 décembre 2018 introduit auprès du ministre de l'Intérieur.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Erik 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 du premier acte attaqué et au rejet pour le surplus, a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des courriers valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 septembre 2024 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

Il y a lieu de se référer à l'exposé des faits de l'arrêt n° 253.069 du 23 février 2022 et de le compléter par les éléments suivants :

1. 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'élève à 18.230.067,62 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 est fixée par dix-neuf arrêtés du Gouverneur de la province du Hainaut du 10 décembre 2018. L'arrêté 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 précédant 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 Comines-Warneton 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 1022695,17 ;

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

ARRETE

Article 1 : La dotation communale de Comines-Warneton à la zone de secours Hainaut-Ouest s'élève à 1022695,17 euros ;

Article 2 : Cette somme sera versée sur le compte ouvert auprès d'un organisme financier par la zone de secours Hainaut-Ouest […] en 4 tranches de 255673,7925 euros ;

Aux dates suivantes :
1. Au plus tard le vingtième jour après le jour de la notification du présent arrêté à l'administration communale de [sic]
2. Le 14 avril 2019
3. Le 14 juillet 2019
4. Le 14 octobre 2019

Article 3 : Le conseil communal peut exercer un recours auprès du ministre contre la décision du gouverneur dans un délai de 20 jours à compter du lendemain de la notification du présent arrêté ;

Article 4 : À défaut de versement à l'expiration du délai de recours ou de la procédure de recours, 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 ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

2. Par un courrier du 27 décembre 2018, le bourgmestre de la partie requérante introduit un recours auprès du ministre de l'Intérieur contre cette décision.

3. Par un arrêté du ministre de l'Intérieur du 22 janvier 2019, ce recours est rejeté. Cet arrêté est annulé par l'arrêt n° 251.737 du 4 octobre 2021

(ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.251.737). Le ministre de l'Intérieur n'ayant pas statué à nouveau dans un délai de quarante jours à compter de la notification de l'arrêt, la partie requérante en déduit que ce recours est implicitement rejeté en application de l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, selon lequel « à défaut de décision à l'expiration de ce délai, le recours est réputé rejeté ».

Il s'agit du second acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans leur mémoire en réponse, les parties adverses soutiennent que le recours est irrecevable pour cause de tardiveté, en tant qu'il est dirigé contre le premier acte attaqué, à savoir à l'arrêté du Gouverneur de la Province du Hainaut du 10 décembre 2018, qui a été notifié le jour même à la partie requérante. Elles soutiennent que le délai pour introduire un recours expirait en février 2019.

Elles soulignent que la partie requérante ne fournit aucune justification quant à la recevabilité de son recours à l'encontre de cet acte, et qu'elle n'avait pas contesté cet arrêté dans le cadre de son précédent recours ayant abouti à l'arrêt n° 251.737 du 4 octobre 2021.

En conséquence, elles demandent que le recours soit déclaré irrecevable à l'encontre du premier acte attaqué et que le Gouverneur de la Province du Hainaut soit mis hors de cause.

Elles ajoutent que l'irrecevabilité *ratione temporis* du recours contre le premier acte entraîne, par voie de conséquence, l'irrecevabilité du recours dans son ensemble, en raison de l'absence de griefs dirigés contre le second acte attaqué.

Elles invoquent la jurisprudence selon laquelle, lorsque seul l'acte pris par l'instance administrative de recours est contesté, les moyens doivent être exclusivement dirigés contre cet acte et non contre la décision initiale non attaquée en temps utile.

Elles font valoir qu'en l'espèce, les développements du moyen unique formulé par la partie requérante ne visent que le premier acte attaqué, sans critiquer le second, qui est pourtant le seul acte encore attaquable *ratione temporis*.

En l’absence de moyens dirigés spécifiquement contre le second acte attaqué, elles concluent que le recours doit être déclaré irrecevable dans son ensemble.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante soutient que la notification du premier acte attaqué n’a pu faire courir que le délai de recours administratif en annulation, organisé par l’article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007 précitée, devant le ministre de l’Intérieur. Elle rappelle que la décision du ministre, prise sur ce recours, a été annulée par l’arrêt du Conseil d’État n° 251.737. Selon elle, la notification de cet arrêt au ministre de l’Intérieur intervenue le 6 octobre 2021 a donc eu pour effet de le ressaisir du recours organisé et de lui accorder un nouveau délai de quarante jours pour statuer. Elle conclut que ce dernier ayant négligé de statuer dans ce délai, le délai de recours en annulation devant le Conseil d’État, tant pour le premier que pour le second acte attaqué, a commencé à courir seulement le 16 novembre 2021 et que le recours est par conséquent recevable *ratione temporis*.

Dans leurs derniers mémoires, les parties se limitent à demander la poursuite de la procédure.

IV.2. Appréciation

L’article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, qui est applicable à défaut d’un accord entre les différents conseils communaux d’une zone de secours, dispose comme suit :

« 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 en annulation 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.

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.

Le rejet du recours ou le cas visé à l'alinéa 9 vaut inscription dans les budgets communaux au 1er novembre de l'année précédant celle pour laquelle la dotation est prévue ».

La notification de l'arrêté du gouverneur fixant la dotation communale de chaque commune ne fait courir que le délai pour exercer le recours en annulation auprès du ministre de l'Intérieur visé à l'article 68, § 3,

Dans le cas où ce recours est rejeté, implicitement ou explicitement, la commune concernée dispose d'un nouveau délai pour attaquer l'arrêté du gouverneur qui court à compter, selon le cas, de la notification de la décision du ministre de l'Intérieur ou de l'expiration du délai de quarante jours dont il disposait pour statuer.

À la suite de la notification, le 6 octobre 2021, de l'arrêt n° 251.737 du 4 octobre 2021 ayant annulé la décision du ministre de l'Intérieur, ce dernier devait statuer dans un délai de quarante jours, soit au plus tard le 15 novembre 2021.

Le recours introduit le 15 janvier 2022 contre la décision du gouverneur l'a été dans le délai réglementaire de soixante jours.

L'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse est rejetée.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de la violation de l'article 68 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, de la violation des articles 1er 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 fait valoir que le premier acte attaqué, fixant le montant total des dotations communales de la zone de secours de Wallonie Picarde à 18.230.067,62 euros et déterminant la contribution de la requérante pour l'année 2019 à 1.022.695,17 euros, repose sur une application erronée des critères légaux, tant en ce qui concerne leur pondération que leur prise en compte effective.

Elle soutient également que le rejet implicite de son recours en annulation par le second acte attaqué, en l'absence de motivation formelle, confirme l'absence de fondement légal suffisant pour justifier l'arrêté du gouverneur.

Elle allègue que les actes attaqués ne respectent pas les critères définis à l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007, lesquels imposent de prendre en considération :

- la population résidentielle et active (pondération obligatoire d'au moins 70 %) ;
- la superficie ;
- le revenu cadastral ;
- le revenu imposable ;
- les risques présents sur le territoire ;
- le temps d'intervention moyen et
- la capacité financière des communes.

Elle estime que le premier acte attaqué a fixé de manière arbitraire et insuffisamment motivée la pondération des critères en attribuant :

- 97 % au critère de la population résidentielle ;
- 0,5 % aux critères de superficie, de population active, de revenu cadastral et de revenu imposable ;
- 1 % au critère des risques présents sur le territoire ;
- et en intégrant le critère du temps d'intervention moyen comme simple coefficient du critère de superficie.

Elle dénonce une motivation lacunaire, en ce que rien ne justifie la fixation du critère de population résidentielle à 97 %, alors que pour l'année 2017 ce critère était pondéré à 80 %. De plus, elle souligne que la population active a été réduite à 0,5 %, alors qu'elle était fixée à 10 % en 2017, sans explication adéquate, alors même que la loi ne dissocie pas les notions de population résidentielle et active.

Elle critique également la réduction disproportionnée de certains critères à des valeurs minimales (superficie, revenus, risques), sans tenir compte des spécificités locales, notamment la présence de sites industriels à haut risque sur certaines communes.

Elle relève, en outre, que le gouverneur ne pouvait justifier ses choix par une simple référence à un accord entre les communes ou aux travaux préparatoires de la loi et qu'il devait fournir des éléments concrets et circonstanciés relatifs aux spécificités locales des communes concernées.

Enfin, elle met en exergue le fait que la prise en compte du temps d'intervention moyen comme coefficient du critère de superficie est erronée, soulignant que cette donnée repose uniquement sur les temps d'intervention des ambulances, sans intégration des interventions des services de secours extérieurs à la zone, notamment ceux de la zone de secours voisine située en Flandre.

Dans leur mémoire en réponse, les parties adverses soutiennent que le moyen unique invoqué par la requérante est irrecevable, en ce qu'il se fonde sur la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Elles font valoir que le recours est manifestement tardif en ce qui concerne le premier acte attaqué et que dès lors, seules les critiques dirigées contre le second acte attaqué, à savoir le rejet implicite du recours administratif, sont recevables. À titre principal, elles estiment que la partie requérante ne formule aucune critique spécifique à l'encontre du second acte attaqué, ce qui rend le recours irrecevable dans son ensemble. À titre subsidiaire, elles allèguent que, même si le recours devait être jugé recevable, il est dénué de fondement, car une décision implicite de rejet n'est pas soumise aux exigences formelles de motivation prévues par la loi du 29 juillet 1991. Elles se réfèrent à la jurisprudence du Conseil d'État, et plus particulièrement à l'arrêt n° 230.714 du 1er avril 2015 qui a jugé qu'une décision implicite ne peut, par nature, faire l'objet d'une motivation formelle, bien qu'elle doive reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles. En conséquence, elles demandent que le moyen unique soit déclaré irrecevable, du moins en ce qu'il invoque la violation de la loi précitée.

En ce qui concerne le fondement du moyen, elles contestent les critiques formulées par la requérante contre le premier acte attaqué, qui concernent principalement la prépondérance du critère de la population résidentielle et active (pondéré à 97 %) par rapport aux autres critères, la distinction opérée entre la population résidentielle et la population active ainsi que la pondération minimale attribuée aux autres critères (superficie, revenu cadastral, risques, etc.).

Elles considèrent que le gouverneur a fixé les dotations dans le respect de l'article 68 de la loi du 15 mai 2007, qui impose une pondération minimale de 70 % pour le critère de la population résidentielle et active, sans imposer de pondération précise pour les autres critères. Selon elles, le choix d'attribuer une

pondération de 97 % à ce critère est justifié, car il constitue le facteur ayant le plus grand impact sur les interventions des services de secours, tandis que les autres critères concernent des risques plus ponctuels. Elles indiquent que la distinction entre la population résidentielle et la population active est légale et admissible, dans la mesure où l'article 68 de la loi n'interdit pas une différenciation entre ces deux éléments pour autant que leur pondération globale atteigne au moins 70 %, ce qui est le cas en l'espèce. Elles citent la jurisprudence du Conseil d'État, et plus particulièrement l'arrêt n° 236.318 du 28 octobre 2016 et la circulaire du 14 août 2014 du SPF Intérieur, qui reconnaissent au gouverneur un pouvoir discrétionnaire d'appréciation quant à la pondération des critères, sous réserve du respect du seuil légal minimal. Elles affirment que la partie requérante ne peut exiger que le gouverneur motive de manière détaillée le choix des pondérations, dès lors que celles-ci respectent le cadre légal fixé par la loi et les travaux préparatoires.

Elles concluent que le second acte attaqué, qui se borne à rejeter le recours administratif de la partie requérante contre le premier acte attaqué, est dépourvu de toute illégalité, le premier acte étant lui-même conforme aux exigences légales.

Dans leur dernier mémoire, elles se limitent à demander la poursuite de la procédure.

V.2. Appréciation

Si l'acte attaqué est une décision implicite, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne lui est pas applicable. Toutefois, une telle décision doit, comme tout acte administratif, reposer sur des motifs de droit pertinents et sur des motifs de fait exacts, pertinents et admissibles. Lorsqu'une autorité administrative rejette implicitement un recours en annulation, comme en l'espèce, elle est censée s'approprier les motifs exposés dans la décision initiale.

L'arrêt n° 251.737 du 4 octobre 2021 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 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'on recherche vainement cette motivation spécifique locale "en droit et en fait" dans l'arrêté du gouverneur, que ce dernier ne répond manifestement pas à l'obligation de motivation formelle puisqu'il se contente d'une référence à la seule équité "pouvant se définir comme un sentiment général de justice partagé par tous les membres du groupe social et non comme un argument de droit".

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 ».

Cet arrêt a jugé qu'est dépourvue de justification la décision attaquée attribuant au critère de la population résidentielle un taux de 97 % neutralisant ainsi 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.

Il n'y a pas lieu de s'écarter de ce qui a déjà été jugé par cet arrêt au sujet de l'absence d'une motivation formelle adéquate dans l'arrêté du gouverneur du 10 décembre 2018 permettant de justifier la pondération des différents critères et spécialement celui de la population résidentielle qui est fixé à 97 %.

Cette illégalité rejaillit nécessairement sur la décision implicite de rejet de la requête en annulation introduite devant le ministre de l'Intérieur, dans laquelle le même grief était soulevé.

Le moyen unique est 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 10 décembre 2018 du Gouverneur de la Province du Hainaut fixant le montant total des dotations communales de la zone de secours de Wallonie Picarde à la somme totale de 18.230.067,62 euros, et fixant la part à supporter par la requérante, pour 2019, à la somme de 1.022.695,17 euros et le rejet implicite du

recours en annulation, introduit 27 décembre 2018 auprès du ministre de l'Intérieur, sont annulés.

Article 2.

La seconde partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 18 février 2025, par la XV^{e} chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Joëlle Sautois,	conseillère d'État,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier, La Présidente,

Caroline Hugé Anne-Françoise Bolly