CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 73.864/2/V
du 9 aout 2023

sur

une proposition de décret de la Région wallonne 'relatif au financement général des communes par les provinces'

‡LW-AJIXPBABB-HDIGEUQ‡

Le 15 juin 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis dans un délai de soixante jours prorogé de plein droit [*] jusqu'au 31 aout 2023, sur une proposition de décret 'relatif au financement général des communes par les provinces', déposée par MM. BASTIN, DISPA et DESQUESNES (*Doc. parl*., Parl. w., 2022-2023, n° 1369/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre des vacations le 9 aout 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Ambre VASSART, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 aout 2023.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 aout.

‡LW-AJIXPBABB-HDIGEUQ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

1. Prenant acte des « surcharges financières induites par la politique fédérale » sur l'équilibre budgétaire des communes, d'une part, et de la nécessité de ne « pas mettre en péril les finances régionales », d'autre part, les auteurs de la proposition examinée « proposent de créer un mécanisme de financement complémentaire des communes par les provinces ».

Dans cette optique, l'article 1er de la proposition à l'examen a pour objet de modifier l'article L2232-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation afin de le compléter par un 10° destiné à porter au budget provincial la dépense suivante :

> « 10° les secours à accorder aux communes pour leur financement général au sens de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles, à concurrence d'un montant égal à la dotation visée à l'article 67, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile ».

L'article 2 de la proposition est rédigé comme suit :

> « L'article L6211-2 du même Code est rétabli dans la rédaction suivante :
>
> '§ 1er. Par dérogation à l'article L2232-1, 10°, la dépense portée au budget du conseil provincial est :
>
> 1° pour l'année 2025, d'un montant égal à soixante pour cent de la dotation visée à l'article 67, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile ;
>
> 2° pour l'année 2026, d'un montant égal à septante pour cent de la dotation visée à l'article 67, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile ;
>
> 3° pour l'année 2027, d'un montant égal à quatre-vingt pour cent de la dotation visée à l'article 67, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile ;
>
> 4° pour l'année 2028, d'un montant égal à nonante pour cent de la dotation visée à l'article 67, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.
>
> § 2. Pour l'application du paragraphe 1er, le conseil provincial joint un plan pluriannuel de mise en œuvre dans le cadre de la procédure d'approbation du budget provincial visée à l'article L3131-1, § 2, 1°.
>
> La durée du plan pluriannuel est de cinq ans. Il est mis à jour chaque année jusqu'à extinction du délai prévu au présent alinéa.

‡ S'agissant d'une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-AJIXPBABB-HDIGEUQ‡

Le plan pluriannuel identifie les mesures d'économies structurelles et de réorientations budgétaires prises et à prendre pour respecter l'obligation visée au paragraphe 1er et à l'article L2232-1, 10°' ».

Selon le commentaire des articles, la proposition

« vise à mettre en œuvre la compétence régionale visée à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles qui porte sur le financement général des communes ».

2. Invoquant ce titre de compétence, la proposition doit être mise en rapport avec l'arrêt de la Cour Constitutionnelle n° 155/2021 du 28 octobre 2021.

En effet, en ce qui concerne la possibilité pour une région d'utiliser sa compétence en matière de « financement général des communes » pour compenser par une aide octroyée à ces dernières des dépenses qui leur sont imposées en application de lois adoptées dans des matières fédérales, la Cour a, dans cet arrêt, posé les principes suivants :

« B.7. Le premier moyen est pris de la violation des règles répartitrices de compétences, plus précisément de l'article 5, § 1er, II, 2°, et de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, cinquième tiret, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 aout 1980). Selon les parties requérantes, le législateur décrétal ne serait pas compétent pour instaurer la dotation contestée, en ce que celle-ci vise à financer les pensions des agents des administrations locales qui sont nommés à titre définitif. Cette matière relèverait de la compétence de l'autorité fédérale. Contrairement à ce que le Gouvernement flamand fait valoir, les parties requérantes considèrent que, sur le plan de la répartition des compétences, les dispositions attaquées ne peuvent trouver un fondement ni dans la compétence régionale relative au financement général des communes ni, en ce qui concerne les CPAS, dans la compétence communautaire en matière d'aide sociale.

[…]

B.10. En vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 aout 1980, les régions sont compétentes pour :

'9° le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes, des collectivités supracommunales et des provinces ;

10° le financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les collectivités supracommunales, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, sauf lorsque ces missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés'.

B.11.1. La compétence régionale relative au financement général des communes, visée à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 aout 1980, porte sur les 'modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les communes [...] sont financées, suivant les critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique' (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/1, p. 18). Par contre, lorsque le financement par la région porte sur une mission spécifique qui doit être exécutée par la commune, l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 10°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 exige que cette mission se rapporte à une matière qui est du ressort de la région.

‡LW-AJIXPBABB-HDIGEUQ‡

B.11.2. Le financement général visé à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 permet aux communes de remplir des tâches qui font partie de l'autonomie locale. Dans le cadre de la compétence qui leur est conférée en vertu de cette disposition, les régions ont la possibilité de prendre des mesures visant à combattre les difficultés financières structurelles que ces administrations éprouvent, par exemple en raison des charges de pension qui pèsent sur elles. Cette compétence n'autorise toutefois pas le législateur décrétal à empiéter sur les compétences de l'autorité fédérale.

B.12.1. En vertu de l'article 26, attaqué, du décret-programme du 20 décembre 2019, une dotation est accordée notamment aux communes flamandes pour un montant équivalant à la moitié des cotisations de responsabilisation dues, au sens des articles 19 et 20 de la loi du 24 octobre 2011. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.1.3, et comme le Gouvernement flamand le fait également valoir devant la Cour, le législateur décrétal a décidé de soutenir financièrement les communes parce que les cotisations de responsabilisation qu'elles doivent payer dans le cadre du régime de pension fédéral grèvent à ce point les finances communales que les communes ne sont plus en mesure de remplir leurs tâches en tant qu'administrations locales. Ainsi comprises, les dispositions attaquées visent de manière générale à améliorer la situation budgétaire des communes et à préserver le fonctionnement normal des pouvoirs subordonnés et l'autonomie locale, ce qui relève de la compétence des régions, ainsi que le prévoit l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 aout 1980.

B.12.2. La circonstance que, pour la fixation du montant qui revient à chaque commune, il est tenu compte du montant de la cotisation de responsabilisation due par la commune en vertu de la loi du 24 octobre 2011 ne signifie pas qu'il s'agit d'un financement d'une tâche ou mission spécifique qui porte sur une matière qui relève de la compétence de l'autorité fédérale, au sens de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 10°, de la loi spéciale du 8 aout 1980, ou, de manière plus générale, qu'il est porté atteinte à la compétence de l'autorité fédérale, mentionnée en B.9, de régler la matière des pensions des membres du personnel nommé des administrations provinciales et locales.

Les dispositions attaquées ne libèrent pas les communes des obligations qui leur sont imposées par la loi du 24 octobre 2011 en ce qui concerne le financement des pensions du personnel nommé à titre définitif. Ces dispositions ne portent pas non plus atteinte à la politique que le législateur fédéral poursuit par la cotisation de responsabilisation, à savoir faire supporter par les employeurs les conséquences financières de leur choix en matière de nomination de leur personnel. Les communes demeurent par ailleurs libres de choisir l'affectation des moyens financiers qui leur sont alloués.

B.12.3. La dotation octroyée par les dispositions attaquées doit donc être considérée comme un complément de financement général, parallèlement au financement général via le Fonds communal et via d'autres subventions de fonctionnement général, qui s'inscrit dans le cadre de la compétence attribuée aux régions par l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 aout 1980. Cette dotation ne porte pas atteinte à la compétence fédérale relative aux régimes de pension du personnel et des mandataires des pouvoirs subordonnés, prévue à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, cinquième tiret, de la loi spéciale du 8 aout 1980 ».

‡LW-AJIXPBABB-HDIGEUQ‡

3. Selon cet arrêt, rien ne s'oppose donc, en principe, à ce que la Région, à charge de son propre budget et dans le cadre des dispositions qu'elle adopte sur la base de sa compétence en matière de « financement général des communes », aide financièrement celles-ci à faire face à des dépenses qui leur sont imposées par des lois fédérales si deux conditions sont respectées : d'une part, le financement ainsi alloué doit être dépourvu de toute contrainte particulière d'affectation spécifique dans le chef des communes (financement général) ; d'autre part, il ne peut empiéter en aucune façon sur les compétences de l'autorité fédérale, et singulièrement sur celles dont la mise en œuvre par l'autorité fédérale a justifié, en raison de la charge financière qu'elle fait peser sur les communes, l'intervention régionale allouée dans le cadre du financement général des communes.

Or, en l'espèce, il ne peut être considéré que la proposition examinée n'empièterait pas sur les compétences fédérales en matière d'organisation des zones de secours.

4. En effet, dans le cadre du financement des zones de secours, l'article 67 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' prévoit :

> « 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° ».

Le commentaire de l'article tel qu'il figure dans les travaux préparatoires de cette loi [1] précise :

> « Cet article traite des sources de financement de la zone. Il s'agit de la dotation communale, de la dotation fédérale, des rétributions des missions dont les frais peuvent être récupérés et de sources diverses.
>
> Les sources de financement diverses des zones peuvent, entre autres, consister en des subsides, des moyens alloués par des pouvoirs publics tels que les régions, des revenus de fonds, des revenus variables, des donations et des legs, des contributions d'entreprises et de familles, etc.

[1] *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 2928/001, p. 24.

‡LW-AJIXPBABB-HDIGEUQ‡

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.

En d'autres termes, l'objectif est de tendre vers un ratio entre moyens fédéraux moyens locaux égal à 1.

Il s'ensuit que la relation entre l'apport de l'autorité fédérale et les villes et communes évoluera dans le futur vers une répartition plus équilibrée, comme mentionné dans le rapport du Commission Paulus.

Cela signifie également que les couts supplémentaires qui découlent de la réforme seront à la charge du gouvernement fédéral ».

Par ailleurs, se fondant sur l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 aout 1980 qui prévoit que l'autorité fédérale peut notamment inscrire au budget des provinces toutes les dépenses qu'elle impose à celles-ci, l'article 67, alinéa 1er, 3°, de la loi du 15 mai 2007, prévoit quant à l'objet réglé par la proposition, que les zones de secours sont financées par les « éventuelles dotations provinciales ».

Le financement provincial des zones de secours est donc actuellement facultatif selon le législateur fédéral compétent en la matière, lequel pourrait toutefois à tout moment le rendre obligatoire, notamment au regard des difficultés structurelles que la proposition entend rencontrer ou au regard du degré d'implication des provinces que le législateur fédéral jugerait le plus souhaitable en termes d'organisation de la sécurité civile sur le territoire national.

Dans le même ordre d'idées, l'alinéa 3 du même article dispose :

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

Ces dispositions ont été insérés par la voie d'un amendement [2]. Le rapport de la commission parlementaire précisait ce qui suit :

« En effet, les provinces participent déjà actuellement, d'une manière ou d'une autre, au financement des services d'incendie (financement général ou investissements en matériel) » [3].

5. Il en résulte donc qu'en tant que la proposition examinée a notamment pour objet réel d'imposer aux provinces d'accorder aux communes une aide financière « à concurrence d'un montant égal à la dotation visée à l'article 67, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile », la Région wallonne exerce en réalité une compétence qui ne lui a pas été attribuée, à savoir celle d'imposer aux provinces de participer obligatoirement au financement des zones de secours alors que cette participation est facultative selon la loi qui les organise. Ce faisant, en raison de cet empiètement sur les compétences fédérales, la proposition ne peut, dans son volet obligeant les provinces à aider les communes à concurrence d'un montant égal à la dotation visée à l'article 67, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 mai 2007, être

[2] *Doc. parl*., Chambre, 2006-2007, n° 51-2928/002, pp. 24-25.

[3] *Doc. parl*., Chambre, 2006-2007, n° 51-2928/005, p. 27.

‡LW-AJIXPBABB-HDIGEUQ‡

rattachée à la compétence de financement général des communes attribuée à la Région par l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 aout 1980.

6. Quant à l'objet réel de la proposition en tant qu'elle concerne les provinces, il y a lieu de relever qu'il ressort de l'exposé des motifs de la proposition que la Région wallonne ne dispose pas de moyens suffisants pour assurer le financement supplémentaire des communes et que la solution mise en place par la proposition à l'examen est de faire supporter le coût du financement aux provinces [4].

Cependant, la politique menée par le législateur fédéral dans le cadre de l'élaboration de la loi du 15 mai 2007 était de parvenir à un ratio spécifique de financement des zones de secours, entre les dotations communales et les dotations fédérales [5].

Or, par l'octroi d'un financement provincial aux communes correspondant à la dotation que ces dernières allouent aux zones de secours mais qui ne constitue pas une dotation au sens de l'article 67, alinéa 1er, 3° de la loi du 15 mai 2007, la proposition à l'examen contourne les prévisions de l'alinéa 2 de cette disposition ayant pour objectif de faire correspondre le financement fédéral au financement communal réel.

Cet empiètement de compétence est également illustré par le fait que le « financement général » des communes par les provinces « à concurrence d'un montant égal à la dotation visée à l'article 67, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 mai 2007 » aura nécessairement pour effet que l'autorité fédérale ne pourra, à l'avenir, plus faire librement usage de sa compétence prévue à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 aout 1980 de faire « inscrire au budget [des provinces] toutes les dépenses qu'[elle] impose […] à ces autorités » dans le cadre des matières qui lui sont attribuées, sauf à faire supporter aux provinces deux fois le cout de la dotation, ce qui serait disproportionné à leur égard. Ainsi, le texte à l'examen, dès lors qu'il a nécessairement pour effet d'empêcher l'adoption de telles mesures de financement par l'autorité fédérale dans une matière fédérale, viole également le principe de la loyauté fédérale garanti par l'article 143, § 1er, de la Constitution.

[4] Le développement de la proposition énonce en effet que :
« Le recours à un pouvoir subordonné qui dispose de marges en matière d'économies d'échelles n'est pas sans importance dans un contexte où la Région wallonne est plus que largement endettée. Comme l'indique la Cour des comptes : 'La dette directe [de la Région wallonne] pourrait s'établir à 26 milliards d'euros fin 2023. La Cour observe que la dette directe aura donc doublé sur quatre exercices budgétaires (du 31 décembre 2019 au 31 décembre 2023)'. Quant à la dette brute consolidée, qui comprend la dette directe ainsi que la dette indirecte de la Région wallonne, la Cour indique dans ce même rapport que 'Fin 2021, elle s'élevait à 31,5 milliards d'euros' » et qu'« [u]ne solution au bénéfice des communes ne doit pas mettre en péril les finances régionales, au risque de paradoxalement mettre plus à mal encore le financement général des communes à moyen terme ».

[5] Voir à cet égard, l'article 67 de la loi du 15 mai 2007.

‡LW-AJIXPBABB-HDIGEUQ‡

7. En conclusion, si dans le cadre du financement général des communes, il pourrait être tenu compte du montant de la dotation prévue à l'article 67, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 mai 2007, pour allouer dans le cadre du budget de la Région wallonne un financement général complémentaire aux communes, imposer que ce financement complémentaire soit pris en charge par les provinces n'est, dans le contexte examiné, pas admissible au vu de ce qui précède.

8. L'examen de la proposition ne sera donc pas poursuivi plus avant.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

‡LW-AJIXPBABB-HDIGEUQ‡