

Numéro du rôle : 6105
Arrêt n° 5/2016 du 14 janvier 2016

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 23 de la loi du 19 avril 2014 « fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail des membres professionnels opérationnels des zones de secours et du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région Bruxelles-Capitale et modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile », introduit par la ville d'Andenne.

La Cour constitutionnelle,

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

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 27 novembre 2014 et parvenue au greffe le 1er décembre 2014, un recours en annulation de l'article 23 de la loi du 19 avril 2014 « fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail des membres professionnels opérationnels des zones de secours et du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région Bruxelles-Capitale et modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile » (publiée au *Moniteur belge* du 23 juillet 2014) a été introduit par la ville d'Andenne, 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, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 16 septembre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot, 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 14 octobre 2015 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande du Conseil des ministres à être entendu, la Cour, par ordonnance du 14 octobre 2015, a fixé l'audience au 18 novembre 2015.

A l'audience publique du 18 novembre 2015 :

- ont comparu :
  - . Me N. Fortemps, qui comparait également *loco* Me J. Bourtembourg, pour la partie requérante;
  - . Me N. Bonbled, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot 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. La partie requérante estime avoir intérêt à l'annulation de la disposition attaquée au motif qu'elle est l'une des communes membres de la zone de secours « NAGE » et peut donc être affectée par la fixation de la dotation de chaque commune de la zone, établie le cas échéant par le gouverneur de province.

A.2.1. Cette partie prend un premier moyen de la violation par la disposition attaquée des articles 10, 11 et 162 de la Constitution, combinés avec les principes de légalité et de sécurité juridique.

A.2.2. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du premier moyen en ce qu'il vise à faire contrôler la disposition attaquée directement au regard de l'article 162 de la Constitution. Il estime également que ce moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation du principe de sécurité juridique, au motif que la partie requérante n'exposerait pas en quoi ce principe aurait été méconnu par la disposition attaquée.

A.2.3. La partie requérante estime au contraire que le moyen est recevable. Elle fait valoir que la Cour est compétente pour censurer une disposition réglant la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif lorsque cette disposition méconnaît les règles répartitrices de compétence ou lorsque le législateur prive une catégorie de personnes de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue. Par ailleurs, elle relève que lorsque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution est invoquée en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles ou avec des principes généraux de droit, le moyen consiste en ce qu'une différence de traitement est établie entre les justiciables qui sont privés de la garantie en cause et les autres. La partie requérante fait encore valoir que le moyen est évidemment pris d'une combinaison des articles 10, 11 et 162 de la Constitution et que celui-ci permet de comprendre en quoi le principe de sécurité juridique est violé puisqu'il est reproché à la disposition attaquée de laisser une trop grande marge de manœuvre au gouverneur de province.

A.3.1. Dans une première branche de son moyen, la partie requérante critique le fait que le législateur n'a pas fixé lui-même la pondération des critères devant entrer en ligne de compte pour la fixation par le gouverneur de la dotation des communes à la zone de secours alors qu'il s'agit d'un élément essentiel du financement de la zone de secours.

A.3.2. Le Conseil des ministres rappelle, en s'appuyant sur l'arrêt n° 124/2014 de la Cour, que l'article 162 de la Constitution ne va pas jusqu'à obliger le législateur compétent à régler lui-même chaque aspect des institutions communales.

Il estime que la disposition attaquée habilite le gouverneur de province, lorsqu'aucun accord entre les communes concernées n'est intervenu, à déterminer la dotation de chacune d'elles sur la base de sept critères objectifs, précis et limitativement énumérés. Il relève de surcroît que le premier de ces critères doit être pondéré par le gouverneur à hauteur de 70 % au moins. Le Conseil des ministres en déduit que les pouvoirs du gouverneur sont encore plus encadrés que sous l'empire de la loi du 31 décembre 1963 « sur la protection civile » et que la loi elle-même fixe bien la pondération des critères devant être pris en compte.

Le Conseil des ministres souligne, en renvoyant encore une fois à l'arrêt n° 124/2014, que la décision du gouverneur doit être motivée et que cette décision peut être contestée par un recours administratif devant le ministre de l'Intérieur, si bien qu'elle peut être contrôlée par un organe qui porte une responsabilité politique à l'égard d'une assemblée démocratiquement élue, tout comme par un recours juridictionnel devant le Conseil d'Etat, de telle sorte qu'un juge peut vérifier que la compétence ainsi attribuée au gouverneur de province est exercée légalement.

A.3.3. La partie requérante fait valoir que les travaux préparatoires n'expliquent pas le but poursuivi par l'habilitation contenue dans la disposition attaquée. Elle souligne encore que les critères avancés par ladite disposition ne sont pas suffisamment précis puisque le législateur ne définit pas ce qu'il entend par « risques présents sur le territoire de la commune », « temps d'intervention moyen sur le territoire de la commune » ou

encore « capacité financière de la commune ». Elle estime que la circulaire du ministre de l'Intérieur du 16 août 2014 confirme cette imprécision et relève entre autres que la notion de capacité financière de la commune y est appréhendée en tenant compte des contributions des communes dans le système de répartition des frais des services communaux d'incendie, tel qu'il découle de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile.

La partie requérante considère que ces imprécisions sont d'autant plus flagrantes lorsqu'on compare les critères retenus en l'espèce avec l'arrêté royal du 4 avril 2014 portant la détermination, le calcul et le paiement de la dotation fédérale de base pour les zones de secours.

A.3.4. La partie requérante estime encore que les circonstances de l'espèce sont très distinctes de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 124/2014 de la Cour puisqu'il s'agissait, dans ce dernier cas, de déléguer au gouverneur de province la fixation de certains des paramètres entrant en ligne de compte pour la redevance et non la fixation de la redevance elle-même, sans qu'une pondération ne soit fixée par le législateur. Elle relève encore que, dans cette affaire, le législateur avait déterminé davantage d'éléments encadrant la compétence déléguée au gouverneur de province et que la Cour avait notamment mis en exergue, en ce qui concerne les frais admissibles des communes-centres de groupe, que le gouverneur devait se prononcer principalement sur la base de deux critères objectifs (le chiffre de la population et le revenu cadastral). Elle souligne aussi que la disposition attaquée n'impose pas au gouverneur de recueillir préalablement les avis des conseils communaux intéressés.

A.3.5. Cette même partie considère que les recours ouverts contre la décision du gouverneur ne sont pas des éléments pertinents puisque, d'une part, dès lors que toute décision administrative peut faire l'objet d'un recours juridictionnel, il faudrait, en cas contraire, estimer que toute délégation est par principe conforme au principe d'égalité et que, d'autre part, le contrôle exercé par le Conseil d'Etat sur la décision du gouverneur se limitera à l'erreur manifeste d'appréciation.

A.3.6. Le Conseil des ministres estime que le législateur a indiqué l'objectif poursuivi en soulignant, dans les travaux préparatoires, qu'il y avait lieu de laisser une marge d'appréciation aux gouverneurs de province, afin d'éviter les effets pervers d'une réglementation arrêtée exclusivement au niveau fédéral. Pour le surplus, le Conseil des ministres relève que le degré de précision d'un arrêté royal peut être différent de celui qui est requis d'un acte législatif et estime que l'arrêt n° 124/2014 présente suffisamment de similitudes pour que son enseignement soit transposable en l'espèce. Il conteste enfin que le contrôle du Conseil d'Etat soit très marginal puisque, selon la jurisprudence de la Cour, celui-ci exerce un contrôle approfondi. Le Conseil des ministres relève enfin que la partie requérante dispose également de la possibilité d'agir en responsabilité civile contre l'Etat pour la faute éventuellement commise par le gouverneur de province.

A.4.1. Dans une seconde branche de son moyen, la partie requérante critique la différence de traitement qui découle de l'obligation pour le gouverneur de province de pondérer à raison d'au moins 70 % le critère de la population résidentielle et active de la commune, ce qui aboutit à ce que les communes comptant beaucoup d'habitants et de personnes actives doivent contribuer de manière plus importante au financement de la zone de secours alors que rien ne justifie que ce critère soit à ce point privilégié par rapport aux autres critères de pondération, tout aussi représentatifs du nombre d'interventions susceptibles d'être réalisées par les services d'incendie sur le territoire de la commune, comme sa superficie ou les risques présents sur son territoire.

A.4.2. Le Conseil des ministres estime que la différence de traitement critiquée repose sur un critère objectif et pertinent dès lors qu'il est en lien étroit avec l'objet de la mesure, à savoir fixer la dotation de chaque commune en fonction de ses caractéristiques propres au regard des exigences de la sécurité civile, et qu'il n'appartient pas au juge, pour le surplus, de s'immiscer dans des questions d'opportunité politique. Il relève encore que l'obligation de prendre en compte le critère de la population résidentielle et active, à concurrence de 70 % au moins, n'est pas disproportionnée puisque, d'une part, ce sont généralement les habitations et les lieux de travail qui constituent les risques les plus importants d'interventions de secours, en tout cas du point de vue de leur fréquence, et que, d'autre part, le critère des « risques présents sur le territoire de la commune » concerne des risques plus ponctuels, comme la présence d'entreprises dangereuses qui disposent déjà de leurs propres mesures de sécurité, ce qui diminue la probabilité d'intervention des services de secours.

A.4.3. La partie requérante estime que le Conseil des ministres reste en défaut de démontrer que l'obligation de pondérer le critère de la population à un tel niveau est pertinente. Elle considère que la mesure est d'autant moins justifiée que jusqu'alors, la loi mettait sur le même pied les critères de la population et du revenu cadastral et que les risques présents sur le territoire de la commune ne se limitent pas à des risques ponctuels, comme semble l'affirmer le Conseil des ministres. La partie requérante renvoie à cet égard à la circulaire du 16 août 2014 précitée, qui fait état de risques qui ne sont pas liés à des établissements qui disposeraient déjà de leurs propres normes de sécurité.

A.5. La partie requérante prend un second moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 16 de la Constitution, l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et le principe de sécurité juridique. Elle reproche à la disposition attaquée de prévoir que le gouverneur de province tient compte, durant trois ans, du passif des communes en matière de redevances, tel que visé à l'article 10, § 4, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile.

A.6.1. Dans une première branche de son moyen, cette partie critique la différence de traitement entre les anciennes communes-centres de groupe et les communes anciennement desservies par les premières. Elle estime que les anciennes communes-centres de groupe risquent de se voir imposer, par le gouverneur, une intervention financière plus importante que les communes anciennement desservies, en raison des arriérés de redevances que ces dernières doivent encore verser à leur ancienne commune-centre de groupe.

La partie requérante n'aperçoit pas l'objectif poursuivi par le législateur alors que la mesure attaquée risque de priver les anciennes communes-centres de groupe des avances de redevances et des redevances qui leur sont effectivement dues pour les années antérieures à l'intégration en zones de secours et ce, bien que ces créances fassent partie de leur patrimoine. Elle estime qu'une telle atteinte au patrimoine des anciennes communes-centres de groupe est contraire au respect du droit de propriété.

A.6.2. Le Conseil des ministres relève que la disposition attaquée permet, sans effet rétroactif, d'assurer une transition entre le système de répartition des frais sous l'empire de la loi du 31 décembre 1963 et le système instauré par la loi attaquée et qu'elle renvoie, dans cette optique, à l'article 10, § 4, de la loi du 31 décembre 1963 qui prévoit notamment que la différence entre la redevance provisoire et la redevance définitive due par la commune desservie est, selon le cas, payée à la commune-centre de groupe ou remboursée par celle-ci.

Le Conseil des ministres estime qu'il n'est nullement prévu de tenir compte uniquement du passif des anciennes communes desservies par la commune-centre de groupe puisque la créance visée à l'article 10, § 4, de la loi du 31 décembre 1963 peut appartenir tantôt à la commune-centre de groupe, tantôt à la commune protégée par celle-ci. Le Conseil des ministres en conclut que la disposition attaquée ne peut avoir pour effet de priver l'ancienne commune-centre de groupe de la créance dont elle disposait.

A.6.3. Le Conseil des ministres fait encore valoir que la partie requérante semble se méprendre sur la portée de la disposition attaquée. Il considère que la possibilité, pour le gouverneur, de tenir compte du passif des communes ne figure pas parmi les sept critères limitatifs permettant de déterminer la dotation communale. Le Conseil des ministres estime que ce n'est qu'après la détermination de la redevance due par chaque commune que le gouverneur examinera l'éventuel passif des communes, de telle sorte que le montant attribué à chacune des communes de la zone sera, le cas échéant, diminué pour l'ancienne commune-centre de groupe en raison de l'existence d'une dette d'une des communes de la zone à son égard.

Le Conseil des ministres considère dès lors que la disposition attaquée met en œuvre un mécanisme de compensation de telle sorte que les montants encore dus seront retranchés du montant à charge de la commune créancière et ajoutés à la redevance de la commune débitrice. Il fait valoir qu'un tel mécanisme présente l'avantage d'échelonner le remboursement de la dette des communes puisque la dotation communale annuelle est payée au moins par douzième, ce qui permet de répartir le passif sur les douze mois de l'année.

A.6.4. Le Conseil des ministres estime encore que l'article 16 de la Constitution ne peut être étendu à d'autres hypothèses que la privation de la propriété, et que la mesure litigieuse ne pourrait être assimilée à une expropriation ou à une quelconque privation de propriété. Il relève par ailleurs, en ce qui concerne l'article 1er

du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, que le législateur vise à rationaliser le financement des zones de secours, objectif conforme à l'intérêt général, et que rien ne laisse apparaître que la disposition attaquée entraîne une charge déraisonnable pour les anciennes communes-centres de groupe.

A.6.5. La partie requérante conteste l'interprétation de la disposition attaquée défendue par le Conseil des ministres, qui ne trouverait appui ni dans le texte de la loi ni dans ses travaux préparatoires, et estime que ce dernier soutient une thèse différente dans le cadre de l'affaire n° 6104.

La partie requérante relève qu'en vertu de son texte même, la disposition attaquée vise la fixation de la dotation communale et non la détermination du montant dont devrait s'acquitter telle ou telle autre commune, après que cette dotation a été fixée. Elle considère de surcroît que, dans l'interprétation qu'en donne le Conseil des ministres, la disposition attaquée ne pourrait pas être appliquée, puisqu'une zone de secours est composée de plusieurs anciennes communes-centres de groupe et que la dette de certaines anciennes communes desservies ne concernerait que leur ancienne commune-centre de groupe et non toutes les communes de leur zone de secours. Elle fait valoir que les paiements réalisés en vertu de la disposition attaquée concernent uniquement les contributions des communes à la zone de secours, de telle sorte qu'il ne saurait être question d'une quelconque compensation au sens des articles 1289 et suivants du Code civil. La partie requérante relève encore que la disposition en cause ne déroge pas à l'article 10, § 4, de la loi du 31 décembre 1963 qui prévoit des dispositions précises en ce qui concerne le paiement de la régularisation de la redevance et qu'il est faux de considérer que la loi attaquée permettrait au gouverneur d'échelonner le remboursement de la dette des communes en s'écartant de l'article 10, § 4, de la loi du 31 décembre 1963.

A.6.6. La partie requérante souligne encore que la disposition attaquée fait référence au passif des communes en matière de redevance, soit à l'ensemble des dettes et des charges en la matière. La disposition attaquée paraît donc bien viser exclusivement les dettes de redevance qu'auraient des anciennes communes desservies à l'égard de leur ancienne commune-centre de groupe.

A.6.7. La partie requérante considère que le Conseil des ministres reste en défaut d'explicitier le motif objectif et raisonnable justifiant pareille différence de traitement. Elle estime en tout cas que la différence de traitement critiquée ne saurait être justifiée par la possibilité d'échelonner le remboursement de la dette de certaines communes, puisque la loi du 31 décembre 1963 comporte en la matière des règles qui doivent être respectées. Elle relève encore que la disposition attaquée est étrangère à tout objectif de rationalisation du financement des zones de secours puisque les sommes dues au titre de la régularisation des redevances contribuent au financement des communes-centres de groupe et non au financement des zones de secours et qu'on n'aperçoit du reste pas comment la mesure attaquée assurerait une rationalisation de ce prétendu financement.

A.6.8. Cette même partie fait aussi valoir que l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme a une portée analogue à l'article 16 de la Constitution et qu'ils forment un ensemble indissociable. Elle relève que les créances des anciennes communes-centres de groupe constituent des biens au sens de ces deux dispositions et que la fixation d'autorité, par le gouverneur de province, de la dotation des communes aux zones de secours constitue une ingérence dans le droit au respect des biens. La partie requérante considère que cette ingérence n'est pas justifiée par une quelconque rationalisation du financement des zones de secours et qu'à tout le moins, il y aurait une rupture d'équilibre entre les exigences liées à la poursuite de cet objectif d'intérêt général et la sauvegarde du droit au respect des biens. Elle ajoute que la situation serait d'autant plus déraisonnable que, d'une part, les anciennes communes-centres de groupe assureraient, seules, le financement des dépenses des services d'incendie, le paiement par les communes desservies intervenant *a posteriori*, et que, d'autre part, en province de Namur, les montants des redevances définitives pour les années 2007 à 2011 ne furent pas fixés.

A.7.1. Dans la deuxième branche de son moyen, la partie requérante critique la différence de traitement entre les anciennes communes-centres de groupe selon que le gouverneur a ou non fixé rapidement les quotes-parts définitives et leur paiement et, corrélativement, les montants définitifs des redevances dues par les communes desservies.

A.7.2. Le Conseil des ministres estime que la partie requérante ne précise pas en quoi la disposition attaquée créerait une différence de traitement entre les anciennes communes-centres de groupe ni le lien qui existerait entre cette disposition et le critère de distinction « obscur » auquel la partie requérante a recours, à savoir la diligence du gouverneur. Le Conseil des ministres souligne encore que la partie requérante n'indique pas les motifs pour lesquels une telle différence de traitement serait discriminatoire. Il en déduit que cette seconde branche est irrecevable.

Dans son mémoire en réplique, il relève encore que cette seconde branche repose sur une interprétation inexacte de la disposition attaquée, déjà dénoncée dans la réponse du Conseil des ministres à la première branche de ce moyen.

A.7.3. La partie requérante considère que cette branche du moyen est recevable et que le Conseil des ministres en a compris la portée. Elle relève que le Conseil des ministres n'explique pas le but poursuivi par la disposition attaquée. Elle fait encore valoir que seules les communes-centres de groupe pour lesquelles il y aurait eu un retard dans la fixation des montants définitifs des redevances (créant de la sorte un passif dans le chef des communes desservies) risquent d'être privées du paiement de leurs créances. Or, la partie requérante estime que ce retard ne saurait justifier une telle différence de traitement.

- B -

B.1.1. L'article 23 de la loi du 19 avril 2014 « fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail des membres professionnels opérationnels des zones de secours et du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région Bruxelles-Capitale et modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile » dispose :

« Dans l'article 68 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, modifié par la loi du 21 décembre 2013, les modifications suivantes sont apportées :

1° le § 2 est remplacé par ce qui suit :

‘ § 2. Les dotations des communes de la zone sont fixées chaque année par une délibération du conseil, sur la base de l'accord intervenu entre les différents conseils communaux concernés.

L'accord est obtenu au plus tard le 1er novembre de l'année précédant l'année pour laquelle la dotation est prévue.

Pour la première inscription de la dotation communale, le conseil de prézone peut décider de postposer la date du 1er novembre 2014 et obtenir un accord au plus tard le 1er novembre 2015. ’.

2° l'article est complété par un § 3 rédigé comme suit :

‘ § 3. A défaut d'un tel accord, la dotation de chaque commune est fixée par le gouverneur de province en tenant compte des critères suivants pour chaque commune :

- la population résidentielle et active;

- la superficie;
- le revenu cadastral;
- le revenu imposable;
- les risques présents sur le territoire de la commune;
- le temps d'intervention moyen sur le territoire de la commune;
- la capacité financière de la commune.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3° l'article est complété par un § 4 rédigé comme suit :

‘ § 4. La commune verse le montant de la dotation communale fixée en application du présent article sur un compte ouvert au nom de la zone auprès d'un organisme financier.



A défaut de versement dans les trente jours de la notification du conseil visée au § 3 ou à l'expiration du délai de recours ou de la procédure de recours visés au § 3, le gouverneur inscrit d'office le montant dû dans le budget de la commune. Ce montant est transféré sur réquisition du gouverneur, d'un compte ouvert auprès d'un organisme financier par la commune débitrice sur un compte ouvert auprès d'un organisme financier par la zone créancière. ' ».

B.1.2. Au cours des travaux préparatoires, cette disposition fut justifiée de la manière suivante :

« L'article 68 de la loi du 15 mai 2007 prévoit actuellement que, dans l'hypothèse où les différents conseils communaux des communes d'une zone de secours ne se mettent pas d'accord sur leur dotation à la zone, le Roi doit déterminer les modalités de calcul de ces dotations communales en tenant compte des cinq critères fixés par le même article.

Il est toutefois apparu que la détermination d'une clé de répartition unique au niveau fédéral a des effets pervers sur la situation des communes. Il est dès lors proposé que, lorsque les communes d'une zone ne trouvent pas d'accord sur leur contribution à la zone, c'est le gouverneur qui fixe la clé de répartition des dotations communales.

Le texte en projet prévoit que le gouverneur fixe la clé de répartition des dotations communales. Il se base pour ce faire sur les critères suivants :

- la population résidentielle et active;
- la superficie;
- le revenu cadastral;
- le revenu imposable;
- les risques présents sur le territoire de la commune;
- le temps d'intervention moyen sur le territoire de la commune;
- la capacité financière de la commune.

Le gouverneur doit attribuer une pondération de 70 % au moins au critère ' population résidentielle et active ', étant entendu qu'il s'agit du facteur ayant le plus grand impact sur le nombre d'interventions des services d'incendie et sur le coût supporté par les communes.

Pendant trois ans à dater de l'entrée en vigueur des zones, le gouverneur doit tenir compte, dans la fixation de la dotation communale du passif des communes en matière de redevances incendie, telles que découlant de l'application de la répartition des frais en vertu de la loi du 31 décembre 1963. Le gouverneur peut également décider de modalités de paiement spécifiques pour ce qui concerne le paiement des dotations communales à la zone (phasage dans le temps, ...).

Une procédure de recours est organisée auprès du ministre de l'Intérieur pour le cas où une commune contesterait la clé de répartition établie par le gouverneur » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3353/007, pp. 3-4. Voy. aussi *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2738/2, p. 4).

### B.1.3. La ministre souligna :

« [L]'intention était d'intégrer une clé de répartition dans un projet d'arrêté royal. A cette fin, l'on a testé de multiples scénarii lesquels engendraient toutefois systématiquement des difficultés pour une série de communes.

Le gouvernement en a conclu qu'il était impossible de fixer une règle générale applicable à tout le pays et qu'il était dès lors préférable de maintenir la situation actuelle privilégiant la conclusion d'un accord entre les communes et à défaut, l'intervention du gouverneur.

La ministre se dit convaincue que dans la grande majorité des cas, les communes parviendront à un accord. A défaut, l'article 23 du projet de loi fixe un cadre objectif permettant au gouverneur de dégager une solution sur mesure, tenant compte des spécificités locales.

[...]

La ministre compte, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 68, transmettre une circulaire aux gouverneurs de provinces qui seront chargés d'élaborer les propositions de répartition des dotations communales aux zones de secours, à défaut d'accord intervenu entre communes.

Les gouverneurs devront, dans le cadre de cet exercice, tenir compte des critères déjà mentionnés dans la loi (revenu cadastral, population active et résidentielle, les risques, les revenus imposables et la superficie) ainsi que de nouveaux critères: le temps moyen d'intervention et la capacité financière des communes.

Les gouverneurs devront, par ailleurs, obligatoirement tenir compte des critères 'populations résidentielle et active' à hauteur de minimum 70 %. A côté de cela, ils disposeront d'une marge de manœuvre de 30 % pour l'usage des autres critères. Cette façon de procéder devrait permettre de tenir compte des spécificités de chaque zone et des communes qui les composent.

Les gouverneurs devront également, durant les trois premières années qui suivent l'entrée en vigueur des zones de secours, tenir compte de l'éventuel arriéré devant encore être réglé par les communes, dans le cadre de l'ancien mécanisme de tarification incendie. Ils pourront arrêter des modalités de paiement spécifiques pour ce qui concerne le paiement et l'étalement des dotations communales.

Il va de soi qu'en cas d'absence d'accord, les gouverneurs fixeront une répartition équitable des dotations communales avec laquelle aucune commune ne sera placée en difficulté financière. La capacité financière des communes (un des critères susmentionnés) doit être prise en considération. Ainsi, d'un point de vue global, les dotations communales,

après la mise en œuvre des zones, ne pourront pas avoir augmenté. Il se peut toutefois que certaines communes voient leur participation augmenter mais ce, dans une mesure limitée, compte tenu de l'espace financier créé par les dotations complémentaires.

Enfin, les gouverneurs devront, dans leurs propositions de répartition des dotations communales, également tenir compte de tous les revenus financiers (ex. province et région) et, bien entendu, des dotations fédérales, qui croissent considérablement, et dont les zones de secours bénéficient » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3353/007, pp. 6-8).

« Le critère de la capacité financière et la norme de 70 % sont une protection pour les petites communes. L'amendement prévoit également qu'il peut être tenu compte des passifs du passé. Cela pose surtout problème en Wallonie, mais parfois aussi en Flandre. Le gouverneur peut aussi décider d'une répartition spécifique des cotisations communales. En outre, la province peut octroyer une aide financière aux différentes communes; c'est déjà le cas en Wallonie.

[...]

[Le] gouvernement avait initialement préparé un arrêté royal réglant les règles supplétives, afin de pallier à une éventuelle absence d'accord entre les zones. Par sagesse, le gouvernement a finalement décidé de laisser ce soin au gouverneur. En effet, le gouverneur connaît les particularités de sa province et sera mieux à même de prendre les règles supplétives adéquates. Il doit cependant agir dans un cadre strict, conformément aux critères applicables par zone. Ceci offre donc toutes les garanties nécessaires.

Elle signale par ailleurs que, parmi la liste des critères, se trouve celui de ' la capacité financière de la commune '. Un gouverneur pourra ainsi constater qu'une commune de sa zone n'est pas en capacité d'assumer certains frais. Le pouvoir d'appréciation, sans être subjectif, est donc personnalisé par le fait qu'il est confié au gouverneur. Ceci évite de créer des règles trop générales et abstraites.

[...]

Le statut Seveso est repris dans le critère ' risques présents sur le territoire de la commune '. Le critère ' temps d'intervention moyen ' ne discrimine pas mais est au contraire favorable aux petites communes puisque comme ces temps sont plus longs, elles paieront moins » (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2738/3, pp. 8-9).

*Quant au premier moyen*

B.2.1. Le premier moyen est pris de la violation par la disposition attaquée des articles 10, 11 et 162 de la Constitution, combinés avec le principe de légalité et le principe de sécurité juridique.

B.2.2. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du moyen en ce que, d'une part, il se fonde directement sur l'article 162 de la Constitution et en ce que, d'autre part, il n'expose pas en quoi le principe de sécurité juridique aurait été méconnu.

B.2.3. 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, comme le principe général de sécurité juridique, 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.

Par ailleurs, en tant qu'il consacre le principe de légalité dans l'organisation des pouvoirs locaux, l'article 162, alinéa 1er et alinéa 2, 3°, contient une garantie fondamentale. Il serait excessivement formaliste de déclarer le premier moyen irrecevable dans la mesure où il porte sur l'article 162 de la Constitution pour le seul motif que cette disposition constitutionnelle est invoquée directement et non en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, alors même que ces deux derniers articles sont également visés par le moyen.

B.2.4. L'exception est rejetée.

B.3. Dans la première branche de son moyen, la partie requérante reproche au législateur d'avoir attribué au gouverneur de province une trop grande marge d'appréciation et d'avoir dès lors privé les communes de la garantie fondamentale de légalité contenue à l'article 162 de la Constitution.

B.4.1. L'organisation des services communaux d'incendie relève du champ d'application de l'article 162, alinéa 1er et alinéa 2, 3°, de la Constitution, qui dispose :

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

La loi consacre l'application des principes suivants :

[...]

3° la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales ».

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

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

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

L'article 162, alinéa 1er et alinéa 2, 3°, de la Constitution ne s'oppose pas à ce que soit attribué à un gouverneur de province un pouvoir de décision lui permettant de fixer la dotation annuelle de chaque commune au sein d'une zone de secours déterminée.

B.5.2. La Cour doit toutefois examiner si ce pouvoir de décision individuel n'est pas de nature à aller au-delà de ce qui est mentionné en B.4.2.

B.6.1. La disposition attaquée oblige le gouverneur, lorsque celui-ci fixe la dotation de chaque commune de la zone de secours, à prendre en compte l'ensemble des critères énumérés à l'article 68, § 3, de la loi du 15 mai 2007 précitée et le constraint de surcroît à pondérer l'un d'entre eux - le critère de la population résidentielle et active - à concurrence d'au moins 70 %. La marge d'appréciation reconnue au gouverneur de province dans la pondération des autres critères prévus par la loi attaquée est raisonnablement justifiée, comme le relèvent les travaux préparatoires précités, par le souci de tenir compte des spécificités de chaque zone de secours.

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

B.7. Bien que la fixation de la dotation de chaque commune de la zone de secours par le gouverneur implique dans son chef un pouvoir d'appréciation, ce pouvoir n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec son article 162, alinéa 1er et alinéa 2, 3°, et avec le principe de la sécurité juridique, étant donné que la disposition attaquée, lue dans son ensemble, indique de manière suffisamment claire les limites dans lesquelles le gouverneur doit mettre en œuvre sa compétence. Il ne saurait davantage être déduit de cette disposition que le législateur aurait autorisé le gouverneur à méconnaître le principe d'égalité et de non-discrimination.

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

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

B.10.1. Comme le relèvent les travaux préparatoires cités en B.1.2, l'importance prépondérante accordée au critère de la population résidentielle et active dans le calcul de la dotation de la commune à la zone de secours se justifie en raison de la pertinence de ce critère

afin d'estimer le nombre d'interventions susceptibles d'être réalisées au cours d'une année sur le territoire de cette commune et le coût qui leur est correspondant.

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

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

B.12. Le premier moyen n'est pas fondé.

B.13. La partie requérante prend un second moyen de la violation par la disposition attaquée des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 16 de la Constitution, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de sécurité juridique. La partie requérante reproche au législateur de permettre, dans l'hypothèse où il revient au gouverneur de province de fixer la dotation de chaque commune de la zone de secours, que certaines créances des anciennes communes-centres de groupe à l'égard des anciennes communes protégées demeurent impayées.

B.14. Comme le relève le Conseil des ministres, le moyen repose sur une prémisse erronée.

En effet, la disposition attaquée impose au gouverneur de province de prendre en compte l'ensemble des dettes nées sous l'empire de la loi du 31 décembre 1963 précitée, qu'elles soient en faveur ou en défaveur de la commune, membre de la zone de secours et anciennement commune-centre de groupe, et de diminuer ou d'augmenter, à due concurrence de ces sommes, le montant de la dotation de l'ancienne commune-centre de groupe à la zone de secours.

Il s'ensuit que la disposition attaquée ne fait pas naître de différence de traitement au détriment des anciennes communes-centres de groupe en les privant des créances qu'elles détiennent à l'encontre des anciennes communes desservies dès lors que ces créances sont déduites du montant de la dotation due à la zone de secours par l'ancienne commune-centre de groupe.

B.15. Le second moyen n'est pas fondé.



Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 janvier 2016.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels