

Numéros du rôle : 6442 et 6443
Arrêt n° 68/2017 du 1er juin 2017

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 14 de la loi du 9 novembre 2015 « portant dispositions diverses Intérieur », posées par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par deux arrêts, n^{os} 234.866 et 234.865, du 26 mai 2016 en cause respectivement de la commune de Rouvroy et de la commune d'Aubange, contre l'Etat belge, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 7 juin 2016, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 14 de la loi du 9 novembre 2015 portant dispositions diverses Intérieur viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec son article 190 ainsi qu'avec l'article 2 du Code civil, le principe général de non-rétroactivité des lois, le principe de la sécurité juridique, l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à ladite Convention,

- en ce qu'il interprète l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile en ce sens que les modifications qui ont été introduites dans cette loi par la loi du 14 janvier 2013 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,

- spécialement alors que la légalité de telles décisions visant les exercices 2009 et 2010 est contestée dans le cadre de recours pendants devant le Conseil d'Etat, notamment au motif qu'elles ne pouvaient pas se fonder sur les critères de répartition modifiés par la loi du 14 janvier 2013 ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6442 et 6443 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la commune de Rouvroy et la commune d'Aubange (représentées par leurs collèges communaux), assistées et représentées par Me X. Koener, avocat au barreau du Luxembourg, et Me S. Pierre, avocat au barreau de Namur;

- la ville d'Andenne (représentée par son collège communal), assistée et représentée par Me J. Bourtembourg et Me N. Fortemps, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me N. Bonbled, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 8 mars 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke, a décidé que les affaires étaient 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 29 mars 2017 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 29 mars 2017.

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. *Les faits et les procédures antérieures*

Le Conseil d'Etat est saisi par deux communes situées en province de Luxembourg de requêtes en annulation de décisions du 13 novembre 2013 par lesquelles le gouverneur de cette province fixe, pour les années 2009 et 2010, le montant de la redevance incendie pour ces deux communes.

Devant le Conseil d'Etat, les parties requérantes soulèvent la question de la conformité à la Constitution de l'article 14 de la loi du 9 novembre 2015 « portant dispositions diverses Intérieur », qui explicite le fondement législatif des actes attaqués. Le Conseil d'Etat, constatant par ailleurs que cette disposition fait l'objet d'un recours en annulation répertorié sous le n° 6378 du rôle de la Cour, pose les questions précitées.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Les communes d'Aubange et de Rouvroy, parties requérantes devant le juge *a quo*, considèrent que l'article 14 de la loi du 9 novembre 2015 « portant dispositions diverses Intérieur » influence indûment un procès en cours devant le Conseil d'Etat au profit de l'Etat, alors qu'il n'existe aucune raison impérieuse d'intérêt général justifiant cette ingérence dans la procédure. Ces parties font valoir que la loi du 9 novembre 2015 est une loi interprétative ayant effet rétroactif et qu'elle viole par là le principe de non-rétroactivité des lois. Elles se réfèrent à cet égard à la jurisprudence de la Cour de cassation (Cass., 18 janvier 1924, *Pas.*, 1924, I, p. 144), à celle de la Cour constitutionnelle (arrêts n^{os} 25/90 du 5 juillet 1990, 45/95 du 6 juin 1995 et 30/2004 du 3 mars 2004) et à celle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 20 novembre 1995, *Pressos Compania Naviera S.A. e.a. c. Belgique*).

A.1.2. Les communes d'Aubange et de Rouvroy considèrent que la loi du 14 janvier 2013 n'était pas, lors de son adoption, une loi rétroactive. Elles renvoient à cet égard aux travaux préparatoires de cette loi ainsi qu'à l'arrêt n° 124/2014 de la Cour, qui confirme d'après elles l'absence de caractère rétroactif de cette loi. Elles s'interrogent en conséquence au sujet de l'exposé des motifs de la loi du 9 novembre 2015 qui affirme l'intention du législateur de 2013 de conférer un effet rétroactif à la loi du 14 janvier 2013.

A.1.3. Les parties requérantes devant le juge *a quo* soulignent que le fait de procéder par l'adoption d'une loi interprétative, alors même que la possibilité de modifier l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile existait, a pour effet de permettre au gouverneur de province d'adopter légalement des actes relatifs aux prélèvements effectués sur les comptes des communes protégées pour les années 2009 à 2012, les privant ainsi de ressources importantes en violation de leur droit de propriété. Elles précisent que lors des exercices budgétaires de 2009 à 2012, rien ne laissait présager que c'était le système et le mode de calcul de la loi du 14 janvier 2013 qui serait mis en place, de sorte qu'il ne peut leur être reproché de ne pas avoir anticipé ce nouveau système. Elles ajoutent que la disposition en cause a précisément pour effet de modifier leur situation

dans le cadre des recours pendants devant le Conseil d'Etat et estiment que le seul objectif qui ait jamais été envisagé par le législateur était celui de faire obstacle aux actions qu'elles avaient introduites.

A.2.1. La ville d'Andenne, partie intervenante, expose qu'elle a introduit au Conseil d'Etat un recours en annulation de l'arrêté du gouverneur de la province de Namur qui confirme sa quote-part, en tant que commune-centre de groupe, dans les frais admissibles exposés par son service incendie durant l'année 2006 et de l'arrêté du ministre de l'Intérieur portant approbation de cette décision. Elle en déduit qu'elle dispose de l'intérêt à intervenir dans la procédure devant la Cour dès lors que la réponse à la question préjudicielle sera déterminante pour l'examen, par le Conseil d'Etat, de son recours.

A.2.2. Cette partie soutient que l'article 14 de la loi du 9 novembre 2015 a pour objet et pour effet de conférer à la loi du 14 janvier 2013 une portée rétroactive, en permettant aux gouverneurs de prendre des décisions relatives à la répartition définitive des frais admissibles exposés par les communes-centres de groupe depuis le 1er janvier 2006 en se fondant sur des critères qui n'ont été instaurés que par la loi du 14 janvier 2013. Elle considère que la rétroactivité instaurée par la disposition en cause, qui a de surcroît pour effet d'influer sur des litiges en cours, n'est pas justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général. Elle ajoute que des motifs exceptionnels peuvent d'autant moins être retenus en l'espèce qu'à plusieurs reprises, les modifications soit de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, soit des mesures d'exécution, sont intervenues sans effet rétroactif ou, à tout le moins, en exceptant expressément les procédures contentieuses en cours.

A.3.1. Le Conseil des ministres soutient à titre principal que l'article 14 de la loi du 9 novembre 2015 est de nature purement interprétative. Il expose que l'annulation par le Conseil d'Etat de l'arrêté royal du 25 octobre 2006 a rendu impraticable l'application du mécanisme financier gouvernant la répartition des frais des services d'incendie entre communes. Il estime que cette annulation ne pouvait pas avoir pour conséquence que les communes protégées ne seraient plus redevables d'aucune contribution financière pour les services dont elles ont bénéficié pour les années 2006 à 2012, une telle attente de leur part ne pouvant d'ailleurs être considérée comme légitime.

A.3.2. Il souligne que la thèse selon laquelle la loi du 14 janvier 2013 devrait avoir un effet rétroactif pour pouvoir servir de fondement aux décisions des gouverneurs de province relatives à la répartition définitive des frais pour la période 2006-2012 est dénuée de pertinence, car ces décisions ont été adoptées postérieurement à la publication et à l'entrée en vigueur de cette loi.

A.3.3. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que s'il fallait admettre que la disposition en cause est rétroactive et non interprétative, cette rétroactivité devrait être jugée indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général. Il considère que la disposition en cause n'est pas susceptible de créer une insécurité juridique mais qu'au contraire, elle a pour but de mettre fin à une telle insécurité. Il précise que cet objectif serait manqué s'il fallait considérer que la loi du 14 janvier 2013 ne s'applique qu'à la répartition des frais exposés à partir de son entrée en vigueur, soit à ceux relatifs à la période se situant entre le 17 février 2013 et le 31 décembre 2014. Il indique qu'à partir du 1er janvier 2015, d'autres règles s'appliquent à la répartition des frais entre les communes. Il fait valoir en outre que la disposition en cause ne contient pas de dispositions nouvelles ou imprévisibles par rapport à celles qui figuraient dans la loi du 14 janvier 2013, de sorte qu'elle ne fait que confirmer des dispositions dont les destinataires connaissaient la portée.

A.3.4. Le Conseil des ministres soutient que l'article 6, paragraphe 1er, de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas aux autorités publiques, de sorte que cette disposition ne saurait être violée en l'espèce. Il ajoute que si l'article 14 de la loi du 9 novembre 2015 venait à être considéré comme étant de nature rétroactive et comme influençant un litige pendant, des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général résultant de la nécessité de répartir les frais qui ont été exposés pour les services d'incendie entre les communes qui en ont bénéficié pourraient justifier cette mesure.

A.3.5. Le Conseil des ministres rappelle que, contrairement à ce que suggère la question préjudicielle, l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas aux autorités publiques. Il renvoie à ce sujet à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les requêtes des autorités décentralisées exerçant des fonctions publiques introduites devant les organes de la Convention.

A.3.6. A titre subsidiaire, il estime que s'il fallait considérer que l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention protégeait les biens des communes belges, la disposition en cause ne violerait pas cet article, dès lors qu'il ne saurait être sérieusement soutenu que les montants en cause seraient de nature à constituer une violation suffisamment grave de celui-ci. Il ajoute qu'il ne saurait être question ici d'une espérance légitime, lorsque, comme en l'espèce, il y a controverse sur la façon dont le droit interne doit être interprété.

A.4.1. Dans leur mémoire en réponse, les communes d'Aubange et de Rouvroy estiment que le Conseil des ministres entretient une confusion en affirmant que la disposition en cause n'est qu'interprétative. Elles précisent que s'il en allait ainsi, cette disposition devrait sortir ses effets au jour de l'entrée en vigueur de la loi interprétée, soit le 1er février 2013 et non au 1er janvier 2006.

A.4.2. Quant à l'applicabilité de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, ces parties estiment que même si l'article 34 de cette Convention réserve le droit de saisir la Cour européenne des droits de l'homme aux personnes et organisations de droit privé, la possibilité de se plaindre de la violation de la Convention devant les juridictions internes n'est pas refusée aux personnes morales de droit public par cette disposition. Elles ajoutent que le fait que la responsabilité de l'Etat belge puisse être engagée dans d'autres circonstances par un acte ou une omission d'une commune n'empêche pas que la Belgique puisse être accusée de violer le droit des communes à un procès équitable.

A.5. La ville d'Andenne maintient que la disposition en cause a un caractère rétroactif. Elle considère par ailleurs que les communes peuvent se prévaloir, devant la Cour constitutionnelle, des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.6.1. Le Conseil des ministres observe qu'il n'était pas nécessaire que la loi du 14 janvier 2013 ait eu une portée rétroactive pour que les gouverneurs de province soient en mesure de prendre les décisions relatives aux frais des services d'incendie concernant les années 2006 à 2012. Il rappelle que le législateur a fait montre d'une volonté constante et répétée de maintenir un système de solidarité entre les communes dans la répartition de ces frais. Il en conclut que la disposition litigieuse a un caractère purement interprétatif.

A.6.2. Le Conseil des ministres conteste l'affirmation des communes d'Aubange et de Rouvroy selon laquelle l'unique objectif du législateur aurait été d'influencer des procédures pendantes. Il signale que d'autres communes sont en procédure au sujet de la répartition des frais des services d'incendie et que plusieurs procédures avaient fait l'objet d'une décision définitive bien avant l'adoption de la loi du 9 novembre 2015.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1.1. Les questions préjudicielles concernent l'article 14 de la loi du 9 novembre 2015 « portant 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 1^{ère} (« 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, du 4 juin 2010, de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

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 en cause. 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. La Cour est invitée à examiner la compatibilité de l'article 14 de la loi du 9 novembre 2015 « portant des dispositions diverses Intérieur » précité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 190 de la Constitution, avec l'article 2 du Code civil, avec le principe général de la non-rétroactivité des lois, avec le principe de la sécurité juridique, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Selon les parties requérantes devant la juridiction *a quo* et la partie intervenante devant la Cour, la disposition en cause ne serait pas une disposition interprétative mais bien 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. Le Conseil d'Etat interroge la Cour au sujet de la constitutionnalité de la disposition en cause spécialement alors que la légalité de décisions prises par les gouverneurs de province relativement à la répartition définitive des frais admissibles exposés par les communes-centres de groupe relativement aux exercices 2009 et 2010 est contestée devant lui.

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 en cause, 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 en cause 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 en cause, 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 les parties requérantes devant la juridiction *a quo* et la partie intervenante devant la Cour, 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 est expiré.

De plus, l'interprétation qui est précisée dans la disposition en cause 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 en cause est une disposition interprétative. L'application des modifications introduites dans l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile par la loi du 14 janvier 2013 aux décisions prises après le 17 février 2013 par les gouverneurs de province relativement à la répartition définitive des frais admissibles exposés par les communes-centres de groupe depuis le 1er janvier 2006 dont la légalité est contestée devant le Conseil d'Etat se justifie dès lors par le caractère interprétatif de la disposition en cause.

Sans qu'il soit nécessaire d'examiner la question de savoir si, en l'espèce, les communes peuvent invoquer les articles 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, il suffit de constater que la prise en considération de ces dispositions ne saurait conduire à une réponse différente.

B.8. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 14 de la loi du 9 novembre 2015 « portant dispositions diverses Intérieur » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 190 de celle-ci, avec le principe général de non-rétroactivité des lois, avec le principe de la sécurité juridique, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à ladite Convention.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 1er juin 2017.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels