

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.041 du 2 décembre 2025

A. 233.799/XV-4758

En cause :

1. **la ville de Lessines**,
représentée par son collège communal,
2. **la ville de Péruwelz**,
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 commune de Bernissart**,
représentée par son collège communal,
ayant toutes élu domicile chez
M^e Lawi ORFILA, avocate,
avenue Louise, 140
1050 Bruxelles,

contre :

1. **l'État belge**, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nicolas BONBLED
et Lotfi BOUHIAOUI, avocats,
boulevard Bischoffsheim, 33
1000 Bruxelles,

2. le Gouverneur de la Province de Hainaut.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 2 juin 2021, les parties requérantes demandent l'annulation de « l'arrêté du ministre de l'Intérieur du 30 mars 2021 rejetant les recours [qu'elles ont introduits] contre l'arrêté du 18 février 2021 du Gouverneur de la Province de Hainaut fixant les dotations communales 2021 pour la zone de secours Wallonie picarde », ainsi que de cet arrêté du 18 février 2021.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Dieu-Hanh Nguyen, auditrice adjointe au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé un courrier valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 novembre 2025.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Lawi Orfila, avocate, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Dieu-Hanh Nguyen, auditrice adjointe, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Il y a lieu de se référer à l'exposé des faits de l'arrêt n° 263.047 du 24 avril 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.047) et de le compléter par les éléments suivants :

1. Par un arrêté du 14 décembre 2020, à défaut d'accord entre les communes de la zone, le Gouverneur de la Province de Hainaut fixe les dotations communales à la zone de secours de Wallonie picarde pour l'année 2021, en se basant sur la pondération suivante :

« Considérant dès lors que pour prendre en compte ces différences entre les communes sans remettre en cause la nécessaire équité, la pondération du critère de population résidentielle sera de 96,5 % ; le critère de risques sera de 1 % ; 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 et comptera donc pour 0,5 % ».

2. Les parties requérantes introduisent un recours en annulation contre cet arrêté auprès du ministre de l'Intérieur.

3. Par un arrêté du 26 janvier 2021, le ministre de l'Intérieur fait droit à ce recours et annule l'arrêté du Gouverneur du 14 décembre 2020.

Cette décision repose entre autres sur les motifs suivants :

« Considérant que l'arrêté du gouverneur, s'il respecte l'article 68 de la loi du 15 mai 2007 [relative à la sécurité civile] et s'il mentionne les motifs de la pondération de chaque critère, ne mentionne ni dans son dispositif ni dans son annexe la formule mathématique exacte qui permet de calculer le montant de la dotation de chaque commune ; qu'en outre, il ressort des montants des différentes dotations communales que le critère de la population résidentielle a été pris en compte à hauteur de 97 % et non de 96,5 % et qu'une pondération de 0,5 % a été appliquée au produit de la superficie et du facteur temps et non à chacun de ces critères comme semble le suggérer le dispositif de l'arrêté attaqué ; qu'à cet égard, il ne satisfait pas à l'obligation de motivation formelle des actes administratifs ;

Considérant que l'arrêté du gouverneur ne permet pas aux destinataires de l'acte de comprendre l'origine ou le mode de calcul de certains critères tels que la population active, les risques et le coefficient liés au temps d'intervention ; qu'à cet égard, il ne satisfait pas à l'obligation de motivation formelle des actes administratifs ;

Considérant que l'arrêté du gouverneur fait référence à la zone de secours Hainaut-Ouest alors que l'arrêté royal du 2 février 2009 déterminant la délimitation territoriale des zones de secours qu'il cite en son préambule fait état, depuis sa modification par l'arrêté royal du 30 août 2016, de la zone de secours Wallonie picarde [...] ».

4. À la suite de cette annulation, le Gouverneur de la Province de Hainaut adopte, le 18 février 2021, un nouvel arrêté fixant les dotations communales 2021 pour la zone de secours Wallonie picarde.

Il s'agit du second acte attaqué, qui est motivé comme suit :

« Attendu que le montant total de la dotation communale de la zone Wallonie picarde arrêté par le Conseil de zone à la date du 21 septembre 2020 s'élève à 14.950.287,16 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 ministérielle du 14 août 2014 relative aux dotations communales aux zones de secours – critères], 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 [relative à la sécurité civile] 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 qu'il est nécessaire de trouver un équilibre juste entre les montants des dotations de chaque commune et donc un coût par habitant relativement égal entre les communes ; qu'en effet, au vu de la situation de la zone de secours, 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, seulement différenciée à la marge ; que cette protection indifférenciée est garantie par le programme pluriannuel de politique générale et le schéma d'organisation opérationnel ;

Considérant néanmoins que la présence de certains risques 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 ce différentiel ne doit pas remettre en cause une juste équité entre les habitants de la zone de secours et un coût par habitant trop différent entre les communes ; qu'en outre, ces risques, même s'ils sont situés sur certaines communes, profitent à l'ensemble des communes de la zone de secours ; il s'agit, entre autres, des hôpitaux qui assurent une sécurité sanitaire et médicale à l'ensemble des habitants de la zone de secours ou des entreprises Seveso qui assurent un revenu économique aux communes de la zone de secours et d'éventuels emplois à ses habitants ;

Considérant qu'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 et Antoing), un critère de risque trop élevé 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 l'arrêté du 26 janvier 2021 de Madame la Ministre de l'Intérieur, [...] ;

Considérant que l'arrêté du gouverneur fait référence à la zone de secours Hainaut-Ouest alors que l'arrêté royal du 2 février 2009 déterminant la délimitation territoriale des zones de secours qu'il cite en son préambule fait état, depuis sa modification par l'arrêté royal du 30 août 2016, de la zone de secours

Wallonie picarde ;

Considérant dès lors que pour prendre en compte ces différences entre les communes sans remettre en cause la nécessaire équité, 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 relative aux dotations communales, savoir pour le critère de population résidentielle, le nombre de personnes physiques inscrites au registre de la population d'une commune au 1^{er} janvier 2020 ; 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 1^{er} janvier 2020 ; 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 ; 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 ;

Considérant que le critère [du] 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 ; que cette solution permet de limiter l'impact du calcul de la moyenne du temps d'intervention entre chaque ancienne commune au sein des entités communales ;

Considérant que le détail du calcul annexé au présent arrêté en est partie intégrante, qu'il mentionne la formule mathématique exacte qui permet de calculer le montant de la dotation de chaque commune ;

[...] ».

5. Les parties requérantes demandent l'annulation de cette décision auprès de la ministre de l'Intérieur qui, par une décision du 30 mars 2021, rejette leur recours.

Il s'agit du premier acte attaqué, qui est motivé comme suit :

« La Ministre de l'Intérieur,

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

Vu l'arrêté du 18 février 2021 du Gouverneur de la province de Hainaut fixant les dotations communales 2021 pour les communes de la zone de secours Wallonie picarde ;

Vu les recours introduits par les communes d'Antoing, de Bernissart, de Comines-Warnton, de Lessines et de Péruwelz contre l'arrêté précité du 18 février 2021 du Gouverneur de la province de Hainaut ;

Considérant que ces recours nous sont parvenus entre le 5 et le 10 mars 2021 ;

Considérant que le délai d'examen des recours expire donc le 14 avril 2021 ;

Considérant que, selon l'article 68 de la loi précitée du 15 mai 2007, modifié par la loi du 19 avril 2014, les dotations de chaque commune de la zone de secours sont fixées chaque année par une délibération du conseil communal, sur la base de l'accord intervenu entre les différents conseils communaux concernés ; qu'à défaut

d'un tel accord, il incombe au gouverneur de fixer lui-même ces dotations sur la base des critères énoncés dans la loi, parmi lesquels figure celui de la "population résidentielle et active", auquel une pondération d'au moins 70 % doit être accordée ; qu'aucune pondération n'est imposée pour les autres critères ; qu'en cas d'absence d'accord unanime, cette disposition confère au gouverneur un pouvoir discrétionnaire d'appréciation pour déterminer la pondération des critères énoncés par la loi, étant entendu qu'il sera lié par les critères dont il aura déterminé l'importance respective (Projet de loi fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail des membres professionnels opérationnels des zones de secours et du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région Bruxelles-Capitale et modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Doc. parl., Ch., 2013-2014, 3353/007, p. 9) ;

Considérant qu'il résulte des travaux préparatoires de la disposition en cause qu'il incombe au gouverneur de procéder à une "répartition équitable des dotations communales" (rapport précité, p. 8), l'article 68 n'ayant "aucun objectif permettant au gouverneur de dégager une solution sur mesure, tenant compte des spécificités locales" (rapport précité, p. 7), c'est-à-dire des spécificités de chaque zone et des communes qui les composent (rapport précité, p. 8) ;

Considérant que le législateur considère le critère de population comme étant le "facteur ayant le plus grand impact sur le nombre d'interventions des services d'incendie et sur le coût supporté par les communes" (rapport précité, p. 4) ;

Considérant que la pondération des différents critères est motivée comme suit : "Considérant qu'il est nécessaire de trouver un équilibre juste entre les montants des dotations de chaque commune et donc un coût par habitant relativement égal entre les communes ; qu'en effet, au vu de la situation de la zone de secours, 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, seulement différenciée à la marge ; que cette protection indifférenciée est garantie par le programme pluriannuel de politique générale et le schéma d'organisation opérationnel ;

Considérant néanmoins que la présence de certains risques 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 ce différentiel ne doit pas remettre en cause une juste équité entre les habitants de la zone de secours et un coût par habitant trop différent entre les communes ; qu'en outre ces risques, même (*sic*) s'ils sont situés sur certaines communes, profitent à l'ensemble des communes de la zone de secours ; il s'agit entre autres des hôpitaux qui assurent une sécurité sanitaire et médicale à l'ensemble des habitants de la zone de secours ou des entreprises Seveso qui assurent un revenu économique aux communes de la zone de secours et d'éventuels emplois à ses habitants ;

Considérant, qu'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 et Antoing), un critère de risque trop élevé impliquerait automatiquement une augmentation substantielle de la part des communes concernées et entraînerait un déséquilibre trop important entre les interventions financières de chaque commune" ;

Considérant que la jurisprudence du Conseil d'État est fixée en ce sens que l'obligation de motivation formelle des actes administratifs n'emporte nullement une obligation d'exposer les "motifs des motifs" : "Considérant que l'obligation de motiver en la forme les actes administratifs impose d'indiquer dans l'instrumentum

de l'acte ou dans un document qui fait corps avec lui les motifs qui ont déterminé l'autorité à prendre sa décision, mais n'oblige l'autorité ni à indiquer les raisons qui l'ont amenée à privilégier ces motifs-là, ni à indiquer celles pour lesquelles elle rejette des arguments en sens opposé qui ont été évoqués au cours de la procédure administrative" (C.E., 30 septembre 1999, n° 82.584, ASBL Fédération nationale des Unions de classes moyennes) ; que l'arrêté du gouverneur indique adéquatement les motifs qui l'ont déterminé à fixer la pondération des différents critères ; qu'en ce qui concerne le critère lié aux risques, par exemple, l'arrêté du gouverneur permet de comprendre qu'il estime que le critère de risque doit être pondéré modérément pour tenir compte du fait que toutes les communes de la population résidentielle mais avec une pondération plus modérée afin d'éviter que la concentration dans certaines communes de risques qui ne leur sont pas tous n'entraîne un coût moyen par habitant disproportionné ; que le tableau annexé à l'arrêté du gouverneur démontre que, pour une commune comme Antoing dont la population représente 2,42 % de la population totale de la zone mais qui concentre 12,28 % des risques ponctuels, une augmentation de 5 % de la pondération du critère lié aux risques entraînerait une augmentation de près de 20 % de sa dotation communale ;

Considérant qu'une pondération de 0,5 % a été appliquée au produit de la superficie et du facteur temps, que l'objectif du législateur est qu'un temps d'intervention moyen plus élevé entraîne une diminution de la dotation communale ; que le mode de calcul adopté par le gouverneur permet d'atteindre cet objectif puisqu'un temps d'intervention moyen de 300 secondes donne un facteur temps égal à 3 alors qu'un temps d'intervention moyen de 900 secondes donne un facteur temps égal à 2 ;

Considérant que l'arrêté du gouverneur mentionne en son annexe la formule mathématique exacte qui permet de calculer le montant de la dotation de chaque commune ; que l'arrêté du gouverneur permet également aux destinataires de l'acte de prendre connaissance et de comprendre la provenance et le mode de calcul des valeurs des différents critères qui interviennent dans cette formule mathématique,

ARRÊTE :

Article unique.

Les recours introduits par les communes d'Antoing, de Bernissart, de Comines-Warneton, de Lessines et de Péruwelz contre l'arrêté du 18 février 2021 du Gouverneur de la province de Hainaut fixant les dotations communales 2021 pour la zone de secours Wallonie picarde sont rejetés. ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Les parties requérantes prennent un premier moyen « de la violation de l'article 68 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile [ci-après : la loi du 15 mai 2007], de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de la motivation des actes administratifs et de l'erreur dans les motifs de l'acte et de l'excès de pouvoir ».

Elles soutiennent que les actes attaqués font une application erronée des critères énoncés à l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007 et ne reposent ni en la forme ni au fond sur des motifs pertinents, suffisants et légalement admissibles.

Elles considèrent d'abord que la motivation relative à la pondération de 97 % du critère de la population résidentielle est lacunaire car ce nombre n'est pas justifié au regard de celui de 70 % qui avait été retenu en 2016 pour le critère de la population active et résidentielle et de celui de 80 % qui avait été retenu en 2017 (en distinguant au sein de ce critère, une pondération de 70 % pour la population résidentielle et 10 % pour la population active). Elles estiment que la seule référence à la source statistique qui a permis de déterminer le nombre de personnes physiques présentes dans chaque commune est sans pertinence et que le critère de la population résidentielle et active constitue un seul critère qui ne peut être scindé, contrairement à ce qui a été fait.

Elles ajoutent que rien ne permet de comprendre pourquoi le critère de la population résidentielle est de 97 % et celui de la population active de 0,5 % alors que, pour l'année 2017, la pondération du critère relatif à la population active était de 10 %. Elles sont d'avis que cette population active n'a pas chuté à ce point en quatre ans.

Elles font ensuite observer qu'en raison de la pondération de 97 % du critère précité, certains autres critères ont été réduits à 1 % et 0,5 %, ce qui méconnaît, selon elles, l'essence de la loi du 15 mai 2007, laquelle entend que la répartition de la dotation communale se fasse de manière équilibrée en fonction de l'ensemble des critères de la loi, en tenant compte des spécificités locales. Elles font valoir également que la pondération totale à hauteur de 4 % (lire : « 3 % ») retenue pour les critères de superficie, en ce compris le critère du temps d'intervention moyen sur le territoire de la commune, de la population active, du revenu cadastral et du revenu imposable n'est pas justifiée.

Elles relèvent aussi que les actes attaqués combinent, sans justification, le critère du temps d'intervention avec le critère de la superficie alors qu'il s'agit de deux critères légalement distincts.

Enfin, elles estiment que le critère de la capacité financière des communes a été ignoré, au mépris de l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse rappelle la jurisprudence constante du Conseil d'État en matière de motivation formelle des actes administratifs. Elle se réfère ensuite à l'arrêt n° 236.317 du 28 octobre 2016 et considère que les mêmes conclusions s'imposent en l'espèce.

Elle relève que l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007 n'exige une pondération spécifique (70 %) que pour le critère de la population résidentielle et active et que le Gouverneur dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la pondération des autres critères.

S'agissant du critère de la population résidentielle et active, elle souligne que, depuis 2018, une pondération de plus de 95 % est attribuée à ce critère. Elle est d'avis que les parties requérantes pouvaient donc raisonnablement s'attendre à ce qu'il en aille de même pour l'année 2021. À son estime, ces dernières ne peuvent soutenir que rien ne permet de comprendre le chiffre de 97 % puisque cela correspond aux choix du Gouverneur depuis 2018.

Elle soutient, en outre, que les parties requérantes citent erronément une seule phrase du second acte attaqué en affirmant qu'il s'agit, selon elles, de « la seule motivation » du choix d'une pondération de 97 % pour le critère de la population résidentielle. Elle affirme que la motivation propre au choix de 97 % n'est aucunement limitée à la phrase citée par les parties requérantes dans la mesure où il est expressément fait référence aux circonstances locales qui ont justifié ce choix. Elle ajoute que la motivation de l'acte doit être prise dans son ensemble.

À son estime, la circonstance qu'en 2016 et en 2017, la pondération retenue pour ce même critère était de 70 % et 80 % est dépourvue de pertinence, si ce n'est qu'elle illustre l'augmentation progressive du poids de ce critère au fil des années.

Elle ajoute que, dès lors que le critère de la capacité financière des communes ne peut plus être pris en compte, il est inévitable que le poids des autres critères augmente par rapport aux années durant lesquelles ce critère devait encore être appliqué.

Elle s'étonne des références faites par les parties requérantes quant aux choix faits par le Gouverneur pour les années 2016 et 2017, considérant que, depuis 2018, le critère de la population résidentielle s'est systématiquement vu attribuer une

pondération de 97 %, de sorte que, selon elle, il n'y a plus lieu de motiver pourquoi il est passé de 80 % à 97 % entre 2017 et 2018.

En ce qui concerne les critiques des parties requérantes relatives à l'indication de la pondération attribuée à la population résidentielle (97 %) et à la population active (0,5 %), elle estime qu'elles sont difficilement compréhensibles. Elle soutient qu'il est incontestable que le chiffre de la population résidentielle d'une commune diffère de celui de la population active, de sorte que l'indication de la pondération retenue pour chacun de ces éléments ne peut faire l'objet de critique. Elle rappelle que la circulaire du 14 août 2014 sur les dotations communales, visée par le second acte attaqué, indique ce qui suit :

« Par exemple, pour les critères de la population résidentielle et de la population active – qui, ensemble, doivent intervenir pour 70 % au moins – le poids relatif de ces deux critères peut être différent en fonction de ces circonstances locales. ».

Elle ajoute que, de même, l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007 n'impose pas d'attribuer une pondération équivalente aux éléments qui composent le critère mais requiert uniquement du Gouverneur qu'il tienne compte des critères qu'il contient et qu'il accorde une pondération de 70 % minimum au critère de la population résidentielle et active, sans lui interdire d'indiquer la part de chaque élément composant un critère ou d'accorder à l'un des éléments une part prépondérante, pour autant que le taux de 70 % au moins soit respecté.

Enfin, s'agissant de la critique relative à l'absence de prise en compte du critère de la capacité financière des communes, elle considère qu'en application de l'article 68, § 3, alinéa 4, de la loi du 15 mai 2007, ce critère ne doit désormais plus être pris en compte par le gouverneur lorsqu'il fixe la dotation communale, ce qui est précisé dans le second acte attaqué.

IV.2. Appréciation

L'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007, dans sa version applicable à l'acte attaqué, après avoir exposé la possibilité d'un accord entre les communes concernées, dispose ce qui 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 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 1^{er} 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.*, Chambre, 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 scénarii 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. ».

La Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 5/2016 du 14 janvier 2016 (ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.005), 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 1^{er} et alinéa 2, 3°, de la Constitution, qui dispose :

“Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi.

La loi consacre l’application des principes suivants :

[...]

3° la décentralisation d’attributions vers les institutions provinciales et communales”.

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

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

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

L’article 162, alinéa 1^{er} et alinéa 2, 3°, 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 contraind de surcroît à pondérer l’un d’entre eux – le critère de la population résidentielle et active – à concurrence d’au moins 70 %. La marge d’appréciation reconnue au gouverneur de province dans la pondération des autres critères prévus par la loi attaquée est raisonnablement justifiée, comme le relèvent les travaux préparatoires précités, par le souci de tenir compte des spécificités de chaque zone de secours.

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

B.7. Bien que la fixation de la dotation de chaque commune de la zone de secours par le gouverneur implique dans son chef un pouvoir d’appréciation, ce pouvoir

n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec son article 162, alinéa 1^{er} et alinéa 2, 3^o, et avec le principe de la sécurité juridique, étant donné que la disposition attaquée, lue dans son ensemble, indique de manière suffisamment claire les limites dans lesquelles le gouverneur doit mettre en œuvre sa compétence. Il ne saurait davantage être déduit de cette disposition que le législateur aurait autorisé le gouverneur à méconnaître le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.8. Dans la seconde branche de son premier moyen, la partie requérante critique la différence de traitement entre communes qui résulte de l'importance accordée par le législateur au critère de la population résidentielle et active dans la pondération que doit réaliser le gouverneur de province.

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

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

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

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

Il résulte de cette disposition, telle qu'éclairée par ses travaux préparatoires et interprétée par la Cour constitutionnelle, que si le gouverneur est tenu d'accorder une importance prépondérante au critère de la population résidentielle et active sur le territoire de la commune, ce critère ne peut constituer l'unique élément pris en considération 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 (ponctuels) 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'elles engendrent nécessairement pour les communes.

Comme l'indique la Cour constitutionnelle, il s'agit d'un pouvoir de décision individuelle qui doit, par conséquent, 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 du second acte attaqué justifie l'attribution d'un pourcentage de 97 % au critère de la population résidentielle par la nécessité de « trouver un équilibre juste entre les montants des dotations de chaque commune et donc un coût par habitant relativement égal entre les communes », l'ensemble de la population recevant « une offre de protection équivalente, seulement différenciée à la marge ». Il est également considéré, s'agissant du critère de risque, que « la concentration d'une grande partie de ces risques dans une minorité de communes (notamment Tournai et Antoing) » implique qu'un critère de risque trop élevé engendre « automatiquement une augmentation substantielle de la part des communes concernées et entraîne un déséquilibre trop important entre les interventions financières de chaque commune ».

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.

Par ailleurs, s'il est indéniable que le chiffre de la population résidentielle d'une commune diffère de celui de la population active, la pondération retenue par le second acte attaqué de 97 % pour le premier critère et de 0,5 % pour le second critère ne fait l'objet d'aucune motivation formelle. En outre, l'acte attaqué ne comporte aucune explication permettant de comprendre pourquoi le Gouverneur décide de scinder le critère de la population résidentielle de celui de la population active, alors que le législateur n'a pas prévu une telle scission.

Il en résulte que la fixation d'un pourcentage de 97 % pour le seul critère de la population résidentielle n'est nullement justifiée, 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 la motivation formelle de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles des « spécificités locales » justifient en l'espèce de neutraliser les autres critères.

Cette illégalité du second acte attaqué rejaillit sur le refus de l'annuler, lequel constitue le premier acte attaqué.

Le premier moyen est fondé.

V. Second moyen

Le second moyen, s'il était fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

VI. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du ministre de l'Intérieur du 30 mars 2021 rejetant les recours introduits par les villes d'Antoing, de Lessines, de Péruwelz, de Comines-Warneton et par la commune de Bernissart contre l'arrêté du 18 février 2021 du Gouverneur de la Province de Hainaut fixant les dotations communales 2021 pour la zone de secours Wallonie picarde et l'arrêté du 18 février 2021 du Gouverneur de la Province de Hainaut fixant les dotations communales 2021 pour la zone de secours Wallonie picarde sont annulés.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 1000 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence d'un cinquième chacune.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 2 décembre 2025, par la XV^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly