**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**XV^e CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n^o 263.046 du 24 avril 2025

A. 236.542/XV-5104

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,

ayant élu domicile chez
M^e Lawi ORFILA, avocat,
avenue Louise 140
1050 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 2 juin 2022, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté de la ministre de l'Intérieur du 31 mars 2022 rejetant les recours qu'elles, et la commune de Leuze-en-Hainaut, avaient introduits 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 fixant, 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. 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 de l'acte attaqué, a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé un courrier 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 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.253.069) et de le compléter par les éléments suivants :

À la suite de l'annulation prononcée par l'arrêt précité, le ministre de l'Intérieur statue à nouveau sur les recours introduits par les parties requérantes et il prend l'arrêté suivant :

« Vu la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, l'article 68, § 3, telle que modifiée par la loi du 19 avril 2014, avant sa modification par l'article 16 de la loi du 15 juillet 2018 portant des dispositions diverses Intérieur ;

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 Péruwelz contre cet arrêté du 13 décembre 2017 du gouverneur de la province de Hainaut ;

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

Vus les arrêts de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 246.440 à 246.445 du 18 décembre 2019 annulant ces arrêtés ministériels ;

Vu l'arrêté ministériel du 27 janvier 2020 rejetant ces recours ;

Vu l'arrêt de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 253.069 du 23 février 2022 annulant cet arrêté ministériel ;

Considérant que la section du contentieux administratif du Conseil d'État jugeait dans ses arrêts n° 246.440 à 246.445 du 18 décembre 2019 […] qu'à défaut de précisions dans le texte de cette disposition ou dans ses travaux préparatoires, le recours au ministre de l'Intérieur prévu à l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007, précitée, avant sa modification par l'article 16 de la loi du 15 juillet 2018 portant des dispositions diverses Intérieur, doit s'interpréter comme un recours en réformation ; que l'entrée en vigueur, postérieure à la date de la décision faisant l'objet du recours, d'une nouvelle législation prévoyant une autre forme de recours n'entraîne pas le dessaisissement du ministre ou la modification de la nature du recours dont il est valablement saisi ;

Considérant que la législation applicable le jour de la décision du gouverneur de la province de Hainaut fixant les dotations communales 2018 pour la zone de secours de Wallonie Picarde, soit le 13 décembre 2017, prévoyait la possibilité pour les communes concernées d'introduire un recours en réformation contre cette décision ;

Considérant que le dernier jour du délai d'examen des recours est le 5 avril 2022 ;

Considérant que le montant total des dotations communales de la zone Wallonie picarde pour l'année 2018 s'élève à 16.144.323,48 euros ;

Considérant que pour déterminer le montant de la dotation de chaque commune, l'autorité doit prendre en compte les critères suivants, conformément à l'article 67, § 3, alinéa 1er, de la loi du 15 mai 2007 précitée :
1. la population résidentielle et active ;
2. la superficie ;
3. le revenu cadastral ;
4. le revenu imposable ;
5. les risques présents sur le territoire de la commune ;
6. le temps d'intervention moyen sur le territoire de la commune ;
7. la capacité financière de la commune ;

Considérant que, en vertu de l'article 67, § 3, alinéa 1er, de la loi du 15 mai 2007 précitée pour le critère de population active et résidentielle, une pondération d'au moins 70 % doit lui être attribuée ;

Considérant 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 relative à la sécurité civile ;

Considérant 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 ;

Considérant que l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007 précitée dispose que c'est seulement durant les trois 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 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 qu'au vu de la situation de la zone de secours de Wallonie picarde, aucun élément pertinent ne permet de justifier un écart trop grand du coût par habitant entre les communes, l'ensemble des habitants de la zone de secours recevant une offre de protection équivalente ; que cette protection indifférenciée est garantie par le programme pluriannuel de politique générale et le schéma d'organisation opérationnel ; que le réseau des postes de secours permet d'assurer une protection équivalente de l'ensemble des habitants de la zone de secours ;

Considérant le profil géographique de la zone de secours qui est composée de communes combinant de larges espaces urbanisés d'une part et de grands espaces ruraux d'autre part, telles que les villes de Tournai, d'Ath et de Mouscron, et d'autres ayant un profil nettement plus rural, telles que les communes de Mont-de-l'Enclus ou Elezelles ; que cette disparité, typique de la zone de secours Wallonie picarde, ne permet pas d'établir une spécificité propre aux communes de la zone de secours ; que dès lors, renforcer les critères de population active, de superficie, de temps moyen d'intervention, de revenus cadastral et imposable, entraîne *de facto* un différentiel entre les communes qui n'est pas justifié par l'offre de protection et d'intervention de la zone de secours Wallonie picarde, qui est organisée pour offrir une protection équivalente à tous les habitants de la zone de secours ;

Considérant dès lors, au vu de ces éléments que le critère de population résidentielle est le critère le plus pertinent pour obtenir une répartition des dotations communales qui respecte au mieux la situation de la zone de secours Wallonie picarde ;

Considérant néanmoins que la présence de certains risques spécifiques est le seul critère, au niveau local, justifiant un différentiel particulier entre les communes ; qu'en effet, il s'agit du seul critère justifiant un investissement spécifique de la zone de secours pour certaines communes ;

Considérant cependant que, au vu des éléments développés ci-dessus, ce différentiel ne doit pas entraîner un coût par habitant trop différent entre les communes ; qu'en outre ces risques, mêmes s'ils sont situés sur certaines communes, profitent à l'ensemble des communes de la zone de secours ; qu'il s'agit entre autres des hôpitaux qui assurent en effet une sécurité sanitaire et médicale pour l'ensemble des habitants de la zone de secours ou des entreprises Seveso qui assurent en effet un revenu économique aux communes de la zone de secours et d'éventuels emplois à ses habitants ;

Considérant que, en outre, au vu de la répartition des risques dans la zone de secours Wallonie picarde et plus particulièrement la concentration d'une grande partie de ces risques dans une minorité de communes (notamment Tournai, Ath et Antoing), une pondération du critère de risque trop élevée implique automatiquement une augmentation substantielle de la part des communes concernées et entraîne un déséquilibre trop important entre les interventions financières de chaque commune ;

Considérant que la prise en considération du temps moyen d'intervention, ne peut être réalisée en reprenant simplement les différents temps d'intervention moyen en secondes pour chaque commune ; qu'effectivement, d'une part, il s'agit de temps moyen d'intervention pour l'ensemble du territoire d'une commune mais que vu les différences géographiques importantes des territoires des communes de la zone, comme expliqué ci-avant, une même commune peut connaître des différences très importantes de temps moyen d'intervention sur plusieurs parties de son territoire plus ou moins densément peuplées ; que d'autre part, le fait que les temps moyens d'intervention sont exprimés en secondes implique des

différences très importantes si ceux-ci devaient [être] repris tels quels (ainsi, selon ce mode de calcul, il y aurait une différence de plus de 100 % entre le temps d'intervention moyen de la ville de Tournai et celui de la commune de Frasnes-lez-Anvaing), ce qui entraînerait des différences dans le calcul de la répartition qui ne seraient pas cohérentes par rapport à la situation spécifique de la zone de secours; qu'il convient que, à superficie égale, un temps moyen d'intervention plus long entraîne une charge financière plus légère pour une commune qu'un temps moyen d'intervention plus court ; que, dès lors, ces temps moyens d'intervention ont été lissés afin de pouvoir les prendre en compte, sans qu'ils ne provoquent des effets aberrants dans le calcul de la répartition de la dotation, sous la forme d'un coefficient "temps d'intervention" ;

Considérant qu'une commune s'attend à participer d'une moindre manière à la dotation communale à la zone de secours si le temps moyen d'intervention est plus élevé, le coefficient est calculé de façon à ce qu'il soit plus bas pour les communes ayant un temps moyen d'intervention plus élevé ; que de cette façon, le temps moyen d'intervention est bien pris en considération en respectant les spécificités de chaque commune, puisque, d'une part, il permet de diminuer la dotation des communes ne bénéficiant pas des temps d'intervention moyen les plus rapides, et d'autre part, comme le temps moyen d'intervention est aussi tributaire des superficies et de l'organisation territoriale des communes, le coefficient permet de prendre en compte ces spécificités ;

Considérant que, pour l'ensemble des communes de la zone de secours Wallonie picarde, la proportion de revenus imposables de chaque commune est systématiquement équivalente à la proportion de sa population résidentielle ; que dès lors, dans la zone Wallonie picarde ce critère rejoint le critère de la population résidentielle ;

Considérant que, dès lors, pour prendre en compte ces différences entre les communes, la pondération du critère de population résidentielle sera de 97 % ; le critère de risques sera de 1 % ; la pondération des critères superficie, population active, revenus cadastral et imposable sera de 0.5 % ; que ces critères ont été obtenus tels que prévus par la circulaire du ministre de l'Intérieur du 14 août 2014 précitée, à savoir : pour le critère de population résidentielle, le nombre de personnes physiques inscrites au registre de la population d'une commune au 1er janvier 2017, pour le critère de population active, le nombre de personnes physiques exerçant une activité professionnelle sur le territoire d'une commune communiqué par l'administration du SPF Intérieur, pour le revenu cadastral, les données fournies par le SPF Finances à la date du 1er janvier 2017, pour les risques présents sur la commune, les résultats obtenus en utilisant la formule et le tableau des pondérations liées aux différents risques tels qu'annexés à la circulaire du 14 août 2014 précitée, pour les temps moyens d'intervention, les données fournies par la centrale 112, basées sur un calcul du routing du plus rapide auquel est ajouté les délais d'activation théorique des postes de secours (le calcul pour chaque commune est une moyenne des temps d'intervention sur les anciennes communes de chaque entité communale, et pour les calculs des temps d'intervention sur les anciennes communes, il s'agit d'une moyenne entre les données de journée de semaine, de journée de week-end et de nuit pondérées) ;

ARRÊTE :

Article 1.

La pondération des différents critères est fixée de la manière suivante :
1° population résidentielle : 97 % ;
2° risques présents sur le territoire de la commune : 1 % ;
3° population active : 0,5 % ;
4° coefficient temps d'intervention* superficie : 0,5 % ;
5° revenu cadastral : 0,5 % ;

6° revenu imposable : 0,5 % ;

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

Le calcul de ce coefficient et la formule mathématique permettant de déterminer le montant de la dotation communale figurent en annexe 1.

Art. 2.

Les montants des dotations des communes de la zone de secours de Wallonie picarde pour l'année 2018 sont fixés selon le tableau repris en annexe 1.

Art. 3.

Une expédition du présent arrêté sera adressée, pour information, à Monsieur le Gouverneur de province ».

Le tableau annexé se présente de la manière suivante :

| A | B | C | D | E | F | G | H | I | J | K | L | M | N | O | P | Q | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | population résidentielle | | population active | | risques ponctuels | | revenu cadastral | | revenu imposable | | temps moyen d'intervention | coefficient temps d'intervention (1) | superficie | coeff * superficie | | Montant de la dotation (2) | €/hab |
| ANTOING | 7.829 | 2,47% | 1.333 | 1,36% | 149 | 11,00% | 2.546.110 | 1,84% | 121.509.751 | 2,37% | 580 | 2,53 | 31,1 | 78,79 | 2,81% | 410.610,13 | 52,45 |
| ATH | 29.074 | 9,16% | 11.680 | 11,90% | 200 | 14,76% | 14.341.197 | 10,35% | 514.321.925 | 10,02% | 761 | 2,23 | 126,9 | 283,20 | 10,11% | 1.491.858,91 | 51,31 |
| BELOEIL | 14.024 | 4,42% | 2.101 | 2,14% | 12 | 0,89% | 4.245.578 | 3,06% | 225.409.790 | 4,39% | 607 | 2,49 | 61,5 | 153,03 | 5,46% | 705.195,89 | 50,28 |
| BERNISSART | 11.922 | 3,75% | 1.489 | 1,52% | 0 | 0,00% | 3.214.942 | 2,32% | 187.005.669 | 3,64% | 680 | 2,37 | 43,4 | 102,71 | 3,67% | 596.946,12 | 50,07 |
| BRUNEHAUT | 8.127 | 2,56% | 790 | 0,80% | 12 | 0,89% | 2.186.387 | 1,58% | 128.952.364 | 2,51% | 807 | 2,16 | 46,1 | 99,35 | 3,54% | 409.036,37 | 50,33 |
| CELLES (LEZ-TOURNAI) | 5.667 | 1,78% | 841 | 0,86% | 94 | 6,94% | 2.078.288 | 1,50% | 94.500.335 | 1,84% | 820 | 2,13 | 67,1 | 143,15 | 5,11% | 298.187,06 | 52,62 |
| COMINES-WARNETON | 18.102 | 5,70% | 6.078 | 6,19% | 0 | 0,00% | 8.811.881 | 6,36% | 265.606.380 | 5,17% | 576 | 2,54 | 61,1 | 155,19 | 5,54% | 911.503,81 | 50,35 |
| ELEZELLES | 5.979 | 1,88% | 448 | 0,46% | 0 | 0,00% | 2.089.371 | 1,51% | 105.579.011 | 2,06% | 940 | 1,93 | 44,7 | 86,42 | 3,08% | 300.597,53 | 50,28 |
| ESTAIMPUIS | 10.333 | 3,25% | 2.393 | 2,44% | 94 | 6,94% | 3.504.614 | 2,53% | 169.765.717 | 3,31% | 660 | 2,40 | 31,8 | 76,32 | 2,72% | 529.663,21 | 51,26 |
| FLOBECQ | 3.426 | 1,08% | 788 | 0,80% | 0 | 0,00% | 1.451.878 | 1,05% | 63.623.977 | 1,24% | 720 | 2,30 | 23,0 | 52,90 | 1,89% | 172.975,94 | 50,49 |
| FRASNES-LEZ-ANVAING | 11.752 | 3,70% | 1.582 | 1,62% | 94 | 6,94% | 4.353.818 | 3,14% | 201.096.195 | 3,92% | 1080 | 1,70 | 112,4 | 191,08 | 6,82% | 603.277,22 | 51,33 |
| LESSINES | 18.560 | 5,85% | 5.046 | 5,14% | 94 | 6,94% | 7.027.235 | 5,07% | 301.275.730 | 5,87% | 480 | 2,70 | 72,3 | 195,21 | 6,97% | 946.101,74 | 50,92 |
| LEUZE-EN-HAINAUT | 13.814 | 4,35% | 4.682 | 4,77% | 12 | 0,89% | 5.924.400 | 4,28% | 230.608.613 | 4,49% | 606 | 2,49 | 73,5 | 183,02 | 6,53% | 698.885,75 | 50,59 |
| MONT-DE-L'ENCLUS | 3.716 | 1,17% | 424 | 0,43% | 0 | 0,00% | 1.366.686 | 0,99% | 64.316.050 | 1,25% | 825 | 2,13 | 26,9 | 57,16 | 2,04% | 187.062,31 | 50,34 |
| MOUSCRON | 57.773 | 18,19% | 21.129 | 21,53% | 118 | 8,71% | 31.269.023 | 22,57% | 852.527.059 | 16,61% | 330 | 2,95 | 40,1 | 118,30 | 4,22% | 2.915.620,44 | 50,47 |
| PECQ | 5.611 | 1,77% | 1.418 | 1,44% | 0 | 0,00% | 2.234.526 | 1,61% | 92.230.631 | 1,80% | 660 | 2,40 | 32,9 | 78,96 | 2,82% | 282.906,69 | 50,42 |
| PERUWELZ | 17.152 | 5,40% | 5.689 | 5,80% | 106 | 7,82% | 5.896.833 | 4,26% | 260.927.496 | 5,08% | 738 | 2,27 | 60,6 | 137,56 | 4,91% | 874.683,06 | 51,00 |
| RUMES | 5.168 | 1,63% | 607 | 0,62% | 0 | 0,00% | 1.464.375 | 1,06% | 86.756.352 | 1,69% | 780 | 2,20 | 23,7 | 52,14 | 1,86% | 259.085,24 | 50,13 |
| TOURNAI | 69.493 | 21,88% | 29.618 | 30,18% | 370 | 27,31% | 34.539.453 | 24,93% | 1.166.698.621 | 22,73% | 534 | 2,61 | 213,8 | 558,02 | 19,91% | 3.550.126,08 | 51,09 |
| TOTAL | 317.542 | 100% | 98.146 | 100% | 1.355 | 100% | 138.546.601 | 100% | 5.132.711.668 | 100% | | | 1.193 | 2.802 | 100% | 16.144.323,48 | 50,84 |

(1) Coefficient temps d'intervention = 1 + ((25 - temps d'intervention/60)*0,1)

(2) Montant de la dotation = montant total à répartir * ((C*0,97)+(E*0,005)+(G*0,01)+(I*0,005)+(K*0,005)+(P*0,005))

Annexe à l'arrêté ministériel du 31 mars 2022 fixant les dotations communales 2018 pour la zone de secours de Wallonie picarde suite aux 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

Il s'agit de l'acte attaqué.

*IV. Moyen unique*

*IV.1. Thèses des parties*

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

En ce qui concerne les critères de la population résidentielle et de la population active, les parties requérantes indiquent qu'elles n'aperçoivent pas les motifs pour lesquels les pourcentages attribués par le Gouverneur de la province de Hainaut pour les années 2016 et 2017 ne pouvaient être conservés (soit pour 2016, 70% pour la population résidentielle et la population active prises ensemble, et pour 2017, 70% pour la population résidentielle et 10% pour la population active). Selon elles, le passage à 97% et 0,5% respectivement pour la population résidentielle et la population active, décidé par l'acte attaqué, n'est justifié que par une motivation lacunaire.

Ensuite, elles estiment que c'est de manière erronée que l'acte attaqué attribue deux pourcentages différents pour ce qui constitue, au regard de l'article 68, § 3, de la loi, un seul et même critère, à savoir celui de la population résidentielle et de la population active. Elles en déduisent que le mécanisme consistant à scinder ce critère légal en deux sous-critères est illégal. Elles ajoutent que la motivation formelle de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les chiffres retenus pour ces deux sous-critères, soit respectivement 97 et 0,5%.

Elles font valoir que le souhait de trouver un équilibre entre les montants des dotations de chaque commune et donc un coût par habitant relativement égal entre les communes n'est pas prévu dans l'article 68, § 3, de la loi précitée où il est seulement question d'une « répartition équitable des dotations communales ». Elles relèvent à cet égard que l'équité n'est pas synonyme d'égalité. Elles considèrent qu'il importe peu à cet égard que l'ensemble des habitants de la zone de secours bénéficient d'une offre de protection équivalente, dès lors que l'obligation de protéger, en tout temps, les habitants des communes de la zone doit être respectée par la zone de secours dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, indépendamment de la part contributive de chaque commune dans son financement. Elles ne comprennent pas à quoi correspond le différentiel qui résulte d'un renforcement des critères de la population active, de la superficie, du temps moyen

d'intervention, du revenu cadastral et du revenu imposable. Elles font valoir qu'en indiquant à la fois que « le profil géographique de la zone de secours […] est composé de communes combinant de larges espaces urbanisés d'une part et de grands espaces ruraux d'autre part […], et d'autres ayant un profil nettement plus rural », et que « cette disparité, typique de la zone de secours Wallonie picarde, ne permet pas d'établir une spécificité propre aux communes de la zone de secours », la motivation de l'acte attaqué est entachée de contradiction et qu'elle ne rencontre pas la volonté du législateur de tenir compte des spécificités locales. Quant au motif tiré d'une « protection indifférenciée […] garantie par le programme pluriannuel de politique générale et le schéma d'organisation opérationnel » assuré par le réseau des postes de secours sur la zone, elles considèrent que celui-ci n'emporte pas la démonstration d'une prise en considération de chacun des critères légaux au regard des spécificités locales pertinentes.

En ce qui concerne le critère des risques présents sur le territoire communal, elles relèvent que la motivation de l'acte attaqué reconnaît l'existence de spécificités locales en termes de risques mais qu'elle les gomme aussitôt pour éviter que le différentiel susceptible de résulter d'une prise en compte desdites spécificités locales entraîne un coût par habitant trop différent entre les communes. Selon elles, cela revient donc à traiter de la même manière l'ensemble des habitants des communes de la zone, en contradiction avec l'article 68, § 3, de la loi précitée du 15 mai 2007 combiné aux articles 10 et 11 de la Constitution. Par ailleurs, elles soulignent que l'acte attaqué ne prend en compte que « les risques ponctuels » alors que la loi vise plus généralement « les risques présents sur le territoire de la commune ». Selon elles, cette prise en compte limitée aux risques ponctuels ne peut être justifiée par une référence à 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 relative à la sécurité civile, car il n'est pas au pouvoir d'une circulaire de limiter la portée d'une disposition légale. Elles ajoutent que c'est par une pure pétition de principe que l'acte attaqué est encore motivé par le fait que les entreprises Seveso présentes sur certaines communes de la zone assurent un revenu économique aux autres communes de la zone et sont source d'emplois éventuels puisqu'à supposer même que ces éléments soient établis, il ne s'agit pas de critères d'appréciation conformes au prescrit de l'article 68. Elles soutiennent que l'acte attaqué n'a pas pris en compte l'analyse des risques effectuée par la zone de secours alors que l'arrêté royal du 14 octobre 2013 fixant le contenu et les conditions minimales de l'analyse des risques visée à l'article 5, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile prévoit, en son article 2, alinéas 1er et 2, que l'analyse des risques comporte un inventaire des risques et une évaluation des risques, et que l'inventaire consiste en un recensement exhaustif des risques récurrents et des risques ponctuels localisés sur le territoire de la zone.

En ce qui concerne le critère du temps moyen d'intervention sur le territoire de la commune, elles estiment que le motif selon lequel une même commune peut connaître des différences très importantes de temps moyen d'intervention sur plusieurs parties de son territoire plus ou moins densément peuplées n'est pas démontré par le tableau annexé à l'acte attaqué. Elles critiquent le motif selon lequel il ne serait pas possible de se fonder sur des temps moyens d'intervention exprimés en secondes, dès lors que, pour ce critère également, il convient de prendre en compte les spécificités locales, en prenant comme exemple la possibilité de l'intervention d'équipes venant d'une autre zone (voisine) dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide. Elles citent le cas pour la commune de Comines-Warneton qui, bien qu'enclavée entre la France et la Région flamande, fait partie de la zone de secours Wallonie Picarde et a conclu des conventions avec les zones de secours voisines de la France et de la Région flamande. Elles ne comprennent pas comment ont été établis les coefficients de temps d'intervention et qualifient d'incompréhensible la formule « (1) Coefficient temps d'intervention = 1 + ((25-temps d'intervention/60)* 0,1) ». Elles se réservent le droit de formuler toutes critiques supplémentaires que pourrait susciter leur prise de connaissance du dossier administratif déposé par la partie adverse et estiment que l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs pertinents, suffisants et légalement admissibles.

En ce qui concerne le critère du revenu imposable, elles mettent en exergue le fait que celui-ci donne une idée de la richesse moyenne des habitants d'une commune, de leur capacité contributive (au travers des centimes additionnels communaux), et donc d'une source de moyens financiers pour les communes amenées à participer au financement de la zone de secours. Elles contestent la légalité et la pertinence du raisonnement consistant à assimiler ce critère à celui de la population résidentielle. Enfin, elles indiquent que l'acte attaqué ne s'est basé que sur des chiffres existants au 1er janvier 2017 concernant le revenu cadastral, qui ne concernent donc pas le revenu imposable à l'impôt des personnes physiques.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient qu'en ce qu'il est pris de la violation du « principe de minutie », le moyen est irrecevable puisque ce principe n'est pas en soi une règle de droit positif, mais seulement une ligne de conduite à suivre en vue d'éviter de commettre des illégalités, qui elles, sont la violation de règles de droit.

En ce qui concerne les critères de la population résidentielle et de la population active, elle indique que l'équilibre entre les montants des dotations de chaque commune ne doit pas être perçu comme un critère de répartition en soi mais comme un motif pertinent expliquant la pondération à laquelle a procédé l'acte

attaqué. Elle relève que les parties requérantes contestent en réalité le fait qu'elle puisse avoir égard à cet équilibre en vue d'arriver à un coût par habitant relativement égal entre les communes. Elle souligne qu'il s'agit de l'un des principes directeurs de la réforme, mis en évidence au cours des travaux parlementaires, à savoir le deuxième principe selon lequel « des services équivalents doivent entraîner des charges équivalentes pour le citoyen », lequel principe impliquait que « (la précédente) répartition des coûts des services d'incendie (allait devoir être) réexaminée en profondeur et prendre en compte des critères tels que par exemple, le nombre d'habitants ou encore les risques supportés ». Elle ajoute que l'application des critères contenus dans l'article 68 doit nécessairement poursuivre l'accomplissement de ce principe.

Elle soutient que le pourcentage de 97 % attribué par l'acte attaqué au critère de la population résidentielle et, corrélativement, le faible pourcentage accordé à tous les autres critères légaux est justifié par deux ordres de considérations, l'un lié à la situation de la zone de secours qui offre une protection équivalente à l'ensemble des habitants de la zone, et l'autre lié au défaut de spécificité géographique propre aux communes de la zone.

S'agissant de la situation de la zone, elle relève que l'acte attaqué indique que la protection équivalente est garantie par « le programme pluriannuel de politique générale et le schéma d'organisation opérationnel » et que « le réseau des postes de secours permet d'assurer une protection équivalente de l'ensemble des habitants de la zone de secours ». Elle expose que le programme pluriannuel de politique générale consiste en un plan d'investissement communal et zonal des moyens humains, matériels et financiers, lequel doit tenir compte de la situation existante et de l'analyse des risques et permettre de déterminer et développer quelles sont les missions, la vision et les valeurs de la zone ainsi que les objectifs stratégiques, les niveaux de services et les moyens nécessaires pour atteindre des objectifs et ces niveaux de service.

Elle reconnaît que ce programme n'avait pas encore été adopté pour la période de 2018 (il ne le sera une première fois que pour la période de 2019 à 2024), mais ajoute que les décisions stratégiques ont cependant déjà été prises par le conseil de la zone de secours le 14 décembre 2015 (donc dès le passage en zone), lesquelles ont fait office de programme pluriannuel de politique générale pour les années 2015 à 2018. Selon elle, ces décisions stratégiques avaient donné lieu à un plan de réorganisation stratégique des modes opératoires de la zone de secours adopté fin 2015, lequel constituera la base du programme pluriannuel adopté en 2019. Elle indique que cette réorganisation stratégique comprend la rationalisation des casernes afin d'assurer une meilleure position et une présence accrue en caserne, et ainsi

atteindre une réduction du temps d'intervention et une augmentation de leur qualité. Elle met en exergue le fait que le moyen ne remet pas en cause cette protection indifférenciée qui témoigne donc bien d'une prise en compte des spécificités locales.

S'agissant de l'absence de spécificité géographique propre, elle estime qu'il n'y a rien de contradictoire à relever, au sein d'un ensemble (en l'espèce la zone de secours), des différences fondamentales entre les parties de cet ensemble (les communes membres de la zone de secours) qui ne permettent pas de tirer une caractéristique propre à cet ensemble. Elle relève à cet égard que la spécificité géographique des communes d'une zone de secours n'est pas un critère repris à l'article 68, § 3, de la loi précitée. Si elle a été invoquée dans l'acte attaqué, c'est seulement parce qu'elle constitue l'une des raisons pour lesquelles le ministre de l'Intérieur a décidé de « ne pas renforcer les autres critères » (par rapport à celui de la population résidentielle).

Elle explique que si une pondération importante devait être apportée au cadastre par exemple – étroitement lié au caractère urbain d'une commune – les habitants des communes telles que Tournai, Ath et Mouscron se verraient imposer une charge financière plus importante que ceux de Mont-de-l'Enclus ou Elezelles, alors que tous bénéficient d'une protection équivalente. Elle considère que pareil différentiel serait constitutif d'une différence de traitement non justifiable au regard du principe, poursuivi par la réforme de la sécurité civile, selon lequel « des services équivalents doivent entraîner des charges équivalentes pour le citoyen ». Elle estime en substance que l'acte attaqué a respecté la marge d'appréciation accordée par la loi, dont le souci était de tenir compte des spécificités de chaque zone de secours, qu'il repose sur des motifs adéquats, exacts, pertinents et admissibles en droit, et non entachés d'erreur manifeste d'appréciation, les critiques formulées par les parties requérantes étant, selon elle, de pure opportunité.

S'agissant des différences de pondérations relevées entre les années 2016, 2017 et 2018, elle rappelle que la loi n'impose aucune pondération pour les autres critères que celui de la population résidentielle, qu'elle jouissait donc d'un large pouvoir d'appréciation dont elle a usé en motivant sa décision et que l'obligation de motivation formelle ne lui imposait pas d'expliquer la variation de pondération d'un critère donné, d'une année à l'autre.

En ce qui concerne le critère des risques présents sur le territoire communal, elle relève que les parties requérantes n'établissent pas en quoi la prise en compte des seuls risques ponctuels serait illégale. Par ailleurs, elle indique que l'article 68, § 3, de la loi ne lui impose nullement de fonder son appréciation de la pondération du critère des risques présents sur le territoire de la commune sur

l’analyse des risques prévue à l’article 5 de la loi précitée et qu’en tout état de cause, l’analyse des risques par la zone de secours est indirectement prise en compte puisque le plan pluriannuel de la politique générale se fonde sur ladite analyse.

Elle expose que l’acte attaqué a attribué un pour cent au critère des risques en se fondant sur deux raisons objectives à savoir, d’une part, que compte tenu de l’offre de protection équivalente fournie par la zone de secours Wallonie Picarde à l’ensemble des habitants de la zone, une pondération des risques ne pouvait entraîner un coût par habitant trop différent entre les communes et, d’autre part, que les risques présents profitent à l’ensemble des communes (soit la sécurité sanitaire assurée par les hôpitaux ainsi qu’un revenu économique et l’emploi assuré par les entreprises Seveso).

Elle constate que les parties requérantes ne remettent pas sérieusement en cause la pertinence ni l’exactitude de ces justifications, d’autant qu’elle dispose d’un large pouvoir d’appréciation dans la détermination de la pondération de chaque critère afin de tenir compte des spécificités de chaque zone de secours.

En ce qui concerne le critère du temps moyen d’intervention sur le territoire de la commune, elle justifie d’abord la manière dont ce critère a été pris en compte en utilisant la formule suivante : « temps d’intervention », soit « coefficient de temps 1 + ((25 temps d’intervention/60)*0,1) ». Selon elle, le fait que les parties requérantes ont des difficultés pour comprendre cette formule ne la rend pas pour autant illégale. Elle rappelle que ce calcul ressort du dossier administratif et qu’il donne les résultats suivants :

«

| A | L | M | N | O | P |
|---|---|---|---|---|---|
| | Temps moyen d’intervention | Coefficient temps d’intervention (1) | Superficie | Coeff* superficie | |
| ANTOING | 580 | 2,53 | 31,1 | 78,79 | 2,81% |
| ATH | 761 | 2,23 | 126,9 | 283,20 | 10,11% |
| BELOEIL | 607 | 2,49 | 61,5 | 153,03 | 5,46% |
| BERNISSART | 680 | 2,37 | 43,4 | 102,71 | 3,67% |
| BRUNEHAUT | 807 | 2,16 | 46,1 | 99,35 | 3,54% |
| CELLES (LEZ-TOURNAI) | 820 | 2,13 | 67,1 | 143,15 | 5,11% |
| COMINES WARNETON | 576 | 2,54 | 61,1 | 155,19 | 5,54% |
| ELEZELLES | 940 | 1,93 | 44,7 | 86,42 | 3,08% |
| ESTAIMPUIS | 660 | 2,40 | 31,8 | 76,32 | 2,72% |
| FLOBECQ | 720 | 2,30 | 23,0 | 52,90 | 1,89% |
| FRASNES-LEZ-ANVAING | 1080 | 1,70 | 112,4 | 191,08 | 6,82% |
| LESSINES | 480 | 2,70 | 72,3 | 195,21 | 6,97% |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| LEUZE EN HAINAUT | 606 | 2,49 | 73,5 | 183,02 | 6,53% |
| MONT DE L'ENCLUS | 825 | 2,13 | 26,9 | 57,16 | 2,04% |
| MOUSCRON | 330 | 2,95 | 40,1 | 118,30 | 4,22% |
| PECQ | 660 | 2,40 | 32,9 | 78,96 | 2,82% |
| PERUWELZ | 738 | 2,27 | 60,6 | 137,56 | 4,91% |
| RUMES | 780 | 2,20 | 23,7 | 52,14 | 1,86% |
| TOURNAI | 534 | 2,61 | 213,8 | 558,02 | 19,91% |
| TOTAL | | | 1.193 | 2.802 | 100% |

»

Elle indique que le coefficient de superficie (O) est obtenu en multipliant le coefficient temps d'intervention (M) par la superficie de la commune (N) : M x N = O et que le coefficient du temps d'intervention est calculé selon la formule précédente. Elle observe que si l'on prend le cas de la ville de Lessines, les données sont les suivantes :

- L = 480;
- M = 1 + ((25 - 480/60) x 0,1) = 2,739
- N = 72,3

Elle conclut que le coefficient de superficie pour la ville de Lessines est égal au produit de 2,7 fois 72,3, soit 195,21.

Elle soutient que la contestation de ce critère par les parties requérantes méconnaît la volonté du législateur, telle qu'elle a été confirmée par une déclaration du ministre de l'Intérieur au cours des travaux préparatoires 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. Elle se réfère également à la circulaire ministérielle du 14 août 2014 indiquant que l'objectif du législateur était qu'un temps d'intervention moyen plus élevé doit entraîner une diminution de la dotation communale.

Elle précise toutefois que le temps d'intervention, calculé en secondes par un logiciel, n'empêche pas que les habitants de la zone de secours puissent bénéficier d'une protection équivalente compte tenu de la répartition des postes de secours. Elle relève qu'une protection équivalente ne signifie pas un temps d'intervention identique en termes de secondes. Selon elle, c'est en raison de la protection équivalente offerte aux citoyens de la zone et afin d'éviter des variations trop importantes, qui ne seraient pas cohérentes avec cette situation propre à la zone de secours de Wallonie Picarde, que les temps moyens d'intervention ont été lissés (sous la forme d'un coefficient) afin de pouvoir les prendre en compte sans qu'ils ne provoquent des effets aberrants dans le calcul de répartition des dotations.

En ce qui concerne le critère du revenu imposable, elle allègue que le motif critiqué par les parties requérantes ne fait qu'exprimer un constat factuel sans conséquence particulière pour l'acte attaqué. Elle constate que pour chaque colonne la proportion de revenus imposables (colonne K) rejoint globalement la proportion de la population résidentielle (colonne C) comme le montre le tableau annexé à l'acte attaqué de la manière suivante :

«

| A | B | C | J | K |
|---|---|---|---|---|
| | Population résidentielle | | Revenu imposable | |
| ANTOING | 7.829 | 2,47% | 121.509.751 | 2,37% |
| ATH | 29.074 | 9,16% | 514.321.925 | 10,02% |
| BELOEIL | 14.024 | 4,42% | 225.409.790 | 4,39% |
| BERNISSART | 11.922 | 3,75% | 187.005.669 | 3,64% |
| BRUNEHAUT | 8.127 | 2,56% | 128.952.364 | 2,51% |
| CELLES (LEZ-TOURNAI) | 5.667 | 1,78% | 94.500.335 | 1,84% |
| COMINES WARNETON | 18.102 | 5,70% | 265.606.380 | 5,17% |
| ELEZELLES | 5.979 | 1,88% | 105.579.011 | 2,06% |
| ESTAIMPUIS | 10.333 | 3,25% | 169.765.717 | 3,31% |
| FLOBECQ | 3.426 | 1,08% | 63.623.977 | 1,24% |
| FRASNES-LEZ-ANVAING | 11.752 | 3,70% | 201.096.195 | 3,92% |
| LESSINES | 18.580 | 5,85% | 301.275.730 | 5,87% |
| LEUZE EN HAINAUT | 13.814 | 4,35% | 230.608.613 | 4,49% |
| MONT DE L'ENCLUS | 3.716 | 1,17% | 64.316.050 | 1,25% |
| MOUSCRON | 57.773 | 18,19% | 852.527.059 | 16.61% |
| PECQ | 5.611 | 1,77% | 92.230.631 | 1,80% |
| PERUWELZ | 17.152 | 5,40% | 260.927.498 | 5,08% |
| RUMES | 5.168 | 1,63% | 86.756.352 | 1,69% |
| TOURNAI | 69.493 | 21,88% | 1.166.698.621 | 22,73% |
| TOTAL | 317.542 | 100% | 5.132.711.668 | 100% |

».

Elle soutient que ce critère fait bien l'objet d'une appréciation distincte de celle de la population résidentielle, comme le montre le tableau précité ainsi que la formule suivante déterminant le montant de la dotation : montant de la dotation = montant total à répartir*((C*0.97) + (E*0.005) + (G*0.0l) + (I*0.05) + (K*0.005) + (P*0.005)).

Elle souligne que le critère du revenu imposable (K dans la formule) y est pondéré à 0.5 %, tandis que le critère de la population résidentielle (C dans la formule) y est pondéré à 97 %. Elle ajoute qu'en tout état de cause, ce motif n'est pas déterminant et qu'il ne cause pas grief aux parties requérantes.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse renvoie à son mémoire en réponse.

*IV.2. Appréciation*

L'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, dans sa version applicable à l'acte attaqué, après avoir exposé la possibilité d'un accord entre les communes concernées, dispose comme suit :

« § 3. À défaut d'un tel accord, la dotation de chaque commune est fixée par le gouverneur de province en tenant compte des critères suivants pour chaque commune :
- la population résidentielle et active ;
- la superficie ;
- le revenu cadastral ;
- le revenu imposable ;
- les risques présents sur le territoire de la commune ;
- le temps d'intervention moyen sur le territoire de la commune ;
- la capacité financière de la commune.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les travaux préparatoires de cette disposition légale indiquent notamment ce qui suit (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, n° 53 3353/007, pp. 6, 7 et 8):

« La ministre confirme que l'intention était d'intégrer une clé de répartition dans un projet d'arrêté royal. À cette fin, l'on a testé de multiples scenarii lesquels engendraient toutefois systématiquement des difficultés pour une série de communes.

[…]

Les gouverneurs devront, dans le cadre de cet exercice, tenir compte des critères déjà mentionnés dans la loi (revenu cadastral, population active et résidentielle, les risques, les revenus imposables et la superficie) ainsi que de nouveaux critères : le temps moyen d'intervention et la capacité financière des communes. Les gouverneurs devront, par ailleurs, obligatoirement tenir compte des critères "populations résidentielle et active" à hauteur de minimum 70 %. À côté de cela, ils disposeront d'une marge de manœuvre de 30 % pour l'usage des autres critères. Cette façon de procéder devrait permettre de tenir compte des spécificités de chaque zone et des communes qui les composent ».

Dans son arrêt n° 5/2016 du 14 janvier 2016, la Cour constitutionnelle a jugé notamment ce qui suit :

« 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, 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 ».

Il résulte de cette disposition, telle qu'éclairée par ses travaux préparatoires et interprétée par la Cour constitutionnelle, que si le gouverneur est tenu de donner une importance prépondérante au critère de la population résidentielle et active sur le territoire de la commune, il ne peut s'agir du seul critère et que la marge d'appréciation qui lui est reconnue dans la pondération des autres critères doit être raisonnablement justifiée au regard des « spécificités de chaque zone de secours ». Il lui incombe dès lors de déterminer précisément, en se fondant sur les caractéristiques locales de la zone et des communes qui la composent, l'importance relative qu'ont les critères de la population résidentielle, de la population active, de la superficie et des risques présents sur le territoire des communes de la zone, et l'incidence qu'ont chacun de ces critères sur le nombre d'interventions auquel on peut s'attendre et les frais qu'ils engendrent nécessairement pour les communes.

Comme l'indique la Cour constitutionnelle, il s'agit d'un pouvoir de décision individuelle et par conséquent il doit faire l'objet d'une motivation formelle adéquate conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

En l'espèce, la motivation formelle de l'acte attaqué justifie l'attribution d'un pourcentage de 97 % au critère de la population résidentielle par deux motifs, à savoir, d'une part, que l'ensemble de la population reçoit « une offre de protection équivalente » et, d'autre part, que la zone est « composée de communes combinant de larges espaces urbanisés d'une part et de grands espaces ruraux d'autre part » ce qui implique que « cette disparité, typique de la zone de secours Wallonie picarde, ne permet pas d'établir une spécificité propre aux communes de la zone de secours ».

Le simple fait d'assurer une offre de protection équivalente à tous les habitants d'une zone de secours est une application du principe d'égalité et de non-discrimination qui n'est pas spécifique à une zone en particulier. Quel que soit le contenu du plan de réorganisation stratégique des modes opératoires de la zone de secours adopté fin 2015 qui, selon la partie adverse, est censé tenir lieu de programme pluriannuel de politique générale, la protection équivalente qui doit être garantie par ce plan ne peut être considérée comme une spécificité de la zone de secours.

Par ailleurs, la zone de secours Wallonie Picarde est loin d'être la seule à comporter à la fois des espaces urbains et des espaces ruraux et la motivation formelle de l'acte attaqué indique expressément qu'une grande partie des risques

ponctuels de la zone de secours Wallonie Picarde se trouve concentrée dans une minorité de communes (Tournai, Antoing et Ath).

La fixation d'un pourcentage de 97 % pour le critère de la population résidentielle n'est nullement justifié si ce n'est par la volonté de neutraliser tous les autres critères en leur donnant un poids négligeable. Or, si le législateur a entendu donner un rôle prépondérant au critère de la population résidentielle et active, il n'a pas entendu en faire le critère unique et les éléments sur lesquels la motivation formelle de l'acte attaqué entend se fonder pour neutraliser les autres critères, à savoir la protection équivalente de tous les habitants de la zone et l'existence d'espaces urbains et ruraux en son sein, ne sont pas spécifiques à cette zone.

Le moyen unique est fondé.

*V. Indemnité de procédure*

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

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

**Article 1er**.

L'arrêté du ministre de l'Intérieur du 31 mars 2022 « 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 fixant, en son annexe 1, le montant des dotations des communes requérantes à la zone de secours Wallonie Picarde, est annulé.

**Article 2**.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 1000 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse/requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 avril 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