

Numéro du rôle : 6378
Arrêt n° 23/2017 du 16 février 2017

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 14 de la loi du 9 novembre 2015 portant dispositions diverses Intérieur, introduit par la ville d'Ypres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges A. Alen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 mars 2016 et parvenue au greffe le 9 mars 2016, la ville d'Ypres, assistée et représentée par Me S. Ronse et Me M. Gees, avocats au barreau de Courtrai, a introduit un recours en annulation de l'article 14 de la loi du 9 novembre 2015 portant dispositions diverses Intérieur (publiée au *Moniteur belge* du 30 novembre 2015).

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- la ville de Menin, la commune de Kuurne et la ville de Harelbeke, assistées et représentées par Me A. Declerck, avocat au barreau de Courtrai;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me D. D'Hooghe, Me L. Schellekens et Me J. Poets, avocats au barreau de Bruxelles.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 19 octobre 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 16 novembre 2016 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 16 novembre 2016.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. La partie requérante déclare qu'elle justifie de l'intérêt requis, en sa qualité de commune-centre de groupe de classe Z. Elle est une des destinataires de l'arrêté du gouverneur de la province de Flandre occidentale du 6 août 2014 visant à fixer le montant de la redevance destinée à couvrir les frais exposés par les services d'incendie de 2006 à 2010, qui a été pris sur la base de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, tel qu'il a été modifié par la loi du 14 janvier 2013. La partie requérante a introduit, devant le Conseil d'Etat, un recours en annulation de cet arrêté. Elle a par ailleurs entamé une procédure devant le tribunal de première instance en vue du remboursement des avances et des redevances destinées à couvrir les frais des services d'incendie, imputées sur son compte.

En adoptant la disposition attaquée, le législateur aurait conféré un effet rétroactif à la loi du 14 janvier 2013, afin que celle-ci puisse servir de base légale pour justifier l'arrêté attaqué. Etant donné qu'il serait ainsi interféré dans les procédures pendantes précitées, la partie requérante serait évidemment affectée par ces modifications.

A.1.2. La partie requérante déclare ensuite que le recours dirigé contre la disposition attaquée, qui a été publiée au *Moniteur belge* le 30 novembre 2015, a été introduit dans les délais.

A.2. Les parties intervenantes estiment qu'en leur qualité de communes-centres de groupe de classe Z, elles justifient d'un intérêt patrimonial direct et actuel au recours en annulation introduit. La disposition attaquée permettrait en effet de leur imposer des obligations financières. En outre, cette disposition interférerait dans les procédures en cours que les parties intervenantes ont entamées et qui concernent les redevances réclamées pour couvrir les frais exposés par les services d'incendie de 2006 à 2012.

A.3. Ni la recevabilité du recours ni celle de l'intervention ne sont contestées.

Quant au fond

A.4. La partie requérante prend un moyen unique, tiré de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 84 de la Constitution, avec le principe de la non-rétroactivité des lois, avec le principe de la sécurité juridique et le principe de confiance, avec le droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à ladite Convention.

Selon la partie requérante, le législateur qualifie à tort la disposition attaquée de disposition interprétative. Il s'agirait au contraire d'une disposition rétroactive qui ne saurait être justifiée par des motifs d'intérêt général.

A.5.1. Selon la partie requérante, il n'est pas satisfait aux conditions d'une loi interprétative. Le champ d'application temporel des modifications apportées à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 par la loi du 14 janvier 2013 ne faisait en effet naître aucune incertitude à laquelle il aurait fallu remédier. Il serait clair que ces modifications législatives, qui confèrent au gouverneur le pouvoir de fixer le montant de la redevance destinée à couvrir les frais des services d'incendie, ne trouvent à s'appliquer qu'à partir de la date d'entrée en vigueur de la loi du 14 janvier 2013, soit dix jours après la publication de celles-ci au *Moniteur belge*. En l'absence d'une disposition transitoire, ces modifications n'ont pas d'effet rétroactif.

Le fait que ces modifications législatives ne valent que pour l'avenir aurait été récemment confirmé par la Cour, dans son arrêt n° 124/2014, du 19 septembre 2014, ainsi que par le Tribunal de première instance de Flandre occidentale, division Courtrai, dans un jugement du 27 novembre 2014. En outre, ces modifications ne sauraient être appliquées rétroactivement. En vertu de l'article 10, § 4, 3°, de la loi du 31 décembre 1963, le gouverneur doit en effet notifier le montant définitif des redevances « dans le courant de l'année suivante ». Au moment de la publication de la loi du 14 janvier 2013, le délai de fixation des montants définitifs de la redevance pour les années 2006 à 2012 était dès lors déjà expiré. Sur la base de l'article 2277, alinéa 4, du Code civil, la prescription aurait en outre déjà été acquise en ce qui concerne les montants définitifs de la redevance pour les années 2006 à 2009.

Eu égard à ce qui précède, on ne saurait partager le point de vue exprimé par la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis sur l'avant-projet de loi qui a conduit à la disposition attaquée, à savoir que les modifications prévues dans la loi du 14 janvier 2013 sont réputées applicables depuis le 1er janvier 2006.

A.5.2. Etant donné qu'il n'existait aucune insécurité juridique à laquelle il fallait remédier, la disposition attaquée ne pourrait être considérée comme une disposition interprétative; il s'agirait d'une disposition purement rétroactive.

Cette disposition rétroactive viserait à étendre au passé le champ d'application de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963. La justification très sommaire que le législateur a donnée concernant la rétroactivité ne constituerait pas un motif d'intérêt général convaincant. En effet, le législateur ne pourrait pas invoquer sa

propre imprévoyance et son inaction pour déroger à l'interdiction de rétroactivité. En outre, les prétendues répercussions financières en cas de non-rétroactivité ne correspondraient pas à la réalité. En tout cas, il ne serait question ni de circonstances exceptionnelles ni de motifs impérieux d'intérêt général pouvant justifier une intervention dans des litiges pendants.

La rétroactivité serait en outre également contraire aux dispositions conventionnelles invoquées dans le moyen. La partie requérante renvoie à cet égard à un amendement qui a été déposé lors des travaux préparatoires de la disposition attaquée et qui évoquait ces violations – tout comme les autres irrégularités précitées. Le fait que cet amendement ait finalement été retiré n'enlèverait rien à sa pertinence.

A.6.1. Après avoir exposé en détail le cadre légal et réglementaire, le Conseil des ministres fait valoir, à titre principal, que la disposition attaquée est interprétative.

Le Conseil des ministres souligne la volonté claire et constante du législateur de prévoir un mécanisme de solidarité répartissant entre les communes les frais exposés par les services d'incendie. S'il est vrai qu'à la suite de l'annulation de l'arrêté royal du 25 octobre 2006 par l'arrêt du 4 juin 2010 du Conseil d'Etat, ce mécanisme de financement n'a pas pu être appliqué dans la pratique, le principe même de la redevance obligatoire, qui découle de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, a été maintenu. Les communes ne pouvaient dès lors légitimement s'attendre, sur la base de l'arrêt d'annulation précité, à ce qu'aucune redevance ne soit perçue pour les années 2006 à 2012, ni à ce que les redevances restent limitées aux avances perçues.

Malgré la volonté claire du législateur, une situation d'insécurité juridique est née. Plusieurs communes ont attaqué la décision des gouverneurs leur imputant les redevances destinées à couvrir les frais exposés par les services d'incendie de 2006 à 2012. Elles estiment qu'il n'existe pour cela aucune base légale, étant donné que la loi du 14 janvier 2013 ne serait pas rétroactive et ne pourrait pas l'être non plus. La disposition attaquée vise à rétablir la sécurité juridique, en confirmant le sens que l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, tel qu'il a été modifié par la loi du 14 janvier 2013, a toujours eu. Le Conseil des ministres renvoie aussi, à cet égard, à l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'Etat sur l'avant-projet de loi, dans lequel elle confirme expressément que la loi du 14 janvier 2013 a pour objet la répartition, entre les communes, des frais exposés par les services d'incendie à partir du 1er janvier 2006.

A.6.2. L'interprétation que la partie requérante donne à la loi du 14 janvier 2013, à savoir que les gouverneurs peuvent uniquement répartir les frais exposés par les services d'incendie à partir du 17 février 2013, irait à l'encontre de la *ratio legis* de cette loi. Ceci signifierait en effet que les frais d'incendie exposés pour les années 2006 à 2012 ne peuvent plus être répartis, ce qui est contraire au principe de légalité et au principe de la sécurité juridique. Les communes qui ont avancé l'argent pour couvrir ces frais s'attendent en effet légitimement à ce que ces frais soient répartis entre toutes les communes. La partie requérante ne pouvait dès lors compter sur la jurisprudence citée du Tribunal de première instance de Flandre occidentale, division Ypres, qui va manifestement à l'encontre de l'intention du législateur et de l'intérêt général.

A.6.3. Le Conseil des ministres conteste la position de la partie requérante selon laquelle la disposition attaquée tend à influencer des procédures en cours. En effet, cette disposition est uniquement déclarative et ne change rien à la loi du 14 janvier 2013, ni à l'obligation de redevance. La circonstance que la disposition attaquée pourrait avoir une incidence sur des affaires pendantes ne conduit pas à une violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans la mesure où le législateur ne visait pas explicitement à limiter l'accès au juge. En outre, la disposition attaquée ne dénie nullement le droit d'introduire un recours juridictionnel contre la décision du gouverneur répartissant les frais des services d'incendie.

Le Conseil des ministres conteste en outre la position de la partie requérante, selon laquelle les redevances pour les années 2006 à 2009 seraient prescrites en vertu de l'article 2277 du Code civil. Selon le Conseil des ministres, la disposition précitée n'est pas d'application, parce qu'il ne s'agit pas d'une dette périodique. En tout cas, un délai de prescription ne peut débiter qu'au moment où l'intéressé dispose d'un droit d'action. Etant donné que le gouverneur ne peut établir le montant définitif de la redevance destinée à couvrir les frais exposés par les services d'incendie qu'à partir de la date d'entrée en vigueur de la loi du 14 janvier 2013, aucun droit d'action ne pouvait naître avant cette date, de sorte que le délai de prescription ne pouvait pas débiter non plus.

En ce qui concerne la référence faite par la partie requérante au délai fixé par l'article 10, § 1er, 3°, de la loi du 31 décembre 1963, pour la notification du montant définitif de la redevance, le Conseil des ministres souligne que cette disposition concerne uniquement les communes protégées qui ne disposent pas de leur propre service d'incendie. En outre, cette disposition ne porterait pas atteinte à la volonté claire du législateur, telle qu'elle est confirmée par la disposition attaquée. Enfin, le délai fixé à l'article 10, § 4, 3°, ne serait pas prescrit à peine de déchéance.

A.6.4. Le Conseil des ministres souligne qu'il n'est pas nécessaire que la loi du 14 janvier 2013 soit rétroactive pour constituer la base légale des décisions que les gouverneurs ont prises après son entrée en vigueur, en ce qui concerne la répartition des frais exposés par les services d'incendie de 2006 à 2012.

En ordre subsidiaire, si la Cour jugeait néanmoins que la disposition attaquée est rétroactive, on ne pourrait en déduire, selon le Conseil des ministres, que cette disposition est inconstitutionnelle. La disposition attaquée serait en effet nécessaire pour réaliser un objectif d'intérêt général et serait justifiée par des circonstances exceptionnelles. Il renvoie, à cet égard, aux motifs impérieux d'intérêt général mentionnés par le législateur dans les travaux préparatoires relatifs à la disposition attaquée.

A.7.1. Les parties intervenantes se rallient au recours en annulation et au moyen unique tel qu'il est exposé par la partie requérante. Elles sont également d'avis que la disposition attaquée n'est pas une disposition interprétative, mais une modification législative qui confère un effet rétroactif à la loi du 14 janvier 2013. Il serait incontestablement question de rétroactivité dans la mesure où la loi du 14 janvier 2013 est appliquée aux années 2006 à 2012.

Les parties intervenantes estiment que la loi du 14 janvier 2013 n'avait pas d'effet rétroactif et ne pouvait pas non plus en avoir. Comme la partie requérante, elles renvoient, à cet égard, à l'article 10, § 4, 3°, de la loi du 14 janvier 2013 et à l'arrêt n° 124/2014 de la Cour. Etant donné que la disposition attaquée confère un effet rétroactif à la loi du 14 janvier 2013, il ne s'agirait pas d'une disposition interprétative, mais d'une modification de la législation existante.

A.7.2. Selon les parties intervenantes, l'application rétroactive de la loi du 14 janvier 2013 n'est pas indispensable au bon fonctionnement et au financement des services d'incendie. Ceci serait attesté par le fait que la loi du 14 janvier 2013, dans l'interprétation qui lui est donnée par la disposition attaquée, contient des règles moins favorables pour la partie requérante et pour les parties intervenantes. Le fait qu'avant l'entrée en vigueur de cette loi, le gouverneur ne disposait pas d'une base légale pour fixer les montants définitifs de la redevance n'a en outre pas empêché que tous les services d'incendie fonctionnent correctement, sans que les centres de classe Y connaissent des difficultés financières. Enfin, une application rétroactive de la loi du 14 janvier 2013 risquerait de porter atteinte aux droits acquis de la partie requérante et des parties intervenantes, les montants de la redevance étant déjà prescrits pour plusieurs années de fonctionnement. Le principe de la sécurité juridique et le principe de confiance seraient dès lors violés.

Etant donné que la rétroactivité de la disposition attaquée viserait à vider de leur substance ou de leurs effets les droits d'action des administrations communales dans une procédure pendante, sans que des motifs impérieux d'intérêt général le justifient, il y aurait également violation du droit à un procès équitable, tel qu'il est inscrit dans l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, et de l'article 1 du Premier Protocole additionnel à ladite Convention.

A.8.1. La partie requérante répond que la « volonté claire et constante du législateur », invoquée par le Conseil des ministres, de conférer un effet rétroactif aux modifications apportées à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 par la loi du 14 janvier 2013 contredit le point de vue donné par la Cour dans son arrêt n° 124/2014, ainsi que la défense développée par le Conseil des ministres dans cette procédure. La Cour serait claire lorsqu'elle juge que « la loi du 14 janvier 2013 ne contient aucune disposition d'entrée en vigueur s'écartant du droit commun ». Le Conseil des ministres créerait dès lors lui-même l'insécurité juridique en faisant abstraction de l'arrêt précité de la Cour et en faisant valoir la rétroactivité de cette loi dans la présente affaire.

La partie requérante souligne que l'adoption d'une disposition interprétative ne permettrait de remédier ni à la non-rétroactivité de la loi du 14 janvier 2013 ni à la différence entre la volonté subjective du législateur, qui ressort ici de la disposition attaquée, et le texte légal objectif de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963. Une loi interprétative ne peut en effet contenir qu'une interprétation qui était raisonnablement contenue dans la loi interprétée.

La partie requérante conteste la position du Conseil des ministres selon laquelle la loi du 14 janvier 2013 ne doit pas être rétroactive pour constituer la base légale des décisions prises par le gouverneur en ce qui concerne les frais exposés par les services d'incendie de 2006 et 2012. Une norme n'est rétroactive que lorsqu'elle s'applique dès son entrée en vigueur à des faits survenus antérieurement, comme si elle avait déjà été en vigueur au moment des faits.

A.8.2. La partie requérante souligne une nouvelle fois qu'il n'y a aucune raison suffisante pour que la disposition attaquée confère un effet rétroactif à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963. Elle réitère, à cet égard, l'argumentation qu'elle a développée dans sa requête et se rallie à l'argumentation des parties intervenantes. Elle conteste par ailleurs la thèse du Conseil des ministres selon laquelle la rétroactivité serait justifiée et aurait été suffisamment motivée par le législateur. La dérogation au principe de non-rétroactivité doit, selon la partie requérante, être appréciée de manière stricte. En tout cas, la motivation devrait être claire et circonstanciée, d'autant que, dans le cas présent, il doit être question de motifs exceptionnels ou de motifs impérieux d'intérêt général. La partie requérante déclare qu'une telle motivation fait défaut en l'espèce.

A.9.1. Le Conseil des ministres souligne une nouvelle fois que la disposition attaquée est interprétative et exprime la volonté constante du législateur de maintenir le mécanisme de répartition des frais des services d'incendie entre les communes. Le Conseil des ministres répète que la loi du 14 janvier 2013 ne doit pas être rétroactive pour pouvoir servir de base légale aux décisions des gouverneurs en ce qui concerne le décompte définitif des frais exposés par les services d'incendie pour les exercices 2006 à 2012, étant donné que ces décisions n'ont été prises qu'après l'entrée en vigueur de cette loi. La partie requérante et les parties intervenantes confondraient la question de la date d'entrée en vigueur de la loi du 14 janvier 2013 avec la question de l'effet dans le temps des décisions prises par les gouverneurs après l'entrée en vigueur de cette loi.

L'on déduirait à tort du constat posé par la Cour dans son arrêt n° 124/2014, selon lequel la loi du 14 janvier 2013 n'est pas rétroactive, que cette loi ne constitue pas une base légale pour les décomptes d'exercices antérieurs. Selon le Conseil des ministres, la Cour s'est uniquement prononcée sur la loi du 14 janvier 2013 et non sur la question de savoir si les décisions des gouverneurs, qui ont été prises après l'entrée en vigueur de cette loi, pouvaient s'appliquer pour le passé. La Cour ne serait pas non plus compétente pour ce faire.

A.9.2. En ordre subsidiaire, pour autant qu'il serait admis que la disposition attaquée est rétroactive, le Conseil des ministres répète que la rétroactivité est justifiée par des circonstances exceptionnelles. La critique formulée par les parties intervenantes ne serait pas de nature à permettre de conclure autrement. Ainsi, leur affirmation selon laquelle la loi du 14 janvier 2013, dans l'interprétation qui lui est donnée par la loi attaquée, contient des règles moins favorables, ne saurait impliquer que cette loi ou sa prétendue rétroactivité sont inconstitutionnelles. En tout cas, cette affirmation serait inexacte, étant donné que l'incidence de cette loi dépendra des décisions individuelles du gouverneur. Le Conseil des ministres répète, par ailleurs, en renvoyant à l'argumentation qu'il a développée dans son mémoire, qu'il était effectivement nécessaire de faire rétroagir jusqu'à l'exercice 2006 la décision relative à la répartition des frais exposés par les services d'incendie. A cet égard, il renvoie également, aux principes de la sécurité juridique et de la transparence financière, qui ont été invoqués lors des travaux préparatoires pour justifier la réglementation attaquée. Dans la mesure où la partie requérante et les parties intervenantes font valoir que rien n'empêchait l'autorité compétente d'adopter un nouvel arrêté royal à la suite de l'arrêt d'annulation prononcé par le Conseil d'Etat, le Conseil des ministres souligne qu'il appartient au législateur d'opter soit pour une modification législative, soit pour un arrêté royal. En outre, un tel arrêté royal pourrait tout autant rétroagir jusqu'en 2006.

L'on ne saurait par ailleurs affirmer que la disposition attaquée est contraire au principe de la sécurité juridique simplement parce qu'il se peut qu'elle ne soit pas conforme à l'interprétation qu'une juridiction déterminée donne à la loi du 14 janvier 2013. La disposition attaquée vise au contraire à renforcer la sécurité juridique en précisant la portée de cette loi, parce que certaines communes et juridictions donnent à celle-ci une interprétation non conforme à l'intention du législateur. Cet objectif serait justifié.

Enfin, le Conseil des ministres souligne à nouveau que des motifs pertinents et raisonnables justifient l'interprétation de la loi du 14 janvier 2013, telle qu'elle est confirmée par l'article 14 de la loi du 9 novembre 2015. La loi du 14 janvier 2013 vise en effet à permettre au gouverneur de régler la répartition définitive des

frais des services d'incendie, qui n'ont cessé de s'accumuler. Sans cela, les communes qui ne contribuent pas seraient favorisées, sans la moindre justification raisonnable, par rapport aux communes qui fournissent les prestations et assument les frais qui en découlent. Le Conseil des ministres conclut qu'eu égard aux considérations précitées, il ne serait pas exact que la rétroactivité a été justifiée de manière particulièrement sommaire dans les travaux préparatoires et qu'aucune circonstance exceptionnelle, ni aucun motif impérieux d'intérêt général ne justifient la rétroactivité. Ces motifs devraient être appréciés en tenant compte de la problématique en cause.

A.10. Les parties intervenantes soulignent une nouvelle fois que la disposition attaquée n'est pas une disposition interprétative mais une disposition qui confère, *post factum*, un effet rétroactif à la modification législative du 14 janvier 2013. En l'absence de circonstances exceptionnelles, ceci serait contraire au principe général de la non-rétroactivité des lois. Ainsi, dans la mesure où les droits subjectifs des villes et communes qui, avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, avaient introduit une action contre l'Etat belge sur la base des dispositions légales en vigueur antérieurement, sont affectés, il serait en outre question d'une forme irrégulière d'expropriation. Le législateur aurait effectivement respecté l'interdiction d'intervenir dans des litiges pendants, lors de modifications antérieures de la législation relative à la répartition des frais des services d'incendie. Ces modifications ont chaque fois été apportées rétroactivement, sauf en ce qui concerne les parties qui avaient déjà introduit une procédure sur la base de l'ancienne législation.

A supposer que la Cour juge que la disposition attaquée ne doit pas être annulée intégralement et *erga omnes*, les parties requérantes lui demandent de constater tout au moins que cette disposition est contraire aux dispositions constitutionnelles invoquées en tant qu'elle est appliquée à des litiges qui étaient pendants avant sa publication.

- B -

Quant à la disposition attaquée et à son contexte

B.1.1. Le recours en annulation est dirigé contre l'article 14 de la loi du 9 novembre 2015 portant des dispositions diverses Intérieur, qui dispose :

« L'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile est interprété en ce sens que : les modifications qui ont été introduites dans la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile par la loi du 14 janvier 2013 modifiant la loi du 31 décembre 1963 trouvent à s'appliquer depuis leur date d'entrée en vigueur, à savoir le 17 février 2013, aux décisions que les gouverneurs de province ont prises relativement à la répartition définitive des frais admissibles exposés par les communes-centres de groupe depuis le 1er janvier 2006 ».

Dans les travaux préparatoires, cette disposition est présentée comme une disposition interprétative (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-1298/001, p. 37). Elle fait partie du chapitre 3, section 1re (« Interprétation de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile »), de la loi du 9 novembre 2015.

B.1.2. L'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile (ci-après : la loi du 31 décembre 1963) règle, en vue de l'organisation générale des services d'incendie, la répartition des communes de chaque province en groupes régionaux des classes X, Y et Z. Chaque groupe régional est composé de diverses communes regroupées autour d'une commune-centre de groupe, à laquelle les autres communes du groupe régional (les « communes protégées ») peuvent faire appel, moyennant le paiement d'une « redevance » forfaitaire et annuelle. Cette « redevance » est fixée par le gouverneur au moyen des critères visés à l'article 10, §§ 2 à 4, de la loi du 31 décembre 1963.

L'article 10, § 4, de la loi du 31 décembre 1963 prévoit le paiement, à la fin de chaque trimestre, d'une redevance provisoire relative à cette période, calculée sur la base de la redevance définitive qui est due pour l'année antérieure. Dans le courant de l'année suivante, le gouverneur notifie à chaque commune la quote-part ou le montant définitif de la redevance qu'il lui incombe de supporter. La différence entre la redevance provisoire et la redevance définitive est, selon le cas, payée à la commune-centre de groupe régional ou remboursée par celle-ci.

B.1.3. Dans sa version antérieure à la modification apportée par l'article 2 de la loi du 14 janvier 2013 modifiant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile (ci-après: la loi du 14 janvier 2013), l'article 10, précité, de la loi du 31 décembre 1963 habilitait le Roi à fixer des normes que le gouverneur devait appliquer lorsqu'il fixait le montant de la redevance incendie. Cette habilitation avait été mise en œuvre par l'arrêté royal du 25 octobre 2006 déterminant les normes applicables pour la fixation des frais admissibles et de la quote-part prévus à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile. Cet arrêté d'exécution a toutefois été annulé par l'arrêt n° 204.782 de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, du 4 juin 2010.

B.1.4. Le législateur a voulu combler le vide juridique résultant de cette annulation en adoptant la loi du 14 janvier 2013, et plus particulièrement en insérant dans la loi elle-même les principes de l'arrêté royal du 25 octobre 2006 (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2457/001, pp. 3-4). Le législateur visait ainsi à donner « aux gouverneurs de province la base légale leur permettant de procéder à la régularisation définitive de la répartition des frais

des services publics d'incendie entre les communes-centres de groupe et les communes protégées » (*ibid.*, p. 4).

Plus particulièrement, le pouvoir conféré au Roi pour fixer les normes dont le gouverneur doit tenir compte a été abrogé et c'est désormais le texte même de la loi qui établit les critères que le gouverneur doit prendre en considération lorsqu'il fixe le montant de la redevance destinée à couvrir les frais des services d'incendie.

B.1.5. Il est toutefois apparu que le champ d'application temporel des modifications apportées à l'article 10 du 31 décembre 1963 par la loi du 14 janvier 2013 n'était pas suffisamment clair (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-1298/001, p. 25). Plusieurs communes estimaient que l'article 10, modifié, ne saurait constituer la base légale pour fixer le montant définitif de la redevance incendie pour les années 2006 à 2012 et ont dès lors attaqué, à la fois devant les tribunaux civils et devant le Conseil d'Etat, les décisions prises par les gouverneurs concernant cette période.

Dans cette circonstance, le législateur a adopté la disposition attaquée. Il a considéré qu'il était nécessaire de rappeler « par le biais d'une disposition interprétative, [...] que les modifications qui ont été introduites dans la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile par la loi du 14 janvier 2013 modifiant la loi du 31 décembre 1963 trouvent à s'appliquer depuis leur date d'entrée en vigueur, à savoir le 17 février 2013, aux décisions [...] prises, à partir du 17 février 2013, par le gouverneur de province et relatives à la répartition définitive des frais admissibles exposés par les communes-centres de groupe depuis le 1er janvier 2006 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-1298/001, p. 37).

Quant au fond

B.2. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 84 de la Constitution, avec le principe de la non-rétroactivité des lois, avec le principe de la sécurité juridique et le principe de confiance, avec le droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Selon la partie requérante, la disposition attaquée n'est pas une disposition interprétative mais concerne une disposition rétroactive visant à étendre aux redevances dues pour les années 2006 à 2012 le champ d'application temporel des modifications apportées à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 par la loi du 14 janvier 2013. La partie requérante soutient que cette rétroactivité ne saurait être justifiée par des motifs d'intérêt général.

B.3. Aux termes de l'article 84 de la Constitution, l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi.

Une disposition législative est interprétative quand elle confère à une disposition législative le sens que, dès son adoption, le législateur a voulu lui donner et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir. C'est donc le propre d'une telle disposition législative de sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur de la disposition législative qu'elle interprète.

Toutefois, la garantie de la non-rétroactivité des lois ne pourrait être éludée par le seul fait qu'une disposition législative ayant un effet rétroactif serait présentée comme une disposition législative interprétative.

B.4.1. Dans les travaux préparatoires de la disposition attaquée, il est dit :

« L'ensemble des travaux préparatoires de la loi du 14 janvier 2013 laisse apparaître clairement la volonté du législateur de permettre au gouverneur de province de redémarrer la répartition définitive des frais des services publics d'incendie qui ne disposait plus d'une base réglementaire suite à l'annulation par le Conseil d'État de l'arrêté royal du 25 octobre 2006 (Voir Doc. Ch. 53-2457). La loi du 14 janvier 2013 manquerait totalement son objectif si elle ne devait s'appliquer qu'à la répartition des frais exposés à partir de son entrée en vigueur puisqu'au moment de l'annulation de la base réglementaire par le Conseil d'État, les gouverneurs n'avaient procédé à une répartition définitive que jusqu'à l'année 2005 (y compris), 2006, 2007 ou 2008 selon les provinces » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-1298/001, p. 37).

La section de législation du Conseil d'Etat a observé, dans son avis sur l'avant-projet de loi :

« Compte tenu du contexte dans lequel la loi du 14 janvier 2013 ' modifiant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile ' a été adoptée et compte tenu surtout de ce qu'aucune de ses dispositions particulières n'a modulé dans le temps les effets des modifications qui ont été introduites par cette loi dans la loi du 31 décembre 1963 ' sur la protection civile ', il va de soi que ces modifications trouvent naturellement à s'appliquer depuis leur date d'entrée en vigueur, à savoir le 17 février 2013, aux décisions que les gouverneurs de province sont amenés à prendre relativement à la répartition définitive des frais admissibles exposés par les communes-centres de groupe depuis le 1er janvier 2006 » (*ibid.*, p. 82).

B.4.2. Dans les travaux préparatoires de la loi du 14 janvier 2013, les modifications apportées à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 ont été justifiées comme suit :

« En conséquence de cet arrêt [du Conseil d'Etat annulant l'arrêté royal du 25 octobre 2006], les gouverneurs ne disposent plus de base légale pour procéder à la répartition des frais des services publics d'incendie entre communes-centres de groupes et communes protégées. Les communes-centres de groupe ne perçoivent donc rien de plus, depuis 2006, que le montant des avances trimestrielles calculées légalement sur la base de la dernière redevance définitivement arrêtée à ce jour, à savoir celle de l'exercice 2006.

La ministre indique que ces avances sont insuffisantes au regard de l'augmentation des frais réels : augmentation des charges de personnel, de fonctionnement, de matériel, etc. Il est donc nécessaire, pour permettre une clarté dans la gestion des finances communales, de rétablir la sécurité juridique en donnant aux gouverneurs de province la base légale leur permettant de procéder à la régularisation définitive de la répartition des frais des services publics d'incendie entre les communes-centres de groupe et les communes protégées » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2457/002, p. 4).

Il ressort également d'autres déclarations faites lors des travaux préparatoires que le législateur souhaitait donner au gouverneur une base légale pour qu'il puisse fixer les montants définitifs de la redevance incendie due à partir de 2006. Ainsi, il a été souligné à plusieurs reprises que bien des communes avaient accumulé, en ce qui concerne le paiement des frais des services d'incendie, un retard considérable qui devait être rattrapé d'urgence (Compte rendu intégral, Chambre, 2012-2013, 13 décembre 2012, CRIV 53 PLEN 119, pp. 76 et 78). La ministre de l'Intérieur a confirmé que « la régularisation qui sera effectuée à

partir de 2006 tiendra compte de la nouvelle base légale. L'administration est en train d'établir le décompte définitif des arriérés » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-1886/2, p. 6).

B.5. La disposition attaquée a été adoptée parce que plusieurs communes contestent les décisions des gouverneurs fixant le montant définitif de la redevance pour les années 2006 à 2012, estimant que l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, tel qu'il a été modifié par la loi du 14 janvier 2013, ne peut constituer une base légale pour ces décisions.

Cette interprétation donnée par les communes à la loi du 14 janvier 2013 n'est pas conforme au sens que le législateur a voulu donner à celle-ci lors de son adoption et qui est précisé dans la disposition attaquée, à savoir que les modifications apportées par cette loi sont applicables, dès leur entrée en vigueur, aux décisions que les gouverneurs doivent prendre après cette date en ce qui concerne les montants de la redevance destinée à couvrir les frais exposés par les services d'incendie depuis le 1er janvier 2006.

B.6. Contrairement à ce qu'affirment la partie requérante et les parties intervenantes, les modifications apportées par la loi du 14 janvier 2013 pouvaient aussi raisonnablement recevoir ce sens dès leur adoption.

Certes, l'article 10, § 4, 3°, de la loi du 31 décembre 1963 dispose que les montants définitifs de la redevance sont notifiés aux communes concernées « dans le courant de l'année suivante », soit l'année qui suit celle au cours de laquelle les services d'incendie ont exposé des frais. Cette disposition ne contient toutefois qu'un délai d'ordre et n'empêche donc pas que les montants définitifs de la redevance soient encore fixés et notifiés après que ce délai fut expiré.

De plus, l'interprétation qui est précisée dans la disposition attaquée n'est pas contraire à l'arrêt n° 124/2014, du 19 septembre 2014, par lequel la Cour a constaté « que la loi du 14 janvier 2013 ne contient aucune disposition d'entrée en vigueur s'écartant du droit commun, de sorte que la disposition attaquée est entrée en vigueur dix jours après sa publication au *Moniteur belge* ». En effet, cette interprétation n'implique pas que les modifications apportées à la loi du 14 janvier 2013 soient rétroactives. Le fait que ces modifications s'appliquent dès leur entrée en vigueur aux décisions prises par les gouverneurs après cette date en ce qui concerne les montants définitifs de la redevance destinée à couvrir

les frais exposés par les services d'incendie depuis le 1er janvier 2006 est la simple conséquence de l'application immédiate de la nouvelle règle légale à tous les faits qui se sont produits après son entrée en vigueur.

B.7. Il découle de ce qui précède que la disposition attaquée est une disposition interprétative. La rétroactivité de la disposition attaquée, que dénonce la partie requérante, se justifie dès lors par le caractère interprétatif de ladite disposition.

B.8. Le moyen unique n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 16 février 2017.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot