114 (2019-2020) — N° 1

PARLEMENT WALLON

SESSION 2019-2020

18 FÉVRIER 2020

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

demandant au Gouvernement wallon de déclencher la procédure de règlement de conflits d'intérêts afin d'obtenir une répartition équitable, entre le Gouvernement fédéral et les pouvoirs locaux, des moyens dédiés au financement de la sécurité civile

déposée par

MM. Bastin, Antoine, Dispa, Desquesnes,
Matagne et Mme Goffinet

site web : www.parlement-wallonie.be
courriel : courriel@parlement-wallonie.be

RÉSUMÉ

La présente proposition de résolution vise à demander au Gouvernement wallon de saisir le Comité de concertation en application de l'article 32, §3, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles sur la base de l'absence d'application de l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

DÉVELOPPEMENT

Le sous-financement chronique des zones de secours

La loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile dispose en son article 67 que : « Les zones de secours sont financées par :

1° les dotations des communes de la zone;

2° les dotations fédérales;

3° les éventuelles dotations provinciales;

4° les rétributions des missions dont le Roi autorise la récupération;

5° des sources diverses.

Aussi longtemps que le ratio entre les moyens des autorités communales et fédérale prévus en application de cette loi, n'est pas égal à un, les communes d'une zone ne devront pas, ensemble, contribuer davantage en termes réels que leur apport actuel. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avoir entendu les représentants des villes et communes, ce ratio au 31 décembre 2007 ainsi que les postes des revenus et des dépenses qui entrent en ligne de compte pour calculer ce ratio.

La dotation communale visée à l'alinéa 1er, 1°, peut être diminuée en proportion de la dotation provinciale visée à l'alinéa 1er, 3° ».

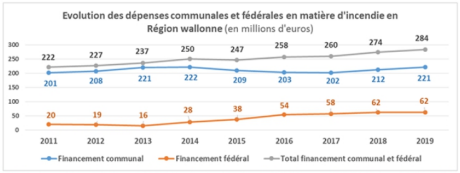
L'article 67, alinéa 2, est entré en vigueur le 1er janvier 2015 mais l'arrêté délibéré en Conseil des ministres prévu au même alinéa n'a toujours pas fait l'objet d'une adoption par le Gouvernement fédéral. Cette disposition est pourtant essentielle pour les finances des pouvoirs locaux. Le développement par articles du projet de loi du 15 mai 2007 indique en effet que « Le gouvernement s'engage envers les villes et les communes à ce qu'elles ne soient pas amenées à contribuer davantage en matière de financement de la sécurité civile qu'actuellement » [(1)]. Il s'agit donc d'une garantie du Gouvernement fédéral envers les villes et communes visant à ce que ces dernières conservent un niveau de contribution semblable aux contributions locales en date du 31 décembre 2007.

Le ratio établi par la loi vise donc à ne pas forcer les communes à mobiliser des moyens financiers supplémentaires tant que le Gouvernement fédéral n'aura pas lui-même mobilisé les moyens financiers utiles à la réalisation de la réforme de la sécurité civile. L'objectif était de tendre vers un ratio entre moyens fédéraux et moyens locaux qui soit égal à un.

En outre, de l'aveu même du Ministre fédéral en charge de l'Intérieur, « en comparant uniquement les dotations communales aux dotations fédérales, force est de constater que le pourcentage des coûts des services d'incendie supportés par les communes en 2014, était en moyenne supérieur à 85% et celui de l'État fédéral s'élève à environ 10%. Ce ratio a évolué et pour 2018, la dernière année pour laquelle des chiffres définitifs sont disponibles, il faut constater que le ratio entre les communes et l'État fédéral est de 75/25 » [(2)].

A cause de l'absence de prise d'acte dans le chef du Gouvernement fédéral, les dotations communales aux zones de secours ne cessent d'augmenter depuis la création des 34 zones de secours, et ce en contravention manifeste avec le prescrit légal.

L'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW) a réalisé de multiples analyses à ce sujet. Le tableau suivant résume ses recherches en la matière :



Source : Calculs et graphique réalisés par l'UVCW à partir des données du SPW Finances, SPW Intérieur et Action sociale et de la Communauté germanophone

La carence réglementaire

L'absence de prise d'acte constitue, de toute évidence, une carence réglementaire. Une jurisprudence existe à ce sujet et permet à toute personne ayant un intérêt d'introduire un recours à l'encontre de l'État lorsque l'absence de prise de décision lui est préjudiciable.

C'est ainsi que l'arrêt du 23 avril 1971 [(3)] de la Cour de cassation dit pour droit « que même dans le cas où aucun délai n'est prescrit au pouvoir exécutif par une disposition légale pour en prendre un règlement, l'abstention de prendre celui-ci peut, en application des articles 1382 et 1383 du Code civil, donner lieu à une réparation si un dommage en est résulté ». Cette jurisprudence a été confirmée par un arrêt du 27 mars 2003 [(4)] disant pour droit que « même dans les cas où aucun délai n'est prescrit au pouvoir exécutif par une disposition légale pour prendre un règlement, l'abstention de prendre celui-ci peut constituer une faute au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil ».

Force est de constater que, si aucun délai n'est imposé par la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, les finances communales, et donc les communes elles-mêmes, sont directement touchées par cette carence réglementaire.

Cette carence réglementaire est d'autant plus grave qu'elle met en péril, non seulement, les finances locales, mais également, la norme inscrite à l'article L1314-1, §1er, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui dispose que « En aucun cas, le budget des dépenses et des recettes des communes ne peut présenter un solde à l'ordinaire ou à l'extraordinaire en déficit ni faire apparaître un équilibre ou un

1. Doc. K512928/001, Chambre des Représentants, page 24.

2. Doc. 55 0964/001, Chambre des Représentants, page 110.
3. *Cass.*, 23 avril 1971, Pas., 1971, I, p. 752.
4. *Cass.*, 27 mars 2003, Pas., 2003, p. 673.

boni fictif ». En s'abstenant d'agir, le Gouvernement fédéral empêche plusieurs communes d'atteindre l'équilibre budgétaire.

Cela est encore plus grave en raison de l'existence de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en oeuvre de l'article 3, §1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire qui prévoit un objectif général d'équilibre des finances publiques en son article 2 et l'article 3 dudit accord dispose que « Chaque partie contractante s'engage à prendre, dans l'exercice de ses compétences et/ou de sa tutelle à leur égard, toutes les mesures nécessaires pour que les pouvoirs locaux respectent les objectifs budgétaires tels qu'établis par l'article 2 ».

Pour ces raisons, il convient que le Gouvernement wallon fasse usage des droits qui sont les siens en vertu de la loi, d'une part, et en vertu de sa qualité de justiciable, d'autre part.

A cet égard, l'article 32, §3, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que « Si [...] un Gouvernement [...] de Région [...] estime qu'il peut être gravement lésé par l'absence d'une décision du Gouvernement fédéral [...], le Président d'un Gouvernement de Région [...] peut saisir le Comité de concertation visé à l'article 31 en vue d'une concertation. Lorsque le Gouvernement fédéral [...] est tenu de prendre une décision, la procédure visée au premier alinéa du présent paragraphe est applicable, étant entendu que le Comité de concertation rend une décision selon la procédure du consensus dans les soixante jours ». Il s'agit d'une règle reprise en matière de prévention des conflits d'intérêts et qui ne peut être soulevée que par le Ministre-Président d'un Gouvernement d'une entité fédérée.

A la différence d'une réunion du Comité de concertation classique, à l'instar de celle s'étant déroulée le 18 décembre 2019, l'autorité défaillante, en l'occurrence le Gouvernement fédéral, est en principe tenue de prendre une décision au terme de la procédure. S'abstenir de prendre une décision au terme de la procédure prévue à l'article 32, §3, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles constituerait une nouvelle preuve de carence réglementaire volontaire. Ceci pourrait par ailleurs avoir un intérêt probant dans le cadre de recours introduits par d'autres acteurs à l'encontre du Gouvernement fédéral à propos du même sujet.

Le fait qu'un Gouvernement soit en affaire courante est sans objet sur la mise en oeuvre d'une telle disposition. En effet, il convient de rappeler que la section du contentieux administratif du Conseil d'État a défini les affaires courantes, dans son arrêt 197.522 du 29 octobre 2009, comme la « notion qui recouvre trois catégories d'affaires, à savoir les affaires de gestion journalière, les affaires d'intérêt plus qu'ordinaire, encore que ne concernant pas des « affaires de gouvernement », et les affaires urgentes ». Force est de constater que la prise de cet arrêté constitue, si pas une affaire d'intérêt plus qu'ordinaire, à tout le moins une affaire urgente pour les pouvoirs locaux et donc une affaire urgente pour la bonne gestion de l'État lui-même.

Pour ces raisons, les auteurs de la présente proposition de résolution demandent au Gouvernement wallon de faire usage de l'article 32, §3, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles dans le but d'obtenir une répartition équitable des moyens dédiés au financement de la sécurité civile entre le Gouvernement fédéral et les pouvoirs locaux, et ce conformément au prescrit de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. A défaut d'action du Gouvernement fédéral, les auteurs demandent au Gouvernement wallon d'évaluer l'opportunité d'intenter une action en justice à l'encontre du Gouvernement fédéral dans la mesure où sa carence réglementaire met en péril l'application de l'article L1314-1, §1er, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, d'une part, et l'article 3 de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en oeuvre de l'article 3, §1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne, d'autre part.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

demandant au Gouvernement wallon de déclencher la procédure de règlement de conflits d'intérêts afin d'obtenir une répartition équitable, entre le Gouvernement fédéral et les pouvoirs locaux, des moyens dédiés au financement de la sécurité civile

Le Parlement de Wallonie,

A. Vu l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile;

B. Considérant qu'à l'occasion des travaux préparatoires de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, il a été précisé « que le Gouvernement s'engage envers les villes et communes à ce qu'elles ne soient pas amenées à contribuer davantage en matière de financement de la sécurité civile qu'actuellement [...]. Cela signifie également que les coûts supplémentaires qui découlent de la réforme seront à charge du Gouvernement fédéral »;

C. Vu les articles L1314-1, §1er, et L2233-5, alinéa 1er, 1°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

D. Vu les articles 2 et 3 de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en oeuvre de l'article 3, §1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire;

E. Vu l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985;

F. Considérant qu'actuellement, selon les propos tenus par le Ministre fédéral en charge de l'Intérieur en Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives de la Chambre des Représentants, le 11 décembre 2019, le ratio de financement des zones de secours entre les communes et le Gouvernement fédéral correspond davantage à 75/25;

G. Considérant que l'arrêté délibéré en Conseil des Ministres prévu à l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile n'a pas encore été pris;

H. Considérant que la mise en oeuvre de la réforme de la sécurité civile est accompagnée par une série de mesures importantes telles que notamment l'augmentation des heures de formation, l'application du principe de l'aide adéquate la plus rapide, la réforme de la protection civile, l'harmonisation du statut du personnel ou encore l'engagement du personnel administratif;

I. Considérant que ces mesures impliquent un alourdissement significatif des charges communales et donc, une hausse de la dotation communale aux zones de secours;

J. Considérant que les charges nouvelles doivent être assumées par le Gouvernement fédéral et ce dans le respect de l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, sous peine de méconnaître ledit article ou, en l'absence de mesure d'exécution, d'engager la responsabilité civile du Gouvernement fédéral;

K. Considérant qu'il n'appartient pas au Gouvernement fédéral de se dispenser de l'application de la loi;

L. Considérant l'arrêt du 23 avril 1971 de la Cour de cassation disant pour droit « que même dans le cas où aucun délai n'est prescrit au pouvoir exécutif par une disposition légale pour en prendre un règlement, l'abstention de prendre celui-ci peut, en application des articles 1382 et 1383 du Code civil, donner lieu à une réparation si un dommage en est résulté »;

M. Considérant l'arrêt du 27 mars 2003 de la Cour de cassation disant pour droit que « même dans les cas où aucun délai n'est prescrit au pouvoir exécutif par une disposition légale pour prendre un règlement, l'abstention de prendre celui-ci peut constituer une faute au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil »;

N. Considérant que, selon l'Union des villes et communes de Wallonie, les communes wallonnes ont octroyé globalement une dotation de 221 millions d'euros aux zones de secours en 2019;

O. Considérant que l'absence d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres mettant en oeuvre l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile met manifestement en péril le prescrit de l'article L1314-1, §1er, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, d'une part, et met manifestement à mal le prescrit de l'article 3 de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en oeuvre de l'article 3, § 1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, d'autre part;

P. Considérant que la Région wallonne est le premier pouvoir subsidiant des communes par le biais, notamment, du Fonds des communes, du Fonds régional pour les investissements communaux ou encore par le biais des plans de cohésion sociale;

Q. Considérant les propos du Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville en Commission du logement et des pouvoirs locaux du 7 janvier 2020 disant que « La décision qui a été prise au sein du Comité de concertation [du 18 décembre 2019], suggérée – cela se passe un peu différemment, c'est plus que suggéré quand cela se fait au Comité de concertation – par le Gouvernement fédéral, a été de s'en remettre à la sagesse des négociateurs [dans le cadre de la formation d'une majorité fédérale]. S'agissant d'une période d'affaires courantes [...], le dossier a été renvoyé vers les négociateurs fédéraux »;

R. Considérant que la section du contentieux administratif du Conseil d'État a défini les affaires courantes, dans son arrêt 197.522 du 29 octobre 2009, comme étant la « notion qui recouvre trois catégories d'affaires, à savoir les affaires de gestion journalière, les affaires d'intérêt plus qu'ordinaire, encore que ne concernant pas des « affaires de gouvernement », et « les affaires urgentes »;

S. Considérant que la mise en oeuvre de l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile concerne une affaire d'intérêt manifestement plus qu'ordinaire pour les communes et qu'il s'agit d'une question urgente du point de vue des finances locales;

T. Considérant dès lors que le Gouvernement fédéral ne saurait se retrancher derrière la notion d'affaires courantes pour justifier une quelconque carence réglementaire, volontaire de surcroît;

U. Vu l'article 32, §3, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles;

Demande au Gouvernement wallon,

1. de déclencher la procédure de saisine du Comité de concertation visée à l'article 32, §3, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles en vue d'entamer une négociation avec le Gouvernement fédéral dont l'objectif est l'exécution de l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile;

2. d'adresser un courrier aux Ministres-Présidents des Gouvernements des entités fédérées concernées par la problématique reprise au point 1. afin de les inviter à saisir également le Comité de concertation;

3. en cas d'échec des négociations au terme du délai de soixante jours prévu à l'article 32, §3, alinéa 2, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles :

   – d'évaluer l'opportunité d'ester en justice contre le Gouvernement fédéral, en la personne du Ministre en charge de l'Intérieur, devant le Tribunal de première instance de Namur, au fond, à l'effet de contraindre le Gouvernement fédéral à réparer le dommage résultant du retard et de l'absence d'exécution de l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, en vue :

     – de rendre possible le respect du prescrit de l'article L1314-1, §1er, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

     – de respecter le prescrit de l'article 3 de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en oeuvre de l'article 3, § 1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire;

     – de prendre en charge l'ensemble des surcoûts liés à la réforme de la sécurité civile, qui ne seraient pas adéquatement compensés par les dotations fédérales.

   – d'encourager les communes, les provinces et les zones de secours qui n'auraient pas encore intenté d'action à l'encontre du Gouvernement fédéral, à se joindre à l'action du Gouvernement wallon.

C. BASTIN

A. ANTOINE

B. DISPA

F. DESQUESNES

J. MATAGNE

A.-C. GOFFINET