

Namur, le 5 novembre 2024

Monsieur François DESQUESNES
Vice-Président et Ministre wallon
des Pouvoirs locaux
Rue d'Harscamp 22
5000 NAMUR

Objet : Avant-projet de décret programme portant diverses mesures en matière de pouvoirs locaux et d'emploi – Avis de l'APW

Monsieur le Ministre,

Par le présent courrier, j'ai le plaisir de vous transmettre l'avis de l'Association des Provinces wallonnes sur l'avant-projet de décret programme dont question sous objet.

A titre de préalable, il est constaté que l'avis est requis sur un avant-projet de décret qui ne peut pas être analysé sans, d'une part, le mettre en lien avec la Déclaration de Politique régionale, et, d'autre part, avoir connaissance de l'avant-projet de budget 2025 de la Région wallonne ainsi que du projet de circulaire dont question dans l'avant-projet de décret. En cela, il sera nécessaire que le Gouvernement wallon sollicite, auprès de l'APW, un deuxième avis une fois ces autres textes disponibles. Ceci permettra aussi que notre association se prononce en s'appuyant sur les Collèges provinciaux issus des élections du 13 octobre 2024, et non durant la période d'affaires courantes.

Le présent avis s'appuie sur une analyse juridique détaillée et argumentée (voir annexe – page 9 à 20) démontrant notamment que :

1. la Région wallonne est incompétente pour supprimer tout financement général des Provinces (ou le réduire à une portion congrue non proportionnelle à leurs missions) sauf violer les dispositions institutionnelles supérieures, ceci que ce soit par la suppression des dispositions relatives au fonds des Provinces dans le CDLD ou que ce soit par la mise à zéro (ou à un montant insignifiant) du crédit budgétaire alimentant ledit fonds ;
2. la Région wallonne n'a pas plus de compétences pour organiser directement ou indirectement le financement des zones de secours, qui relève de la compétence de l'autorité fédérale, ainsi que des Communes et des Provinces sur base des dispositions légales de l'autorité fédérale.

Considérant ces deux limites institutionnelles déjà plusieurs fois confirmées par la Cour constitutionnelle et/ou le Conseil d'Etat, l'avis tendra à souligner que :

- la seule piste actuellement ouverte et certaine d'un point de vue juridique pour soulager les Communes dans leurs charges dites exogènes (c'est-à-dire sortant du champ de compétence et de responsabilité de la Région wallonne) est la concertation avec les Provinces wallonnes de manière à ce que, sur base de leur autonomie constitutionnelle et dans la volonté commune de prioriser le rôle des Provinces wallonnes sur la supracommunalité, celles-ci affectent une partie de leurs ressources à soutenir leurs Communes, chacune pour leur territoire, dans leurs efforts liés aux missions de secours aux biens et aux personnes ; que cet engagement concerté avec les Provinces doit s'accompagner de son corollaire, c'est-à-dire la représentation des Provinces au sein des organes de gestion des zones de secours et dans les processus décisionnels y liés pour garantir le principe de gouvernance élémentaire de responsabilité entre financement et gestion publique ;
- les Provinces sont l'opérateur institutionnel le plus pertinent pour agir auprès des Communes dans le secteur des zones de secours dès lors qu'il existe une base légale de compétence leur permettant de participer volontairement au financement des zones de secours et à leur gestion (en outre de la cohérence qui est construite avec leurs charges en matière de formation des personnels de secours) ;
- le maintien du financement régional des Provinces wallonnes à la hauteur actuelle est essentiel sauf à mettre en péril non seulement les actions propres des Provinces mais aussi, d'une part, le soutien actuellement apporté par chaque Province sur son territoire aux Communes et aux zones de secours et, plus largement, à la supracommunalité, et, d'autre part, le financement majeur garanti par les Provinces pour les missions exercées et financées par elles sur leur territoire respectif dans les matières relevant des compétences de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Il ne s'agit pas ici de prétendre défendre un statu quo institutionnel mais bien de rechercher ensemble la cohérence dans les choix organisationnels et de financement sachant que le projet exposé dans la DPR nécessitera un travail phasé dont les conséquences ne peuvent pas déjà être écrites.

La DPR prévoit, en effet, de laisser une demi-législature pour fixer la liste des missions prioritaires de chaque Province. Cette analyse devra s'appuyer sur un état des lieux et une évaluation globale incluant les actions de tous les opérateurs c'est-à-dire aussi les intercommunales et les organismes publics régionaux et non seulement les actions provinciales. Inévitablement, ce travail devra également prendre en compte les charges relatives aux missions de la Fédération Wallonie-Bruxelles actuellement financées par les Provinces sous peine de mettre en péril des secteurs essentiels du service public dans l'enseignement, la culture, l'aide aux personnes, etc. Parler aujourd'hui d'une réforme ou d'une suppression du fonds des Provinces serait donc en contradiction même avec la DPR.

Durant cette phase d'analyse, la Région wallonne devra assurer, en parallèle, une concertation avec l'autorité fédérale au nom de la loyauté fédérale pour défendre le financement proportionnel des Communes pour les charges dites exogènes. La Région devra aussi se concerter avec la Fédération Wallonie-Bruxelles pour prendre en compte l'impact éventuel qu'aurait une remise en cause partielle du financement ou d'une part de l'autonomie et du pouvoir fiscal provincial sur les missions de service public relevant des compétences de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Enfin, il est important de souligner le manque de cohérence dans le décret-programme quand le Gouvernement wallon invite les Provinces à augmenter leurs impôts pour compenser les pertes du fonds des Provinces, alors même que la DPR fixe comme objectif la suppression des Conseils provinciaux élus directs (et donc la perte de leur pouvoir fiscal propre) mais aussi la diminution de la pression fiscale globale.

1) Remarques liminaires

Nous tenons à marquer d'emblée notre étonnement quant à l'inscription, dans un décret programme, de mesures qui auront un impact financier conséquent sur les Provinces alors même que les nouvelles majorités ne sont pas encore constituées sur l'ensemble du territoire wallon.

De plus, les budgets provinciaux 2025 ont, pour la plupart, déjà été votés s'agissant de budgets dits « techniques » dans la continuité de 2024 et ce, afin de ne pas engager les nouveaux Conseils provinciaux qui seront installés le 6 décembre prochain.

Ainsi, une nouvelle législature va s'ouvrir pour les Provinces et ces dernières seront amenées à développer une Déclaration de Politique provinciale ainsi qu'un programme stratégique transversal, un travail difficile à mener vu le contexte mouvant actuel. En conséquence, si ce projet de décret devait être approuvé, cela mettrait les Provinces devant une situation budgétaire d'application dès le 1^{er} janvier 2025, ce qui les obligera à prendre des mesures dans l'extrême urgence.

De plus, nous lisons que la trajectoire budgétaire régionale actuelle amènerait à un déficit estimé à 840 millions d'euros en 2029, ce qui empêche la Région de financer entièrement une réforme du financement général des Communes.

Ce constat amène la Région à faire malheureusement l'économie de mesures structurelles qu'elle devrait adopter au profit de mesures conjoncturelles à la quasi seule charge des Provinces.

Au regard de ces premiers éléments, il nous paraît indispensable d'organiser une concertation entre la Région et les nouveaux élus provinciaux sur base d'une méthodologie claire et d'un calendrier raisonnable, et ainsi définir la feuille de route pour les cinq années à venir.

2) Concernant les Pouvoirs locaux

A- Introduction

La motivation essentielle qui anime cet avant-projet de décret programme est de rencontrer la situation financière des Communes wallonnes que le texte qualifie de « fortement détériorée » en raison de dépenses incompressibles.

Il est encore interpellant de voir que le premier des quatre domaines de dépenses incompressibles évoqués concerne les charges de pension et leur évolution croissante.

Il semble nécessaire de rappeler que ce défi financier touche également (si pas plus proportionnellement) les Provinces et que l'avant-projet à l'examen va ôter des moyens importants aux Provinces alors qu'elles font face aux mêmes contraintes que les Communes, et que leurs équilibres aux exercices propres sont déjà mis en péril à moyen terme.

B- Mesures impactant le financement direct des Pouvoirs locaux par la Wallonie

Tout d'abord, nous relevons ici une ambiguïté à propos de l'entrée en vigueur de la nouvelle norme et des effets, budgétaires notamment, qu'elle induit.

En effet, l'avant-projet de décret indique une entrée en vigueur le 01.01.2025 et donc une suppression des dotations versées à partir du fonds des Provinces dès cette même date alors que, dans le même temps, les explications et textes joints à l'avant-projet évoquent une circulaire ministérielle à intervenir qui viserait à régler, pour l'exercice budgétaire 2025, l'affectation, par les Provinces, de ces mêmes dotations.

Nous observons donc un risque de chevauchement de cette circulaire et du décret en projet si l'une et l'autre couvrent le même objet (le sort des dotations aux Provinces) et la même période de temps, à savoir : l'année 2025.

Il y a donc là une apparente contradiction, entre l'annonce d'une circulaire qui viserait à affecter le fonds des Provinces et un décret en préparation qui supprimerait celui-ci, à lever.

Peut-être s'agit-il de l'installation d'un régime transitoire ? Conscient des incertitudes institutionnelles qui gouvernent l'époque, notamment à propos d'un transfert de compétence portant sur la sécurité civile, mais aussi de l'impossibilité légale pour la Wallonie d'imposer aux Provinces wallonnes par décret une charge de financement quelconque en cette matière, le Gouvernement wallon opterait ici pour l'installation d'un régime transitoire qui consisterait à accorder une dotation régionale complémentaire aux Communes financée par la disparition du fonds des Provinces et par la fin des compensations versées aux Provinces.

C- Financement des zones de secours

Lors de notre rencontre qui s'est tenue le 25 septembre dernier, nous avons, bien entendu, échangé sur ce point.

Il en était ressorti une volonté régionale de concerter les Conseils provinciaux issus des élections du 13 octobre, pour leur permettre de se positionner en la matière. Vous indiquiez alors vouloir légiférer si une implication plus grande des Provinces dans les zones de secours était souhaitée. Si tel n'est pas le cas, vous envisagiez le retrait pur et simple du fonds des Provinces.

Nous ne pouvons que constater que les positions wallonnes ont évolué depuis cette rencontre.

Le texte indique, dans l'exposé des motifs, que, actuellement, le fonds des Provinces est largement utilisé pour financer les zones de secours, dans le seul but de soulager les Communes. Cette affirmation doit être précisée. Dans le cadre de l'autonomie provinciale et de leurs budgets globaux, les Provinces participent, de façon importante, au financement local des zones de secours. Pour certaines d'entre elles, ce financement dépasse le montant reçu du fonds des Provinces. Plusieurs Provinces investissent, de façon importante, dans la formation des pompiers en sus de leurs interventions financières dans les zones.

On rappellera, en outre, que, au sens de l'article L2233-2 et suivants du CDLD, le fonds des Provinces est un subside/fonds :

- non affecté à hauteur de 80 % de son montant,
- affecté à hauteur de 20 % de son montant puisque l'article L2233-5 du CDLD précise que « le solde de 20 % du fonds des Provinces est liquidé au plus tard le 31 décembre de chaque exercice à condition qu'un contrat de supracommunalité soit signé entre chaque Province et les Communes concernées stipulant que 10 % sont affectés dans le cadre de la prise en charge des dépenses nouvelles financées par les Communes suite à la mise en place des zones de secours et 10 % dans le cadre des actions additionnelles de supracommunalité ».

Ainsi, d'autres modifications du CDLD s'imposeraient corrélativement et concomitamment à l'adoption d'un décret issu de l'avant-projet ici commenté.

Si le législateur wallon adopte le décret annoncé, il devra supprimer également et corrélativement l'obligation prévue à ce propos par l'article L2233-5 du CDLD.

Enfin, parallèlement à ce mécanisme transitoire dont tout semble pourtant indiquer qu'il entrerait en vigueur le 1/1/2025, il est donc néanmoins ajouté, dans les textes soumis à avis, qu'une circulaire ministérielle sera adressée aux Provinces.

Cette circulaire serait spécifiquement dédiée à l'année budgétaire 2025 et inviterait les Provinces wallonnes à consacrer le montant du fonds des Provinces au financement de « leurs » zones de secours, ce qui amènera un coût supplémentaire global pour les Provinces, qui n'atteignent pas aujourd'hui ce montant, de plus de 20 millions d'euros. Nous nous permettons de rappeler que, à cette heure, cette circulaire ne reposerait sur aucune base légale.

L'éventuelle suppression pure et simple du fonds des Provinces impliquerait l'abrogation des articles du CDLD y faisant référence. Nous supposons, même s'il s'agit d'interprétation à ce stade, que l'argent serait versé directement aux Communes, sans affectation particulière, et que les Provinces n'interviendraient plus auprès des zones de secours, revenant ainsi largement en arrière et manquant l'occasion de renforcer la sécurité civile comme matière supracommunale.

Par ailleurs, le constat de départ à propos de ce qui génère, de manière significative, les difficultés rencontrées reste d'une entière actualité : « *La répartition actuelle des charges de financement entre les autorités fédérales et locales reste déséquilibrée, avec les Communes qui supportent environ 70 % des coûts (...). Les projections indiquent que les dotations locales totales pourraient atteindre 447 millions d'euros en 2029 contre 306 millions en 2024.* » Nous constatons donc que, plutôt qu'agir pour mettre fin à cette répartition déséquilibrée, contraire à la loi, les autorités wallonnes choisissent d'en faire porter le coût essentiellement par les Provinces wallonnes et ce, malgré tous les efforts que ces Provinces ont déjà réalisés pour soulager les Communes.

De surcroît, l'éventuelle intervention provinciale ne peut se suffire en tant que telle et la Région wallonne, comme indiqué dans la DPR, devra continuer à réclamer auprès de l'autorité fédérale « un financement fédéral des zones de secours à hauteur de 50 % de la dotation globale ainsi que l'indexation de celle-ci ». Ce point relatif à la loyauté fédérale et la saisine du Comité de concertation semble indispensable.

Pour ce faire, un état des lieux du financement des zones de secours viendrait utilement appuyer les demandes auprès du Fédéral.

D- Compensations Plan Marshall

En ce qui concerne la seconde branche du financement du « budget complémentaire », nous ne pourrions que prendre acte que le complément régional, perçu de longue date par les Provinces à la suite de la mise en œuvre des mesures fiscales du Plan Marshall, ne consisterait plus en l'exécution d'une obligation imposée par décret à la Wallonie au profit de ses Provinces mais serait uniquement la mise en œuvre, totale ou partielle, d'une simple faculté qui subirait donc alors les aléas liés aux crédits facultatifs inscrits au budget wallon à cette fin.

Ainsi, une réduction globale de cet article budgétaire de 22.478.000 € est d'ores et déjà prévue au budget wallon 2025 pour l'ensemble des Provinces au profit des Communes.

Notons, à ce propos, que la méthode de calcul de ce prélèvement à charge de chacune des Provinces n'est pas explicitée dans les documents transmis à ce stade.

De plus, ces modifications apportées au décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon et au décret du 10 décembre 2009 d'équité fiscale et d'efficacité environnementale pour le parc automobile ont pour effet que le Gouvernement wallon renvoie, de manière fort adroite, la responsabilité fiscale aux Provinces et à leur autonomie en libérant pour partie l'assiette fiscale disponible et en conséquence, en supprimant sa propre obligation de compenser la restriction précédemment imposée.

Cette suppression de compensation pourrait amener certaines Provinces à augmenter la taxation sur leur territoire en suite des décisions régionales, ce qui n'est pas dans l'esprit de la DPR. En effet, celle-ci assurant qu'« aucun impôt ne sera instauré, sauf en remplacement d'impôts existants » et temporaire eu égard à la volonté de reprendre la fiscalité provinciale au niveau de la Région « qui procurera par dotation les crédits de fonctionnement utiles à l'institution ».

En tout état de cause, il sera impossible, pour les Provinces, eu égard au calendrier, d'établir, pour le 1^{er} janvier 2025, de tels règlements-taxes pour pallier la diminution régionale. En conséquence de quoi, les compensations devraient être, à tout le moins, maintenues pour 2025.

Il convient également de souligner la discrimination – dans la mesure où la différence de traitement ne paraît pas reposer sur un critère objectif et soit raisonnablement justifiée – articles 10 et 11 de la Constitution – dès lors que les dispositions de compensations applicables pour les Communes ne sont pas modifiées de manière identique eu égard à l'égalité de traitement entre les pouvoirs locaux et notamment concernant la compensation relative à l'exonération du précompte immobilier sur le matériel et l'outillage.

3) Mesures relatives à l'emploi (Programme d'aide à la promotion de l'emploi – APE)

L'avant-projet de décret programme à l'examen entend supprimer l'indexation des subventions accordées dans le cadre du programme d'aide à la promotion de l'emploi et ce, pour les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires.

Les Provinces marquent leur profonde inquiétude quant à la volonté du Gouvernement wallon de supprimer cette indexation et quant aux répercussions que cette mesure aura, tant pour la pérennisation de l'emploi concerné que pour la qualité des services où ce personnel est employé.

En effet, celle-ci viendra impacter les finances locales dès lors qu'il s'agit de dépenses de personnel qui sont indexées.

La décision de non-indexation semble d'une part, aller à contre-courant des développements relatifs aux Communes où le Gouvernement indique que « la situation financière des communes wallonnes s'est fortement détériorée ces dernières années » et, d'autre part, viendra impacter les finances provinciales un peu plus, pour 2025.

Il faut noter que le fait de prédire l'impact de la décision de ne plus ajuster les subventions en fonction de l'indexation des salaires des agents APE est difficile dans le contexte économique et géopolitique instable actuel. Un climat inflationniste, comme celui que nous avons connu pendant la récente crise énergétique, affecterait nos finances et nos coûts de personnel bien plus qu'une période de stabilité.

Actuellement, avec une certaine stabilité économique à court et moyen terme, le Bureau belge du plan prévoit un seul dépassement de l'index en 2025.

Le coût de la non-indexation de ces subventions pour l'ensemble des pouvoirs locaux, régionaux et communautaires a été évalué à quelque 13,531 millions par l'inspecteur des finances et à près de 300.000 € pour les seules Provinces, selon nos propres calculs pour la seule année 2025. Il s'agit ici uniquement de la prise en compte de la part de la subvention régionale liée à l'indexation des salaires des agents.

Il faut toutefois rappeler que, sur la base d'une indexation annuelle de l'ordre de 2 %, la perte de financement régional au terme de la législature provinciale à venir serait dès lors de quelque 12 % de la subvention, qui ne représente déjà qu'un peu plus de la moitié du coût de ces emplois APE, en tenant compte du montant total des rémunération et charges patronales liées à ces contrats.

Le coût supplémentaire lié à la suppression de la prise en charge de l'indexation des rémunérations APE pour les Provinces wallonnes pour la législature 2024 – 2025 représentera plusieurs millions d'euros supplémentaires à charge des budgets provinciaux.

Cette mesure vient s'ajouter aux autres propositions contenues dans l'avant-projet de décret programme qui auront un impact mettant en péril l'équilibre financier des Provinces et risque d'avoir une incidence directe sur le volume global de l'emploi.

4) Conclusion

Pour mener à bien les missions « non marchandes » au bénéfice des citoyens qui sont au cœur de leur ADN, les Provinces doivent pouvoir s'appuyer sur des perspectives budgétaires claires. Ces dernières ont consacré un demi-milliard lors de ces cinq dernières années pour financer les zones de secours. Une décision politique qui a nécessité des sacrifices et affiche aujourd'hui ses limites si de nouveaux moyens ne sont pas dégagés.

Les ressources des finances provinciales ne sont, en effet, pas illimitées et les siphonner de manière conjoncturelle ne rencontre pas le défi structurel auquel tente de répondre l'avant-projet en faveur des seules Communes. Sans oublier que les mêmes défis en termes de pensions attendent les Provinces.

Nous pensons que des impulsions fortes devraient être prises dès l'entame de la nouvelle législature au vu de la volonté affirmée du Gouvernement wallon de refondre les dispositions ayant trait aux Provinces. Alors que la Déclaration de Politique régionale semble faire preuve d'ambition pour placer les Provinces au cœur de la supracommunalité, l'avant-projet de décret dont il est question semble venir amputer les Provinces de moyens considérables affectés aux zones de secours, matière supracommunale par excellence.

Nous insistons pour qu'une concertation soit organisée dans le respect de nos spécificités propres. Pour ce faire, les Provinces et l'APW restent à votre entière disposition.

Je vous remercie pour votre attention et vous prie de croire, Monsieur le Ministre, en l'expression de ma plus haute considération.



Tanguy Stuckens
Président

ANNEXE

Analyse juridique – Légalité et constitutionnalité des dispositions soumises

La présente analyse se centrera sur les articles 1 à 7 de l'avant-projet de décret.

Articles 1 à 3

Descriptif des articles

1. L'article premier de l'avant-projet de décret revient à modifier le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (CDLD) comme suit (ajouts en gras) :

« Art. L1332-2. Il est institué, à charge du budget des recettes et dépenses de la Région :

- une dotation générale annuelle dénommée *Fonds spécial de l'Aide sociale (FSAS) et destinée à financer les centres publics d'action sociale de la Région* ;
- une dotation générale dénommée *Allocation CRAC et destinée à financer le Compte CRAC* ;
- une dotation générale annuelle dénommée *Fonds des Communes et destinée à financer les communes de la Région, conformément aux critères définis dans le présent chapitre* ;
- **une dotation générale annuelle dénommée « Budget Complémentaire » et destinée à financer les communes de la Région. (...)**

Art. L1332-5. Le Fonds des Communes est fixé annuellement à un montant au moins égal à celui de l'année précédente, adapté du pourcentage d'évolution, lequel est majoré d'un pour cent à partir de 2010. Il est de 928.370.000 euros pour l'année de répartition 2008

Le Fonds des Communes est fixé annuellement à un montant au moins égal à celui de l'année précédente, adapté du pourcentage d'évolution. Il est de 1.604.127.000 euros à partir de l'année de répartition 2025.

Art. L 1332-27. §1er. **Le Budget Complémentaire est une dotation libre de toute affectation particulière.**¹

§2. Le Budget Complémentaire est fixé annuellement à un montant total au moins égal à celui de l'année précédente, adapté du pourcentage d'évolution.

Le Gouvernement peut déroger, à la hausse, au montant total fixé en vertu du présent paragraphe.

§3. Le montant de base par commune du Budget Complémentaire est réparti selon les modalités fixées par le Gouvernement.

Le budget complémentaire est versé selon les modalités fixées par le Gouvernement, à défaut il est versé aux communes au plus tard le 1^{er} décembre ».

¹ Cette disposition est une délégation de compétence pleine et entière au gouvernement wallon, sans précision ni sur le montant minimal ni sur les critères devant guider la répartition. En ce sens, sa constitutionnalité peut être interrogée.

2. Ces dispositions confirment, comme le formule l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret, que l'intention du législateur wallon est de renforcer les moyens financiers que la Région wallonne alloue aux Communes wallonnes :

« Actuellement, le fonds des Provinces est largement utilisé pour financer les zones de secours, dans le seul but de soulager les communes. Dans l'attente de la mise en oeuvre des mesures prévues dans la déclaration de Politique régionale (DPR) 2024-2029, laquelle propose de stabiliser le soutien provincial en rendant l'aide aux Communes plus sûre et prévisible, l'avant-projet de décret crée une nouvelle dotation régionale, appelée « Budget Complémentaire ».

Cette nouvelle dotation permet aux Communes de bénéficier, quoi qu'il arrive, de ressources nouvelles pour réduire leurs dépenses courantes liées aux dépenses exogènes diverses susmentionnées.

En parallèle, une circulaire spécifiquement dédiée à l'année budgétaire 2025 sera communiquée aux Provinces, laquelle demandera à celles-ci de consacrer le montant du fonds des Provinces au financement des zones de secours ».

Les « dépenses exogènes susmentionnées » auxquelles se réfère l'exposé des motifs sont :

- les charges de pension,
- la pauvreté et les aides sociales gérées par les CPAS,
- les zones de secours,
- les zones de police.

3. L'avis de l'inspection des finances précise, pour sa part, que : « *La dotation générale annuelle dénommée « Budget Complémentaire » et destinée à financer les Communes de la Région, a été fixé au montant de 185.000.000 euros pour l'année 2025. Ce budget complémentaire aux Communes serait financé, d'une part, par la suppression du fonds des Provinces (article 5 de l'avant-projet de décret-programme-, pour un montant 162.523.000 euros et, d'autre part, par un prélèvement de 22.478.000 euros sur les compensations « Plan Marshall » versée aux Provinces, via la diminution des crédits inscrits sur le DF 091.066 « Complément régional octroyé aux provinces – Plan Marshall » au sein du budget initial 2025 (par application des articles 8 à 10 de l'avant-projet de décret-programme).* »

Nous comprenons que l'inspection des finances se serait visiblement prononcée sur un texte différent que celui qui a été soumis pour avis aux Provinces, dans la mesure où le projet de décret, de même que l'exposé des motifs l'accompagnant, ne prévoient pas l'abrogation formelle des dispositions du CDLD relatives au fonds des Provinces. Tout au plus est-il fait mention d'une circulaire qui demandera que le financement du fonds des Provinces soit versé par les Provinces aux zones de secours.

Commentaires

4. Malgré les imprécisions et les contradictions que comprennent les documents transmis, il apparaît clairement que l'objectif général est de renforcer le financement des Communes, en diminuant parallèlement le financement des Provinces.

Il semblerait que plusieurs pistes de travail aient été envisagées :

- (i) la suppression du fonds des Provinces, comme l'évoque l'avis de l'IF,

- (ii) la demande aux Provinces, par voie de circulaire, comme l'évoque l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret, de consacrer l'ensemble des ressources provenant du fonds des Provinces au financement des zones de secours à la place ou en complément du financement des Communes qu'exige l'article 67 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

5. Pour rappel, l'article 67 organise un financement des zones de secours principalement par l'Etat fédéral et les Communes, sur pied d'égalité, avec, le cas échéant, l'aide des Provinces en faveur des Communes, dans le cadre de leur autonomie provinciale :

« Art. 67. 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°».

Violation de l'obligation de la Région wallonne d'organiser le financement général ou spécifique des Provinces

6. En réalité, quelle que soit la stratégie utilisée par la Région wallonne, (i) ou (ii), les initiatives qu'elle entend mettre en place se heurtent à l'obligation qui lui incombe d'organiser le financement, général et spécifique, des Provinces.

L'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles établit que :

« § 1er. Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

(...)

VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

(...)

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 ;**

Les actes, règlements et ordonnances des autorités des Provinces, des collectivités supracommunales, des Communes, des agglomérations et des fédérations de Communes et des autres autorités administratives ne peuvent être contraires aux lois et aux arrêtés de l'autorité fédérale ou aux décrets et arrêtés des communautés, qui peuvent, en tout cas, charger ces autorités de leur exécution, et d'autres missions, en ce compris donner un avis, ainsi que d'inscrire au budget toutes les dépenses qu'elles imposent à ces autorités ».

7. En l'espèce, si la Région décide de supprimer le fonds des Provinces ou de limiter le financement du fonds des Provinces à une partie tellement congrue que cela revient *de facto* à le supprimer (**option (i)**), cela revient à ne plus organiser un financement suffisant en faveur des Provinces, c. à d. proportionnel aux missions qui leur sont confiées au sens de l'article 6, § 1er, VIII, al. 1er, **9°**, précité.

Dans l'autre hypothèse (**option (ii)**), lorsque la Région décide de « demander » (par voie de circulaire ministérielle) aux Provinces d'affecter la totalité des montants reçus du fonds des Provinces aux zones de secours de leur territoire, la Région ne remplit plus, non plus, son obligation de financement des Provinces.

8. La section de législation du Conseil d'Etat a déjà exposé, dans son **avis 32.553/4 du 17 décembre 2001**, concernant le financement général ou spécial des Provinces, que :

« 3. Il résulte de l'article 1er de l'avant-projet et de l'exposé des motifs que l'auteur de l'avant-projet n'entend pas augmenter le financement des Provinces mais bien prévoir que vingt pour cent des moyens actuellement accordés aux Provinces au titre de leur financement général seront désormais liés à l'exercice d'actions déterminées dans les matières régionales. Le financement général sera donc réduit d'autant.

Il appartient certes au législateur régional de fixer comme il l'entend ce financement. Il doit toutefois exercer cette compétence dans le respect de l'article 41 de la Constitution en vertu duquel le Conseil provincial règle les intérêts exclusivement provinciaux. La Région, à qui le législateur spécial a confié la tâche d'assurer le financement général des Provinces ne pourrait donc exercer cette compétence d'une manière telle que les Provinces ne seraient plus en mesure de régler les intérêts exclusivement provinciaux »².

En d'autres termes, la Région est tenue d'assurer le financement général des Provinces afin qu'elles puissent, par ce biais, exercer leurs missions d'intérêt provincial.

² Avis 32.553/4 du 17 décembre 2001 sur un avant-projet de décret "relatif au financement général des provinces wallonnes" (nous soulignons).

Dans le même avis, le Conseil d'Etat suggère même que, dès lors que le législateur wallon organise la diminution du financement général aux Provinces, il doit s'expliquer quant au respect de son obligation de financement général de Provinces:

*« il convient que l'auteur de l'avant-projet **justifie, dans l'exposé des motifs, que la réduction de vingt pourcent du financement général des Provinces n'a pas cet effet** [à savoir priver les provinces de toute possibilité d'encore régler des manière autonome des intérêts provinciaux] afin de permettre au législateur régional d'apprécier le respect par l'avant-projet des principes constitutionnels qui viennent d'être rappelés »³.*

Pareille justification n'est pas reprise dans l'exposé des motifs de l'avant-projet commenté, alors qu'il ressort clairement de cet exposé des motifs et de l'avis de l'inspection des finances que les moyens financiers accordés par la Région aux Provinces vont être drastiquement diminués.

9. Le même **avis 32.553/4** de la section de législation du Conseil d'Etat se réfère encore à la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985. Cette Charte a été, depuis cet avis, ratifiée par les 46 Etats membres du Conseil de l'Europe, dont la Belgique :

« Par autonomie locale, au sens de la Charte, "on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques" (article 3, paragraphe 1 er).

L'article 4, paragraphes 3 et 4, de la Charte dispose :

"3. L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.

4. Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi."

Il y a lieu d'avoir égard également à l'article 9, paragraphe 1 er, qui prévoit que :

"Les collectivités locales, ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. " »⁴.

Violation de la compétence de l'Autorité fédérale d'organiser le financement des zones de secours

10. Dans le cadre de l'**option (ii)**, lorsque la Région wallonne édite des circulaires pour demander aux Provinces de consacrer tout ou une partie du financement du fonds des Provinces au financement les zones de secours, elle empiète sur la compétence de l'Etat fédéral et viole l'article 6, § 1er, VIII, al. 1er, 10^o et al. 2 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

³ Nous soulignons.

⁴ Nous soulignons.

La section de législation du Conseil d'Etat a eu l'occasion de le confirmer dans le cadre de son **avis 73.864/2/V du 9 août 2023** sur une proposition de décret de la Région wallonne relatif au financement général des Communes par les Provinces :

« Par ailleurs, se fondant sur l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 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. (...)

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 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 août 1980 »⁵.

11. Quel que soit le montant que la Région wallonne entend demander (voire peut-être même imposer) aux Provinces de verser aux zones de secours – qu'il s'agisse, comme dans la proposition de décret soumise à l'avis précité n°**73.864/2/V** du 9 août 2023 du Conseil d'Etat, de l'ensemble de la dotation communale aux zones de secours, ou, comme dans le projet de décret commenté, de l'ensemble des financements reçus par les Provinces dans le cadre du fonds des Provinces –, la Région wallonne empiète directement sur les compétences de l'Etat fédéral.

Tout financement (éventuel) des zones de secours par les Provinces ne peut se faire qu'au terme d'une appréciation libre des Provinces d'user, ou non, de la faculté laissée en ce sens par l'Autorité fédérale.

La création d'un budget communal complémentaire doit se faire dans le respect des principes du financement général des Communes

12. L'avis **73.864/2/V** du 9 août 2023 précité de la section de législation du Conseil d'Etat a rappelé, en se référant à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière de financement général des Communes, que :

« 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.

⁵ Nous soulignons.

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, § 1^{er}, II, 2^o, et de l'article 6, § 1^{er}, VIII, er alinéa 1, 1^o, cinquième tiret, 9^o et 10^o, 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 décrétoal 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, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9^o et 10^o, de la loi spéciale du 8 aout 1980, les régions sont compétentes pour :

9^o le financement général des Communes, des agglomérations et des fédérations de Communes, des collectivités supracommunales et des Provinces ;

10^o 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, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9^o, 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^o 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, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10^o, de la loi spéciale du 8 aout 1980 exige que cette mission se rapporte à une matière qui est du ressort de la région.

B.11.2. Le financement général visé à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9^o, 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 décrétoal 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 décréteil 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, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9^o, de la loi spéciale du 8 août 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, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10^o, de la loi spéciale du 8 août 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, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9^o, de la loi spéciale du 8 août 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, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, cinquième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 ».

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 oeuvre 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 ».

13. De la lecture de cet avis de la section de législation du Conseil d'Etat, il ressort que la Région wallonne peut effectivement, sur la base d'un financement général des Communes, apporter une aide financière aux Communes pour ce que l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret commenté nomme les « dépenses exogènes » que sont :

- les charges de pension,
- la pauvreté et les aides sociales gérées par les CPAS,
- les zones de secours,
- les zones de police.

Toutefois, comme le rappelle le Conseil d'Etat, il est important que les Communes restent totalement libres de l'affectation de ce budget complémentaire, dans le respect de leur autonomie communale. L'article 3 de l'avant-projet consacre effectivement ce principe.

A ce titre, il s'agit de noter que l'avant-projet de décret ne précise aucun critère de la répartition, entre les Communes, des montants que comprendrait ce budget complémentaire, ces critères de répartition devant être adoptés par la suite par le Gouvernement.⁶

En toutes hypothèses, les critères relatifs à la dotation générale actuelle ne pourraient donc pas être applicables. Il est essentiel de souligner cet élément dès lors que les critères de péréquation repris dans le CDLD pour déterminer la répartition de la dotation générale aux Communes ne sont pas pertinents pour le financement des zones de secours. En effet, pour que ce financement régional soit équitablement réparti entre les Communes, le Gouvernement devrait se fonder sur des critères pertinents en matière de secours et de sécurité civile et ce, vraisemblablement, à l'échelle des circonscriptions territoriales que sont les Provinces.

Article 4

14. L'APW soulève la remarque technique suivante concernant la modification du CDLD et plus particulièrement le nouvel article L6211-2 :

Nous prenons acte de cette proposition mais nous aurons l'attention sur le Règlement Général sur la comptabilité provinciale qui prévoit « *2° les fonds de réserve ordinaire ou extraordinaire : via des inscriptions au résultat global du budget, les fonds de réserve ordinaire ou extraordinaire permettent d'affecter des excédents budgétaires et de les récupérer pour financer diverses dépenses. Ils peuvent être précisément affectés à couvrir certaines dépenses bien définies ou demeurer généraux sans affectation spécifique ; un fonds de réserve ne peut jamais être rapatrié dans l'exercice proprement dit d'un budget mais uniquement dans le résultat global par la fonction 060 et systématiquement dans le service auquel il appartient ;* ». Bien qu'il s'agisse d'une norme de valeur inférieure, cette disposition devrait être adaptée.

Articles 5 à 7

15. De manière générale, les articles 5 à 7 de l'avant-projet de décret ont pour objet de permettre aux Provinces de rétablir une fiscalité provinciale afin de leur assurer un financement autonome.

⁶ Il est d'ailleurs permis de s'interroger sur une disposition de délégation aussi large du législateur au pouvoir exécutif.

16. Ces modifications semblent avoir été introduites afin de compenser la perte de financement régional en faveur des Provinces, résultant des premiers articles de l'avant-projet de décret modifiant le CDLD.

Toutefois, les auteurs de l'avant-projet ne démontrent pas que le rétablissement de cette fiscalité provinciale permettra aux Provinces de compenser adéquatement la diminution de financement régional en leur faveur et d'ainsi continuer à remplir leurs missions d'intérêt provincial.

17. Par ailleurs, ces modifications semblent en contradiction avec la Déclaration de Politique régionale, laquelle indique notamment que :

« Attaché à l'enjeu que représentent les territoires provinciaux pour répondre adéquatement à diverses préoccupations supracommunales, en particulier pour les Communes rurales, le Gouvernement entend proposer de renforcer ce rôle supracommunal des Provinces par les évolutions proposées.

Ainsi les entités supracommunales récemment reconnues par la Région pour l'animation territoriale y seront désormais intégrées pour éviter les redondances. Les missions provinciales seront analysées pour transférer certaines d'entre elles vers les niveaux de pouvoir les plus adéquats, avec maintien de l'emploi et des enveloppes financières ad hoc. Les missions supracommunales résiduelles seront gérées par une assemblée des bourgmestres et selon les modalités de gestion des conseils de zone de police. La formation politique représentée au Parlement wallon qui ne disposerait pas de bourgmestre membre de ladite assemblée pourra y dépêcher un observateur avec voix consultative.

Un bureau composé d'un président et de deux vice-présidents, issus de cette assemblée, sera constitué pour cette gestion quotidienne, avec représentation des deux sexes. La fiscalité provinciale sera reprise par la Région qui procurera par dotation les crédits de fonctionnement utiles à l'institution et aux niveaux de pouvoir bénéficiaires des compétences transférées.

Chaque Conseil provincial issu du scrutin d'octobre 2024 sera chargé de proposer au Gouvernement d'ici la mi-législature son plan de ventilation des compétences vers les autres niveaux de pouvoir et celles qu'il conserve, à la lumière de ses réalités territoriales et institutionnelles propres. L'ensemble sera alors proposé à l'approbation des deux tiers du Parlement wallon afin de pouvoir produire ses effets dès 2030. Il n'y aura dès lors plus de scrutin provincial en 2030. Le futur visage des provinces fera l'objet d'une consultation populaire régionale » (p. 95).

En toutes hypothèses, il apparaît que la réforme des Provinces envisagée dans la Déclaration de Politique commune devrait priver celles-ci d'une assemblée d'élus directs, seule compétente pour décider des prélèvements fiscaux sur la base de l'intérêt provincial⁷. La fiscalité provinciale qui pourrait être mise en place à la suite de l'entrée en vigueur des dispositions de l'avant-projet de décret commentées est par conséquent destinée à être reprise par la Région, ce qui ne manque pas de poser des questions quant aux modifications qu'impliquerait pareille régionalisation de la fiscalité provinciale. Quoi qu'il en soit, la reprise au niveau régional de la fiscalité provinciale ne permettra pas de conserver de manière identique, au niveau de chaque Province, les revenus que leur fiscalité provinciale leur aurait procurés au bénéfice des Communes (et indirectement des zones de secours) de leur territoire.

⁷ Art. 41 de la Constitution. Ceci précisé sans pour autant valider la constitutionnalité de cette intention exprimée dans la DPR.

18. La fiscalité provinciale ainsi réhabilitée ne permettra pas de compenser, dans le chef des Provinces, les pertes de financements causées par la Région wallonne. Par la suite, cette fiscalité, telle que décidée par les Provinces, ne serait, selon la Déclaration de Politique régionale, plus applicable dès 2030, ce qui en limite profondément la portée et à tout le moins, interroge sur la matérialité de la motivation avancée par l'auteur de l'avant-projet de décret.

Conclusions

- Après l'adoption de différentes circulaires illégales⁸, tendant à imposer aux Provinces la reprise du financement des zones de secours, en violation des compétences fédérales, la Région wallonne opte, à présent, au travers de cet avant-projet de décret, pour une diminution drastique, voire une suppression, du financement général régional en faveur des Provinces. L'objectif est que le financement normalement dû aux Provinces soit versé aux Communes, dans l'optique de, notamment, leur permettre de contribuer plus largement au financement des zones de secours.

Les Provinces se verraient par conséquent privées :

- non seulement, de ressources financières régionales essentielles à l'accomplissement de leur missions provinciales,
 - mais également, de toute représentation politique au sein des conseils zonaux⁹ en contrepartie des financements qu'elles octroient aux zones de secours, dès lors que les financements des zones de secours seront à présent versés directement par les communes, alors que, matériellement, ce sont les Provinces qui assumeront indirectement le poids financier de ce financement communal.
- La Région ne peut contraindre les Provinces à intervenir en matière de sécurité civile.

Cependant, les Provinces ont pu démontrer leur volonté de venir en appui des Communes, en application de leur autonomie constitutionnelle et eu égard à leur rôle supracommunal.

Il est donc demandé de maintenir le financement général des Provinces, tel que la Loi spéciale de réformes institutionnelles l'impose à la Région, et de concerter avec les Provinces pour que tout ou partie de ce fonds soient affectés à la supracommunalité et plus prioritairement aux zones de secours, sur base de l'autonomie de chacune d'entre elles.

⁸ La circulaire du 17 juillet 2020 à destination des provinces dans le cadre de la reprise du financement communal des zones de secours et la circulaire du 3 septembre 2021 du Ministre wallon des pouvoirs locaux « à destination des provinces et des Zones de secours dans le cadre de la reprise du financement communal des zones de secours – Trajectoires budgétaires 2022-2024 ».

⁹ L'article 51, § 2, de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile se lit comme suit : « (...) Chaque conseiller zonal, en ce compris les membres du collège, dispose d'une voix. Par dérogation à l'alinéa 1er, chaque conseiller zonal dispose, lors des votes relatifs à l'établissement du budget, aux modifications budgétaires et aux comptes annuels, d'un nombre de voix proportionnel à la dotation de sa commune à la zone ou de sa province. Les modalités de calcul de la clef de répartition des votes sont déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres. (...) ».

- La DPR s'inscrit d'ailleurs dans cette philosophie dans la mesure où le Gouvernement « *entend proposer de renforcer le rôle supracommunal des provinces par les évolutions proposées* ».

Pour autant que chaque Province dispose d'un représentant dans chacune des zones qu'il subventionne, ce mécanisme est également un gage de gestion responsable au niveau des finances publiques – ce qui est essentiel. En effet, les membres du Conseil de zone disposent d'un vote égal à leur contribution s'agissant des budgets, modifications budgétaires et comptes.

- Au niveau des zones de secours, le territoire provincial est le territoire supracommunal identifié par l'autorité fédérale¹⁰. La Province permet de disposer d'une vue coordonnée sur le territoire de chaque zone tout en restant attentive aux besoins des Communes.

Cette homogénéité territoriale (Province/zone(s)) favorise les synergies à l'échelle du territoire en permettant l'exercice de missions au bénéfice de la (des) zone(s).

- Au niveau du calendrier, il est étonnant qu'alors que la DPR chargeait chaque Conseil provincial de proposer « *au Gouvernement d'ici la mi-législature son plan de ventilation des compétences vers les autres niveaux de pouvoir et celles qu'il conserve, à la lumière de ses réalités territoriales et institutionnelles propres* », le positionnement devrait être réalisé, pour partie, dès 2025. Les budgets 2025 étant, pour la plupart, déjà bouclés. Cet objectif n'est pas réaliste pour l'ensemble des Provinces.

Il conviendrait, à tout le moins, d'intégrer cette variable dans le cadre des réflexions des nouveaux Conseils provinciaux pour permettre à chaque Province de planifier l'effort à réaliser. En effet, il faut garder à l'esprit l'annonce concernant les « subventions facultatives » qui pourrait venir également impacter les budgets provinciaux.

¹⁰ Art. 14. De la loi sur la sécurité civile « Le territoire du Royaume est divisé en zones de secours, ci-après dénommées zones. Chaque province comprend au moins une zone »