

Numéro du rôle : 5706
Arrêt n° 124/2014 du 19 septembre 2014

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 2 de la loi du 14 janvier 2013 modifiant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile (modifications apportées à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963), introduit par la ville de Menin et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

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 6 août 2013 et parvenue au greffe le 7 août 2013, un recours en annulation de l'article 2 de la loi du 14 janvier 2013 modifiant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile (modifications apportées à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963), publiée au *Moniteur belge* du 7 février 2013, a été introduit par la ville de Menin et les communes de Kuurne, Zwevegem et Anzegem, assistées et représentées par Me A. Declerck, avocat au barreau de Courtrai.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me D. D'Hooghe et Me L. Schellekens, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 27 mai 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une des parties ne demande, 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 18 juin 2014 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande d'une partie à être entendue, introduite dans le délai précité, la Cour, par ordonnance du 18 juin 2014, a fixé l'audience au 9 juillet 2014.

A l'audience publique du 9 juillet 2014 :

- ont comparu :

. Me A. Declerck, pour les parties requérantes;

. Me J. Vranckx, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me D. D'Hooghe et Me L. Schellekens, pour le Conseil des ministres.

- les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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 -

A.1.1. Les parties requérantes, à savoir la ville de Menin, la commune de Kuurne, la commune de Zvevegem et la commune d'Anzegem, poursuivent l'annulation de l'article 2 de la loi du 14 janvier 2013 modifiant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile. A ce sujet, elles exposent les faits et l'historique de la législation.

Ensuite, les parties requérantes tentent de justifier de leur intérêt. Elles font valoir que la disposition attaquée permet de leur imposer des obligations financières qui excèdent le financement du matériel et des frais de personnel de leur propre service d'incendie. Les parties requérantes ont été désignées en tant que commune-centre d'un groupe régional de classe Z. La loi attaquée risque d'être prise comme base par le gouverneur de province pour imposer à nouveau des contributions aux communes qui disposent de leur propre service d'incendie, en leur faisant supporter tous les frais relatifs à ce service d'incendie propre et en les faisant en outre contribuer aux interventions dans d'autres communes au sein du groupe dont elles forment le centre.

A.1.2. Les parties requérantes soulèvent, comme moyen unique, la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de légalité matérielle, le principe de la sécurité juridique et le principe de la confiance légitime, et de l'article 162, alinéa 1er et alinéa 2, 3°, de la Constitution.

La loi du 14 janvier 2013 met fin à l'habilitation conférée au Roi de fixer (1) les normes en vue d'établir la somme forfaitaire visée à l'article 10, § 2, 4°, de la loi sur la protection civile et (2) les normes fixant la quote-part visée à l'article 10, § 3, de la loi sur la protection civile.

Avant l'adoption de la loi du 14 janvier 2013, l'article 10, § 2, 4°, de la loi sur la protection civile disposait que le Roi déterminait les normes que devait appliquer le gouverneur pour fixer la somme forfaitaire visée dans ladite disposition. L'arrêt royal du 25 octobre 2006, dont l'article 3 prévoyait que le gouverneur devait fixer cette somme forfaitaire sur la base de divers éléments, a toutefois été annulé par le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 204.782 du 4 juin 2010, au motif qu'il confiait une trop grande marge d'appréciation au gouverneur. La loi attaquée abroge l'article 10, § 2, 4°, alinéa 3, de la loi sur la protection civile, ce qui signifie que le Roi ne doit plus fixer de normes plus détaillées et que les paramètres que le gouverneur doit utiliser comme ligne directrice pour fixer le forfait ont dès lors disparu. Seul le plafond de maximum 25 % des frais couvrant les interventions en renfort des centres X et Y est maintenu.

En ce qui concerne l'article 10, § 3, de la loi sur la protection civile, les communes-centres d'un groupe régional devaient, avant l'adoption de la disposition attaquée, prendre à leur charge une quote-part des frais des services d'incendie. Il était seulement prévu que cette quote-part était fixée par le gouverneur, en fonction des circonstances régionales et locales, et que le Roi devait établir les normes que devait appliquer le gouverneur pour fixer cette quote-part. L'arrêt royal du 25 octobre 2006, dont l'article 4 disposait que, pour déterminer la quote-part de la commune-centre du groupe, le gouverneur fixait une quote-part qui était identique pour toutes les communes disposant d'un service d'incendie de la même classe et que cette quote-part devait tenir compte au moins du revenu cadastral et de la population de la commune-centre concernée, a toutefois été annulé par le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 204.782 du 4 juin 2010, au motif que la fixation des méthodes de calcul ne pouvait être déléguée au gouverneur de province et que le rôle de ce dernier devait se cantonner à la simple application d'une méthode de calcul précise, faute de quoi les communes risquaient d'être victimes d'arbitraire. Depuis l'adoption de la loi attaquée, le Roi ne doit plus établir de modalités et la règle selon laquelle la formule de calcul doit être identique pour toutes les communes-centres du groupe régional concerné qui disposent d'un service d'incendie de la même classe a également été supprimée. Le législateur a maintenant délégué directement au gouverneur le pouvoir de fixer la norme, les critères à prendre en considération étant définis de manière encore plus vague qu'auparavant.

A.1.3. Les parties requérantes observent qu'en vertu de l'article 10, § 3, de la loi sur la protection civile, il est à l'heure actuelle impossible de savoir si, outre les frais liés à leur propre service d'incendie, elles devront supporter une quelconque quote-part dans les frais générés par d'autres services d'incendie et comment cette quote-part sera calculée, le cas échéant. Le gouverneur fixera cette quote-part en fonction des circonstances

régionales et locales, en tenant compte, « principalement », du chiffre de la population et du revenu cadastral. En conséquence, le gouverneur provincial se voit confier le soin de préciser de manière discrétionnaire la relation entre les critères principaux (le chiffre de la population et le revenu cadastral), les autres circonstances régionales et locales qui peuvent aussi être prises en considération, la manière dont les critères principaux et les critères complémentaires doivent être combinés ou être mis en balance et la manière dont l'ensemble de ces paramètres est converti en une formule de calcul concrète. Concernant le calcul des frais pris en considération pour leur propre corps Z, qui sont répercutés sur les communes que ceux-ci servent, la loi est tout aussi vague. Ceci est également confirmé par les travaux préparatoires, au cours desquels la ministre compétente a déjà annoncé qu'elle élaborera une circulaire pour définir plus précisément les critères de calcul.

Le régime légal attaqué ne satisfait dès lors pas aux principes de légalité, de la sécurité juridique et de la confiance légitime, selon les parties requérantes.

Selon elles, le fait que la méthode de calcul en matière de répartition des charges financières puisse être librement définie par le gouverneur provincial est lui aussi contraire à l'article 162, alinéa 1er et alinéa 2, 3°, de la Constitution.

La section de législation du Conseil d'Etat a attiré elle aussi l'attention en des termes très clairs, dans son avis n° 51.554/2 du 9 juillet 2012, sur l'inconstitutionnalité des dispositions attaquées, au motif que celles-ci ne contiennent pas les éléments essentiels qui devraient permettre de déterminer de manière objective et suffisamment précise comment sera calculée la quote-part que devra supporter la commune-centre de groupe. Le législateur n'a toutefois tenu aucun compte des observations de la section de législation.

A.1.4. En ce qui concerne le calcul de la somme forfaitaire (article 10, § 2, 4°, de la loi sur la protection civile), les parties requérantes observent que, dans la disposition législative modifiée, tout paramètre permettant d'augmenter les frais des communes-centres de groupe de classe Z pris en considération, destinés à couvrir d'éventuelles interventions en renfort des centres X et Y, a disparu. Le calcul est laissé à l'entière appréciation du gouverneur, avec comme seule directive le fait que la somme forfaitaire peut au maximum s'élever à 25 % des frais. Ceci revient en pratique à donner au gouverneur de province toute liberté pour préciser, en tenant compte de cette limite supérieure, le contenu de la norme, ce qui, aux yeux des parties requérantes, est manifestement contraire à l'article 162, alinéa 1er et alinéa 2, 3°, de la Constitution. Compte tenu de l'arrêt d'annulation n° 204.782 du Conseil d'Etat, rendu le 4 juin 2010, les parties requérantes estiment qu'il faut considérer qu'une annulation de la disposition attaquée s'impose. En effet, un pouvoir discrétionnaire encore plus grand est désormais conféré au gouverneur, avec pour effet un risque réel de discrimination entre les diverses communes, puisque celles-ci sont littéralement abandonnées à l'arbitraire des gouverneurs.

A.1.5. Comme dernier point, les parties requérantes critiquent l'effet rétroactif des dispositions attaquées. Bien que cette rétroactivité n'ait pas été expressément réglée dans la loi, les parties requérantes observent que la ministre compétente visait, avec la modification législative, à réaliser une régularisation de la répartition des frais en ce qui concerne les services publics d'incendie. Un tel effet rétroactif est contraire au principe de la sécurité juridique. Plus encore, une loi qui reproduit seulement de manière partielle et sommaire le contenu d'un arrêté royal, qui a été annulé pour des motifs de fond, doit être annulée dans la mesure où elle s'applique rétroactivement.

A.2.1. Le Conseil des ministres esquisse tout d'abord le cadre légal et réglementaire de la loi sur la protection civile.

A.2.2.1. Le Conseil des ministres observe ensuite que l'article 162, alinéa 1er et alinéa 2, 3°, de la Constitution ne permet pas de déduire que le législateur ne disposerait pas de la possibilité de confier au gouverneur le soin d'établir le mode de participation au financement des services d'incendie régionaux de la commune-centre du groupe. Dans l'exercice de sa compétence sur la législation organique en matière de pouvoirs subordonnés, le législateur fédéral doit respecter l'autonomie provinciale et communale. En outre, il relève du pouvoir de l'Etat fédéral, des communautés ou des régions d'apprécier le niveau de pouvoir le plus adéquat pour réglementer une matière de leur compétence. Ainsi, ces autorités peuvent confier aux collectivités locales la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à ce niveau. Il en est d'autant plus ainsi lorsque la loi ne confie qu'une compétence restreinte au gouverneur.

A.2.2.2. En ce qui concerne l'article 10, § 3, alinéa 1er, attaqué, de la loi sur la protection civile, le Conseil des ministres souligne que l'habilitation conférée au Roi pour déterminer les normes en vue de la fixation, par le gouverneur, de la quote-part est abrogée et que le gouverneur est tenu, lorsqu'il fixe la quote-part des communes-centres, de tenir compte de deux critères objectifs : le chiffre de la population et le revenu cadastral. En fonction des circonstances régionales et locales, le gouverneur peut accessoirement tenir compte d'autres critères objectifs pour la fixation de la quote-part. La délégation de compétence critiquée qui est accordée au gouverneur de province a été justifiée par le législateur dans les travaux préparatoires, notamment par la considération que la détermination des frais afférents aux services d'incendie s'effectue le mieux au niveau de pouvoir de la province, compte tenu des subdivisions provinciales et afin de pouvoir tenir compte des circonstances régionales et locales. En conséquence, le gouverneur provincial est, de l'avis du législateur, le mieux placé pour déterminer les caractéristiques locales des services d'incendie. La circulaire ministérielle du 4 mars 2013 cite comme exemples de critères secondaires, qui dépendent légalement des circonstances régionales et locales, la concentration spécifique, sur le territoire de la commune-centre de groupe, de risques particuliers permanents, récurrents, ponctuels ou exceptionnels ou la superficie.

En fixant, dans la loi, des paramètres objectifs mais en ne négligeant pas à cet égard les différences régionales et locales, le législateur a cherché un équilibre, selon le Conseil des ministres, entre, d'une part, les conditions imposées et, d'autre part, le respect de la diversité des différents groupes régionaux et la possibilité de tenir compte de besoins régionaux et locaux. Selon le Conseil des ministres, il ne peut en aucun cas être admis que le pouvoir accordé au gouverneur soit général et illimité : (1) deux critères objectifs ont été fixés dans la loi, dont le gouverneur de province doit tenir compte obligatoirement et principalement lorsqu'il établit la quote-part des communes-centres de groupe; les circonstances régionales et locales ne sont qu'accessoire et la circulaire ministérielle contient elle aussi des indications claires; (2) le gouverneur de province est tenu d'obtenir préalablement l'avis du conseil communal; (3) le gouverneur de province est soumis à la tutelle d'approbation du ministre de l'Intérieur et (4) le gouverneur de province doit toujours motiver formellement sa décision.

Selon le Conseil des ministres, tous ces éléments suffisent pour considérer que le pouvoir de décision individuel conféré au gouverneur est suffisamment délimité par la loi.

A.2.2.3. En ce qui concerne l'article 10, § 2, 4°, attaqué, de la loi sur la protection civile, le Conseil des ministres fait valoir que, dans ce cas également, la délégation accordée au gouverneur pour la fixation de l'augmentation forfaitaire se justifie par le fait que les situations varient énormément de province à province et au sein d'une même province et par le souhait de pouvoir tenir compte des circonstances régionales et locales. La section de législation du Conseil d'Etat s'est elle aussi ralliée à ce point de vue et a reconnu que les éléments essentiels étaient effectivement réglés par la loi et que le gouverneur de province se voyait imposer des limites légales qu'il ne pouvait excéder.

A.2.3.1. Pour ce qui est de la violation alléguée du principe d'égalité, combiné avec le principe de légalité, le principe de la confiance légitime et le principe de la sécurité juridique, le Conseil des ministres fait observer tout d'abord que cette branche du moyen unique est irrecevable parce qu'elle n'expose en aucune manière en quoi la loi attaquée aurait violé le principe d'égalité : les parties requérantes n'indiquent pas les catégories de personnes qui doivent être comparées, comment la loi attaquée instaurerait une différence de traitement et pourquoi cette différence de traitement serait injustifiée. En outre, les parties requérantes partent d'un constat hypothétique, en ce sens qu'il existerait seulement un risque de discrimination entre différentes communes. De surcroît, cette branche du moyen unique n'est pas dirigée contre la loi attaquée elle-même mais contre l'application que les gouverneurs de province pourraient en faire.

Même le constat que la violation du principe d'égalité est invoquée en combinaison avec celle de principes généraux de droit ne saurait conduire à une autre conclusion, selon le Conseil des ministres. En effet, la Cour n'est pas compétente pour effectuer un contrôle direct au regard des principes généraux de droit.

A.2.3.2. Pour autant que la Cour décide tout de même de conclure à la recevabilité de cette branche, le Conseil des ministres allègue que la branche n'est pas fondée. Le pouvoir conféré au gouverneur de province est pertinent et proportionné, eu égard aux objectifs du législateur. En outre, le pouvoir du gouverneur de province est délimité, de sorte qu'il ne saurait être question d'une violation du principe d'égalité.

A.2.4. Le Conseil des ministres souligne en dernier lieu que la violation alléguée du principe de la non-rétroactivité ne saurait être admise. Il n'y a pas de rétroactivité ni aucune autre forme d'effet dans le temps, de sorte qu'il ne pourrait y avoir d'insécurité juridique. L'entrée en vigueur immédiate d'une norme ne constitue pas en elle-même une incompatibilité avec le principe d'égalité.

Les parties requérantes semblent elles aussi le reconnaître, étant donné qu'elles ne déduisent pas l'effet rétroactif de la loi attaquée mais bien de l'application éventuelle de celle-ci par l'autorité administrative. De plus, cette branche du moyen unique repose sur la simple crainte que les autorités administratives pourraient tenter de conférer à la disposition attaquée un effet rétroactif, de sorte qu'il s'agit à nouveau d'un préjudice purement hypothétique.

A.3.1. Les parties requérantes répondent que la circulaire du 4 mars 2013, citée par le Conseil des ministres, donne seulement un certain nombre de lignes directrices en ce qui concerne les modalités d'application de l'article 10, § 3, modifié, de la loi sur la protection civile, mais qu'elle n'indique pas elle-même le contenu des critères. La circulaire ne précise pas le poids des critères principaux, ni le poids des critères secondaires éventuels et ne précise pas la manière dont les uns et les autres doivent être intégrés dans une formule concrète de calcul. A la suite de ce manque de clarté, les gouverneurs de province fonctionnent encore toujours avec des avances, dans la perspective de réaliser les calculs concrets « dès que la nouvelle législation sera adoptée ».

A.3.2. Les parties requérantes observent ensuite que la recevabilité du moyen ne peut pas être contestée, parce que le moyen unique doit être considéré comme un tout indissociable et non comme deux branches d'un seul moyen. La violation du principe de légalité, consacré par l'article 162 de la Constitution, implique une violation du principe de la sécurité juridique et du principe d'égalité et, dès lors, une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. En raison des dispositions législatives attaquées, les communes désignées comme centre de groupe de classe Z peuvent se voir imposer, sur la base de critères opaques, des charges financières disproportionnées, à savoir une contribution financière qui s'ajoute aux frais de financement de leur propre corps Z, tandis qu'en matière de protection contre l'incendie, les autres communes reçoivent toutes des contributions (les centres dotés de corps de pompiers de classes X et Y) ou s'acquittent seulement de contributions sans devoir financer leur propre service d'incendie (les communes protégées).

A.3.3. Les arguments du Conseil des ministres relatifs à l'éventuelle violation de l'article 162 de la Constitution ont déjà été réfutés par la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, dans son arrêt n° 204.782 du 4 juin 2010, et par la section de législation du Conseil d'Etat, dans son avis n° 51.554/2 du 9 juillet 2012 sur le projet ayant conduit aux dispositions législatives attaquées.

A.3.4. L'arrêt n° 174/2006 de la Cour, cité par le Conseil des ministres, n'est pas pertinent en la matière, parce que cet arrêt a rejeté la violation de l'article 170 de la Constitution pour la seule raison que la quote-part de la commune-centre de groupe ne constitue pas un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution. Par ailleurs, la Cour a constaté que le seul fait que la contribution des communes protégées soit fixée dans la loi elle-même n'emportait pas en tant que tel une violation du principe d'égalité. Par conséquent, dans l'arrêt n° 174/2006, la Cour ne s'est pas prononcée sur la violation présentement alléguée du principe de légalité, consacré par l'article 162 de la Constitution. Par conséquent, on ne saurait affirmer que la Cour se serait écartée du principe selon lequel la loi elle-même doit fixer les éléments essentiels de la réglementation sur les contributions au financement communal des frais d'incendie et établir avec précision les critères qui permettront de fixer de manière objective et suffisamment prévisible le mode de calcul de la quote-part de la commune-centre de groupe.

A.3.5. En ce qui concerne l'éventuelle violation du principe de non-rétroactivité, les parties requérantes constatent que le Conseil des ministres dément formellement l'effet rétroactif des dispositions attaquées. A cet égard, les parties requérantes observent qu'il serait recommandé que le ministre compétent informe et donne des instructions en ce sens aux gouverneurs de province, car ces derniers continuent de soutenir qu'en vertu des dispositions législatives modifiées, une méthode de calcul sera élaborée pour facturer aux communes-centres de groupe des quotes-parts pour les exercices écoulés.

A.4.1. Concernant l'irrecevabilité éventuelle de la seconde branche du moyen unique, le Conseil des ministres indique que l'éventuelle violation de l'article 162 de la Constitution n'implique pas nécessairement une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. La circonstance que les parties requérantes invoquent cette prétendue violation ne les dispense pas, lorsqu'elles se fondent aussi sur la violation alléguée du principe

d'égalité, de l'obligation d'exposer, en application de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, en quoi ledit principe d'égalité aurait été violé par la loi attaquée.

L'observation des parties requérantes concernant les charges financières disproportionnées imposées aux communes désignées comme centre de groupe de classe Z, par rapport aux communes qui ont été désignées comme centre de groupe de classe X ou Y ou comme communes protégées, est tardive, aux yeux du Conseil des ministres. La requête même doit contenir un exposé des faits et des moyens, de sorte qu'un moyen qui est développé pour la première fois dans un mémoire en réponse est tardif.

Pour conclure, le Conseil des ministres affirme que les parties requérantes n'ont rien expliqué en ce qui concerne l'éventuel caractère purement hypothétique de la branche du moyen.

A.4.2. Pour ce qui est de l'éventuelle violation du principe de légalité, le Conseil des ministres rappelle qu'il ne saurait être admis que le pouvoir du gouverneur de province soit illimité, de sorte que le régime attaqué est raisonnablement justifié par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur.

A.4.3. Enfin, le Conseil des ministres constate que le principe selon lequel les communes doivent s'acquitter d'une contribution annuelle pour les frais de protection contre l'incendie et le principe selon lequel le gouverneur établit cette contribution n'ont pas été modifiés par la loi du 14 janvier 2013. Aucune commune ne peut donc prétendre ne plus devoir s'acquitter de quotes-parts pour la période allant de 2006 à l'entrée en vigueur de la nouvelle modification législative. Les décisions que les gouverneurs prennent après l'entrée en vigueur de la loi du 14 janvier 2013 sont toutefois régies par la nouvelle réglementation. Les gouverneurs prendront effectivement des décisions concernant les frais de 2006 à 2013 et ces décisions seront contrôlées au regard de l'article 10 modifié de la loi sur la protection civile. Les gouverneurs étaient, au cours de cette période, dans l'impossibilité de prendre une décision valable, étant donné que le fondement juridique avait disparu; cette conception trouve également un appui dans l'arrêt n° 209.196 rendu le 24 novembre 2010 par la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

- B -

### *Quant aux dispositions attaquées*

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 2 de la loi du 14 janvier 2013, qui modifie l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile. La disposition citée en dernier lieu fait partie du chapitre II de la loi, qui porte sur les services communaux et régionaux d'incendie.

B.1.2. L'article 2 de la loi du 14 janvier 2013 dispose :

« Dans l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, remplacé par la loi du 20 juillet 2005, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le § 2, 2°, alinéa 1er, les a) et b) sont remplacés par ce qui suit :

‘ a) le revenu cadastral global de chaque commune au 1er janvier de l'année au cours de laquelle les frais ont été exposés;

b) le chiffre de la population de chaque commune au 1er janvier de l'année au cours de laquelle les frais ont été exposés, tel qu'il résulte du dernier relevé officiel de la population publié au *Moniteur belge* »;

2° le § 2, 3°, est abrogé;

3° dans le § 2, 4°, alinéa 1er et 5°, alinéa 1er, les mots « des points 2° et 3° » sont remplacés par les mots « du point 2° »;

4° dans le § 2, 4°, l'alinéa 3 est abrogé;

5° le § 3, alinéa 1er, est complété par les mots : « en tenant compte, principalement, du chiffre de la population et du revenu cadastral »;

6° dans le § 3, alinéa 2, les mots « dans les soixante jours » sont insérés entre les mots « le gouverneur statue » et les mots « et notifie sa décision au conseil communal »;

7° dans le § 3, l'alinéa 3 est abrogé;

8° dans le § 4, 2°, alinéa 1er, les mots « en prenant comme base la redevance définitive payée pour l'année antérieure » sont remplacés par les mots « en prenant comme base la dernière redevance définitive payée »;

9° dans le § 4, 3°, alinéa 4, les mots « dans les soixante jours » sont insérés entre les mots « le gouverneur statue » et les mots « et notifie sa décision au conseil communal »;

10° dans le § 5, les mots « 3°, alinéa 2, » sont abrogés ».

B.1.3. Bien que le recours porte sur l'article 2 de la loi du 14 janvier 2013, il ressort de la requête qu'en réalité, seule l'annulation du 4°, du 5° et du 7° de cet article 2 est visée, en ce qu'ils ont modifié l'article 10, §§ 2 et 3, de la loi du 31 décembre 1963. La Cour limite dès lors son examen à ces dispositions.

B.1.4. Avant d'être modifié par la loi du 14 janvier 2013, l'article 10, §§ 2 et 3, de la loi du 31 décembre 1963 disposait :

« § 2. Par dérogation à l'article 256 de la nouvelle loi communale, la redevance annuelle et forfaitaire due par les communes est fixée par le gouverneur, après consultation des conseils communaux, conformément aux principes suivants :

1° Les frais des services d'incendie des communes-centre de groupe régional sont répartis par province et par classe X, Y et Z entre les communes qui font partie d'un groupe régional et qui sont desservies par le service d'incendie de la commune-centre de groupe.

2° La redevance annuelle due par les communes est fixée en prenant comme base :

a) le dernier revenu cadastral bâti et non bâti de chaque commune;

b) le chiffre de la population de chaque commune;

c) les frais admissibles des services d'incendie des communes-centre de groupe régional de la province; ces frais sont établis sur la base des frais réels supportés par ces services au cours de l'année précédente, y compris les frais d'intérêts et d'amortissements d'emprunts.

Le gouverneur peut affecter d'un coefficient supérieur à 1, le revenu cadastral et le chiffre de la population des communes qui sont le siège d'un poste avancé.

Ne peuvent être pris en considération pour l'établissement des frais admissibles :

a) l'aide accordée par l'Etat pour l'acquisition de matériel et l'exécution de travaux, ainsi que, le cas échéant, la prise en charge par l'Etat des frais d'installation et de fonctionnement des centres du système d'appel unifié;

b) les charges financières relatives aux pensions du personnel des services d'incendie à l'exception de la quote-part patronale dans la cotisation à l'Office national de Sécurité sociale des administrations provinciales et locales ou du pourcentage correspondant lorsque la commune-centre de groupe régional gère elle-même sa caisse de pensions;

c) les dépenses qui, exclusivement, incombent à la seule commune-centre de groupe régional.

3° Le personnel professionnel des services d'incendie des classes Y et Z susceptible d'être pris en considération pour l'établissement des frais admissibles des services d'incendie des communes-centres de groupe régional ne peut dépasser de plus de 10 % le personnel professionnel minimum tel que fixé par le Roi.

Toutefois, le gouverneur peut, en raison de circonstances régionales ou locales, autoriser une ou plusieurs de ces communes à porter en compte, en tout ou en partie, les frais afférents au personnel professionnel qui excède la limite fixée à l'alinéa 1er.

Le Roi détermine les normes que doit appliquer le gouverneur pour la fixation de ces frais.

4° Les frais admissibles de la commune-centre de groupe régional de la classe Z, tels qu'ils résultent des points 2° et 3°, sont augmentés d'une somme forfaitaire qui ne peut dépasser 25 % de ces frais et est destinée à couvrir les interventions éventuelles en renfort des centres X et Y.

Le gouverneur détermine cette somme forfaitaire.

Le Roi détermine les normes que doit appliquer le gouverneur pour la fixation de cette somme forfaitaire.

5° Les frais admissibles des communes-centres de groupe régional des classes X et Y, tels qu'ils résultent de l'application des points 2° et 3°, sont diminués d'un montant égal au total des sommes forfaitaires déterminées en application du point 4°.

Le gouverneur répartit ce montant entre les communes-centres de groupe des classes X et Y.

§ 3. Par dérogation à l'article 256 de la nouvelle loi communale, la commune-centre d'un groupe régional participe aux frais des services d'incendie pour une quote-part des frais admissibles, fixée par le gouverneur en fonction des circonstances régionales et locales.

Le gouverneur notifie à chaque commune le montant de la quote-part qu'il lui incombe de supporter et l'invite à donner son avis dans les soixante jours. L'avis favorable ou le défaut d'avis du conseil communal vaut accord sur le prélèvement de la somme due sur un compte ouvert au nom de la commune auprès d'un organisme financier. En cas d'avis défavorable du conseil communal, le gouverneur statue et notifie sa décision au conseil communal. Si, dans les quarante jours de la notification, le conseil communal refuse ou néglige de se conformer à cette dernière décision, le prélèvement est effectué conformément à l'article 11, alinéa 3.

Le Roi détermine les normes que doit appliquer le gouverneur pour la fixation de la quote-part ».

B.1.5. Depuis la modification législative attaquée, l'article 10, §§ 2 et 3, de la loi du 31 décembre 1963 dispose :

« § 2. Par dérogation à l'article 256 de la nouvelle loi communale, la redevance annuelle et forfaitaire due par les communes est fixée par le gouverneur, après consultation des conseils communaux, conformément aux principes suivants :

1° Les frais des services d'incendie des communes-centre de groupe régional sont répartis par province et par classe X, Y et Z entre les communes qui font partie d'un groupe régional et qui sont desservies par le service d'incendie de la commune-centre de groupe.

2° La redevance annuelle due par les communes est fixée en prenant comme base :

a) le revenu cadastral global de chaque commune au 1er janvier de l'année au cours de laquelle les frais ont été exposés;

b) le chiffre de la population de chaque commune au 1er janvier de l'année au cours de laquelle les frais ont été exposés, tel qu'il résulte du dernier relevé officiel de la population publié au *Moniteur belge*;

c) les frais admissibles des services d'incendie des communes-centre de groupe régional de la province; ces frais sont établis sur la base des frais réels supportés par ces services au cours de l'année précédente, y compris les frais d'intérêts et d'amortissements d'emprunts.

Le gouverneur peut affecter d'un coefficient supérieur à 1, le revenu cadastral et le chiffre de la population des communes qui sont le siège d'un poste avancé.

Ne peuvent être pris en considération pour l'établissement des frais admissibles :

a) l'aide accordée par l'Etat pour l'acquisition de matériel et l'exécution de travaux, ainsi que, le cas échéant, la prise en charge par l'Etat des frais d'installation et de fonctionnement des centres du système d'appel unifié;

b) les charges financières relatives aux pensions du personnel des services d'incendie à l'exception de la quote-part patronale dans la cotisation à l'Office national de Sécurité sociale des administrations provinciales et locales ou du pourcentage correspondant lorsque la commune-centre de groupe régional gère elle-même sa caisse de pensions;

c) les dépenses qui, exclusivement, incombent à la seule commune-centre de groupe régional.

3°

[...]

4° Les frais admissibles de la commune-centre de groupe régional de la classe Z, tels qu'ils résultent du point 2°, sont augmentés d'une somme forfaitaire qui ne peut dépasser 25 % de ces frais et est destinée à couvrir les interventions éventuelles en renfort des centres X et Y.

Le gouverneur détermine cette somme forfaitaire.

5° Les frais admissibles des communes-centres de groupe régional des classes X et Y, tels qu'ils résultent de l'application du point 2°, sont diminués d'un montant égal au total des sommes forfaitaires déterminées en application du point 4°.

Le gouverneur répartit ce montant entre les communes-centres de groupe des classes X et Y.

§ 3. Par dérogation à l'article 256 de la nouvelle loi communale, la commune-centre d'un groupe régional participe aux frais des services d'incendie pour une quote-part des frais admissibles, fixée par le gouverneur en fonction des circonstances régionales et locales en tenant compte, principalement, du chiffre de la population et du revenu cadastral.

Le gouverneur notifie à chaque commune le montant de la quote-part qu'il lui incombe de supporter et l'invite à donner son avis dans les soixante jours. L'avis favorable ou le défaut d'avis du conseil communal vaut accord sur le prélèvement de la somme due sur un compte ouvert au nom de la commune auprès d'un organisme financier. En cas d'avis défavorable du conseil communal, le gouverneur statue dans les soixante jours et notifie sa décision au conseil communal. Si, dans les quarante jours de la notification, le conseil communal refuse ou néglige de se conformer à cette dernière décision, le prélèvement est effectué conformément à l'article 11, alinéa 3 ».

### *Quant au fond*

B.2.1. L'article 10 de 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. Le gouverneur de province désigne dans chaque groupe régional la commune qui en constitue le centre (« commune-centre de groupe »). Cette commune est tenue de disposer d'un service d'incendie, avec le personnel et le matériel nécessaires. Les autres communes du groupe régional sont tenues soit de maintenir ou de créer un propre service d'incendie, soit d'avoir recours au service d'incendie de la commune-centre de groupe, moyennant le paiement d'une redevance forfaitaire annuelle. L'article 10 de la loi règle en outre la répartition des frais des services publics d'incendie entre les communes qui font office de centre de groupe et les communes qui ne disposent pas d'un propre service d'incendie (les « communes protégées ») et fixe les frais admissibles.

B.2.2. Les parties requérantes sont des communes-centres de groupe appartenant à la classe Z. Leurs griefs portent sur la manière dont les frais du service d'incendie d'une commune qui fait office de centre de groupe – les « frais admissibles » - sont augmentés d'une somme forfaitaire (article 10, § 2, 4<sup>o</sup>) et sur la fixation de la quote-part dans ces frais qui doit être supportée par cette commune elle-même (article 10, § 3).

B.3. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10, 11 et 162, alinéa 1er et alinéa 2, 3°, de la Constitution, combinés avec le principe de légalité, avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de confiance. Les parties requérantes reprochent à la disposition attaquée d'accorder une trop large délégation au gouverneur de province, avec effet rétroactif, pour la détermination des frais admissibles des services d'incendie des communes-centres de groupe et de la quote-part à prendre en charge par ces communes.

*En ce qui concerne la recevabilité du moyen*

B.4.1. Selon le Conseil des ministres, la deuxième branche du moyen unique est irrecevable au motif qu'il n'est pas exposé quelles catégories de personnes sont comparées. Il serait par ailleurs seulement question d'un risque de discrimination et les griefs ne seraient pas dirigés contre la disposition attaquée mais contre l'application éventuelle de la loi par les gouverneurs de province.

B.4.2. Lorsqu'une partie requérante dénonce, dans le cadre d'un recours en annulation, la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec d'autres dispositions constitutionnelles ou avec des principes généraux du droit contenant une garantie fondamentale, le moyen consiste en ce que cette partie estime qu'une différence de traitement est établie, parce que la disposition qu'elle attaque dans le recours la prive de cette garantie fondamentale, alors que celle-ci vaut sans restriction pour d'autres justiciables. Le moyen unique, en sa deuxième branche, est dès lors recevable.

*En ce qui concerne le principe de légalité*

B.5.1. Selon l'exposé des motifs du projet de loi qui a conduit à la disposition attaquée, le législateur tend à reprendre les principes de 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 », annulé par l'arrêt du Conseil d'Etat n° 204.782, du 4 juin 2010 (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2457/001, p. 4). Le législateur entend ainsi conférer à l'intervention des gouverneurs une base

légale qui doit permettre à ces derniers de procéder à la régularisation définitive de la répartition des frais des services d'incendie entre les communes-centres de groupe et les communes protégées (*ibid.*, p. 4). Dans l'exposé des motifs, il a en outre été précisé :

« Afin de répondre aux observations du Conseil d'Etat relatives à l'avant-projet de loi, la tutelle du ministre de l'Intérieur sur les décisions du gouverneur de province est maintenue.

Le présent projet impose au gouverneur de province, lorsqu'il fixe la quote-part des communes-centres de groupe, de tenir compte de deux critères objectifs : la population et le revenu cadastral. Le présent projet précise que ces deux critères doivent être pris en compte de manière principale. Le gouverneur peut donc, en fonction des circonstances régionales et locales, telles que la présence de risques spécifiques, prendre en compte d'autres critères objectifs. Ces autres critères objectifs ne peuvent cependant intervenir que de manière marginale dans la détermination de la quote-part. Ces balises figurant dans la loi, auxquelles s'ajoutent l'obligation pour le gouverneur de motiver formellement sa décision et celle de recueillir préalablement l'avis du conseil communal concerné par la décision, suffisent pour faire admettre que le pouvoir de décision individuelle laissé au gouverneur est suffisamment circonscrit par la loi.

De plus, le respect de toutes ces balises et obligations qui s'imposent au gouverneur fait également l'objet d'un contrôle dans le cadre de la tutelle d'approbation exercée par le ministre de l'Intérieur » (*ibid.*, pp. 4-5).

B.5.2. Lors de la discussion du projet de loi au sein de la commission compétente de la Chambre des représentants, plusieurs membres ont observé que les gouverneurs de province recevaient « un très large pouvoir d'appréciation » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2457/002, pp. 5 et 6). Ce à quoi la ministre a répondu

« que le projet de loi ne vise qu'à apporter une solution temporaire, dans l'attente de l'entrée en vigueur de la réforme des zones de secours en 2014.

Il est exact que la tutelle d'approbation exercée par le ministre de l'Intérieur a été maintenue à la suite de la remarque du Conseil d'Etat. Le maintien de cette tutelle offre une bonne garantie quant à l'exercice des compétences du gouverneur. En cas de problème, une commune pourra introduire une plainte, après quoi le ministre de l'Intérieur exercera sa mission de tutelle. Par ailleurs, aucune objection n'a été faite à l'égard des dispositions à l'examen. La *Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten* (VVSG), l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) et les gouverneurs de province ont émis un avis positif. Avec le chiffre de population et le revenu cadastral, le projet de loi introduit en outre deux critères objectifs. La ministre se dit disposée à inclure des critères supplémentaires dans une directive. Enfin, les gouverneurs de province seront obligés de motiver leur décision. Tous ces éléments font en sorte qu'un gouverneur exercera le pouvoir qui lui est attribué dans un cadre plutôt strict.

La ministre est convaincue que les gouverneurs useront avec sagesse de la compétence qui leur est confiée, et qu'ils l'exerceront dans l'intérêt général. Elle estime par ailleurs qu'une norme fédérale abstraite ne peut pas prévoir ni résoudre tous les problèmes spécifiques susceptibles de se présenter sur le terrain. L'exercice de cette mission suppose dès lors une certaine liberté d'appréciation et requiert une certaine souplesse » (*ibid.*, p. 8).

B.5.3. Interrogée au sujet de la tutelle du ministre de l'Intérieur sur les gouverneurs, la ministre a déclaré que

« dans le projet de loi initial, aucune tutelle n'était prévue. Suite aux remarques du Conseil d'Etat, lequel craignait d'éventuelles dérives sur ce point, la tutelle a été réinstaurée. Il s'agit d'une tutelle d'opportunité qui porte uniquement sur l'exécution de l'arrêté royal à prendre et sur les critères de répartition qui y seront établis » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-1886/2, pp. 4-5).

B.5.4. Toujours au Sénat, un membre a interrogé la ministre au sujet des critères que doit utiliser le gouverneur pour déterminer la quote-part des frais admissibles de la commune-centre :

« Une deuxième observation concerne le flou artistique qui entoure les critères marginaux applicables. La population et le revenu cadastral sont des données mesurables et objectives. La ministre affirme en outre qu'une circulaire fixera d'autres critères, comme la présence d'autoroutes, d'aéroports, de zones industrielles, etc. Comment cela sera-t-il défini concrètement dans la circulaire ? » (*ibid.*, p. 5).

La ministre a répondu que

« les divers acteurs concernés, notamment les associations de villes et communes tant wallonne que flamande, ont demandé que le gouverneur puisse disposer d'un pouvoir de décision limité afin d'être en mesure de répondre à des problèmes locaux spécifiques. L'autonomie du gouverneur sera détaillée dans une circulaire en concertation avec ces associations. Des critères supplémentaires, autres que la population et le revenu cadastral, seront également prévus dans cette circulaire, ce qui permettra de créer un cadre répondant aux différentes observations du Conseil d'Etat » (*ibid.*).

B.6.1. 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. Cette disposition énonce :

« 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.6.2. 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.7. L'article 10, § 2, 4°, et § 3, de la loi du 31 décembre 1963, modifié par la disposition attaquée, habilite le gouverneur de province à déterminer une somme forfaitaire dont les frais admissibles de la commune-centre de groupe régional de classe Z sont augmentés et à fixer la quote-part des frais admissibles du service d'incendie qui reste à charge de la commune-centre de groupe.

B.8.1. La disposition attaquée ne confère pas de compétence réglementaire au gouverneur mais lui attribue un pouvoir de décision individuel en fonction duquel il doit rechercher un équilibre entre l'intérêt des communes protégées et celui des communes-centres de groupe.

Cette attribution par la loi d'un pouvoir de décision individuel à un gouverneur de province n'équivaut pas à une délégation de la compétence réglementaire. 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 déterminer une somme forfaitaire dont les frais admissibles des communes-centres de groupe régionaux de classe Z sont augmentés et de fixer la quote-part des frais admissibles du service d'incendie qui reste à charge des communes-centres de groupe.

B.8.2. 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.6.2.

B.9.1. En ce qui concerne la somme forfaitaire dont les frais admissibles des communes-centres de groupes régionaux sont augmentés, l'article 10, § 2, 4°, de la loi du 31 décembre 1963 dispose que la somme forfaitaire fixée par le gouverneur ne peut dépasser 25 % des frais admissibles, tels qu'ils résultent de l'article 10, § 2, 2°, de cette même loi.

B.9.2. Les frais admissibles des services d'incendie des communes-centres de groupe régionaux sont fixés sur la base des frais réels supportés par ces services au cours de l'année précédente (article 10, § 2, 2°, c), de la loi du 31 décembre 1963). La somme forfaitaire dont le gouverneur peut augmenter ces frais est destinée à couvrir les interventions des services d'incendie des classes X et Y lorsqu'ils ont été appelés en renfort des services d'incendie de classe Z.

B.9.3. Par conséquent, l'article 10, § 2, 4°, de la loi du 31 décembre 1963, même après l'abrogation de l'alinéa 3 de cette disposition par l'article 2, 4°, attaqué, détermine tant le pourcentage sur la base duquel le maximum de la somme forfaitaire est fixé que la base à laquelle ce pourcentage est appliqué et le critère en fonction duquel le gouverneur doit fixer la somme forfaitaire, à savoir les frais des interventions des services d'incendie des classes X et Y en renfort des services d'incendie de classe Z.

B.10.1. L'article 10, § 3, de la loi du 31 décembre 1963, modifié par la disposition attaquée, habilite le gouverneur de province à fixer la quote-part des frais admissibles du service d'incendie qui reste à charge de la commune-centre de groupe « en fonction des circonstances régionales et locales en tenant compte, principalement, du chiffre de la population et du revenu cadastral ».

B.10.2. La disposition attaquée oblige le gouverneur, lorsque celui-ci fixe la quote-part des frais admissibles que les communes-centres de groupe doivent supporter, à prendre principalement en compte deux critères objectifs, à savoir le chiffre de la population et le revenu cadastral. Ce n'est qu'accessoirement que le gouverneur peut utiliser aussi d'autres

critères. Ces autres critères ne peuvent par conséquent jamais primer le chiffre de la population et le revenu cadastral, et ne peuvent en tout état de cause pas remplacer totalement ces critères. Ils doivent en outre être en rapport avec les circonstances locales et régionales. Le gouverneur doit par conséquent justifier le choix des critères qu'il utilise pour déterminer la quote-part des frais admissibles qui doit être supportée par les communes-centres de groupe et le rapport entre les critères utilisés.

B.11. Le gouverneur doit motiver sa décision et ne peut fixer la somme forfaitaire et la quote-part des frais admissibles qu'après avoir consulté les conseils communaux intéressés (article 10, § 2, alinéa 1er, de la loi du 31 décembre 1963). Avant le prélèvement des montants dus, les décisions du gouverneur sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur (article 10, § 5, de la loi du 31 décembre 1963), de sorte que ces décisions sont contrôlées par un organe qui porte une responsabilité politique à l'égard d'une assemblée démocratiquement élue. Enfin, les décisions du gouverneur sont susceptibles d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

B.12. Bien que la fixation de la somme forfaitaire et de la quote-part des frais admissibles par le gouverneur implique dans son chef un pouvoir d'appréciation, ce pouvoir n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11, combinés avec l'article 162, alinéa 1er et alinéa 2, 3°, de la Constitution, étant donné que l'article 10, § 2, 4°, et § 3, de la loi du 31 décembre 1963, lu 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 ces dispositions que le législateur aurait autorisé le gouverneur à méconnaître le principe d'égalité et de non-discrimination. Le juge compétent appréciera, dans chaque cas particulier, si le gouverneur fait de la compétence qui lui a été attribuée un usage conforme à la loi, de sorte que les intéressés bénéficient d'une protection juridique adéquate.

*En ce qui concerne le principe de la sécurité juridique*

B.13. En ce que les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée est entrée en vigueur avec effet rétroactif, en violation du principe de la sécurité juridique, étant donné que le but serait que la disposition attaquée forme la base de la régularisation des situations du passé, il convient de constater 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*.

B.14. 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 19 septembre 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen