

Namur, le 12 septembre 2025

Monsieur François DESQUESNES
Vice-Président
Ministre du Territoire, des
Infrastructures, de la Mobilité et
des Pouvoirs locaux
Rue d'Harscamp, 22
5000 NAMUR

Objet : Avis de l'APW sur la recommandation 77 de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 : « Assurer une capacité pour les gouverneurs de province à mobiliser, en cas de crise majeure, une réserve de personnel parmi les agents de l'administration provinciale ».

Monsieur le Vice-Président,

Préambule

En premier lieu, il convient de souligner que les Provinces sont actuellement sollicitées sur une **multiplicité de demandes d'avis** émanant de la Région, portant notamment sur les points suivants :

- la recommandation n° 77 dont avis ;
- le décret programme portant mesures diverses en matière de budget et de comptabilité, de bien-être animal, d'emploi, de formation, de pouvoirs locaux, aménagement du territoire, de mobilité, d'environnement, de santé, d'énergie, de climat, de tourisme, de patrimoine et d'agriculture – *annexé au présent* ;
- la circulaire budgétaire (reçue tardivement) qui mentionne, concernant la reprise du financement des zones de secours, que « *Les modalités précises de cette trajectoire seront communiquées dans les délais utiles pour l'élaboration des budgets 2026* » ;
- un document de la Région sur la fin des nominations au 1^{er} janvier 2026 et la réforme de la fonction publique locale, ce qui impacterait la notion de mise à disposition et le détachement de personnel alors qu'il en est question dans le décret programme et plus encore le montant de la cotisation de responsabilisation.

L'ensemble de ces demandes sont réalisées de manière **disparate et sans cohérence ni maîtrise lisibles**. La nature des textes et leur état varient également : tantôt ce sont des avant-projets de décrets ; circulaires, PowerPoint ; extrait de réunion, etc. rendant impossible la remise d'avis d'ensemble tel que toutes ces réformes, de grande importance tant sur le plan institutionnel, que financier et humain, l'exige.

Ces réformes devront, en tout état de cause, tenir compte de **l'autonomie** des Provinces, du **respect des mandats électifs** reçus en 2024 par les élus provinciaux et ce, au regard du statut relevant de la fonction publique régionale des Gouverneurs. Tant en matière de démocratie que de gouvernance, ces rôles, ces responsabilités et ces légitimités différentes ne peuvent pas être confondus.

Analyse de la recommandation 77 :

Après avoir rappelé que les Provinces s'inscrivent comme des partenaires volontaires (1), nous relèverons les notions abordées qui mériteraient une clarification dans le texte en projet (2) avant d'encourager davantage de préparation et d'anticipation dans la coordination provinciale (3).

1. Les Provinces comme partenaires volontaires

Avant de procéder à l'examen détaillé du contenu de la recommandation, notre association tient particulièrement à rappeler que, **pour chacune des crises traversées** (Ukraine, inondations, COVID...), **l'institution provinciale a été présente**. Chacune de ces crises a demandé des besoins spécifiques, dont les profils ne sont pas nécessairement présents au sein de l'administration provinciale, mais pour lesquelles les Provinces ont apporté un soutien selon les compétences internes dont elles sont dotées.

À cet égard, les Provinces wallonnes ont toujours **répondu favorablement aux demandes en soutien de l'action du Gouverneur**. Ces collaborations se font dans la bonne entente et il revient du terrain que tant le Gouverneur que ses équipes sont reconnaissants de à l'appui fourni.

En temps de crise, les Provinces sont des **partenaires volontaires** prêtes à mobiliser leurs ressources pour le territoire et ses habitants, non seulement auprès des Gouverneurs de Province mais également des Communes et des zones de secours dans le cadre de leur priorité supracommunale.

Dans le cadre d'une crise reconnue, une collaboration sous la coordination du Gouverneur (mais aussi avec une Commune si le site impacté justifie une dimension supracommunale ou une implication provinciale) peut tout à fait être mise en place par décision du Collège provincial dans le cadre des échanges privilégiés entretenus entre autorités sur le territoire provincial et dans le cadre de l'autonomie décisionnelle de notre institution.

Il est ainsi naturel que les Collèges provinciaux puissent s'inscrire dans une coordination d'urgence, avec les ressources provinciales, aux côtés des Communes et dans le cadre d'une planification et d'une coordination générales. Cette possibilité peut même être anticipée par la définition concertée entre le Collège provincial et le Gouverneur des ressources pertinentes, la mise en place de formations de certains agents, l'implication du service de prévention interne, etc.

Le lien est à faire aussi avec l'implication toujours plus grande des Collèges provinciaux dans la gestion stratégique des zones de secours, eu égard au financement principal assumé par les Provinces et du nécessaire contrôle par la Province de ses activités.

Enfin, des liens naturels préexistent déjà avec une série de métiers concernés via notamment les écoles provinciales de formation et, entre autres, les secteurs « feu » assurant la formation des personnels de secours et de première urgence.

2. Un objectif louable qui manque de précisions

À première vue, la finalité poursuivie — renforcer la capacité d'action et de coordination du Gouverneur face aux crises majeures en l'appuyant sur des ressources humaines dédiées — paraît cohérente avec les constats faits dans le cadre des inondations de l'été 2021.

Cependant, la formulation de cette mesure soulève plusieurs **limites juridiques** majeures, qu'il convient d'examiner. En l'état, le **caractère imprécis** de la recommandation présente des ambiguïtés qui compromettent sa clarté normative et sa mise en œuvre efficiente. Ces dernières sont détaillées ci-après.

⇒ La notion de « crise majeure » et de « situation d'urgence »

La Commission spéciale chargée d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie a formulé la proposition suivante : « Assurer une capacité pour les Gouverneurs de Province à mobiliser, en cas de crise majeure, une réserve de personnel parmi les agents de l'administration provinciale. ». La notion de « **crise majeure** » n'apparaissant dans aucune disposition légale, celle-ci devrait être définie.

Quant à la « **situation d'urgence** », l'arrêté royal du 22 mai 2019¹ la définit comme : « *tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, comme un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé des personnes et / ou contre des intérêts matériels importants, et qui nécessite la coordination des acteurs compétents, en ce compris les disciplines, afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes de l'événement* ».

Pourrait-on considérer que les notions de « crise majeure » et de « situation d'urgence » se recoupent afin d'assurer un cadre clair et déjà organisé ? Une clarification est nécessaire sur ce point. L'idéal serait une **harmonisation des termes** pour ne pas aller vers des réglementations surabondantes voir incohérentes.

⇒ L'imprécision de la nature juridique de la « mobilisation » et ses conséquences

Le terme « *mobiliser* » est également utilisé sans être défini. Juridiquement, il peut recouvrir **plusieurs réalités différentes** :

- **détachement ou mise à disposition** administrative à titre temporaire ;
- **réquisition** administrative, avec ou sans procédure individuelle formelle ;
- **mécanisme volontaire de participation** sur base de conventions de service public ;
- simple **appel à la disponibilité** des personnels dans un esprit de solidarité, sans outils contraignants.

¹ Arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des Bourgmestres et des Gouverneurs de Province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national, article 1^{er}, 3^o.

Au sens de la recommandation 77, s'agira-t-il d'un détachement ou d'une mise à disposition administrative à titre temporaire, d'une réquisition... ? Ces mécanismes renvoient à des **cadres normatifs distincts** : certains requièrent un fondement législatif explicite lié à l'état d'urgence, d'autres relèvent exclusivement du droit statutaire applicable au personnel provincial.

Rappelons que, en l'absence de fondement législatif clair :

- les agents peuvent refuser légitimement une mission hors du champ de leur statut ;
- leur responsabilité personnelle peut être engagée en cas d'erreur dans l'exécution de tâches pour lesquelles ils ne sont ni formés ni autorisés ;
- la couverture en matière d'accident du travail ou de responsabilité civile peut devenir incertaine.

Un dispositif sérieux devrait garantir le maintien des droits statutaires, définir l'autorité supérieure compétente et déterminer le régime disciplinaire applicable pendant la mobilisation.

Enfin, notons qu'un Gouverneur qui mobiliserait des personnels hors de tout cadre clair pourrait voir engager sa responsabilité administrative (violation des obligations statutaires), pénale (dommage par négligence ou incompétence d'un agent mobilisé illégalement) et « politique » (exposition en cas de manquement grave...).

⇒ **L'imprécision de la mobilisation d'une « réserve de personnel »**

Par ailleurs, la notion « *mobiliser une réserve de personnel parmi les agents de l'administration provinciale* » est vague. Elle ne précise pas la catégorie de personnel visée (contractuels, statutaires...), les attributions concernées (services généraux, logistique, enseignants...), leur lieu d'affectation, les limites territoriales de déploiement potentiel...

Sur le plan des principes, les Provinces sont tout à fait favorables aux collaborations avec les Gouverneurs. Néanmoins, force est de constater que la mesure proposée est relativement **éloignée des fonctions réellement exercées par le personnel provincial**. Outre le risque de dilution des responsabilités réelles et institutionnelles, limiter ce pouvoir à ces agents plutôt qu'à ceux réellement mobilisés dans le cycle opérationnel (SPF, SPW, DNF, etc.) crée un effet de déséquilibre et pose question en termes d'utilité pratique.

En effet, ce personnel n'est actuellement pas mobilisé en première ligne lors de la mise en œuvre d'un Plan général d'Urgence provincial (PGUI), contrairement aux agents des SPF, du SPW ou des zones de secours. Les fonctions de coordination de la sécurité civile, de protection de la population ou de commandement de terrain ne relèvent pas de la mission structurelle des administrations provinciales depuis la régionalisation de 1993 et la réforme de 2001. Les Provinces ne disposent pas nécessairement de membres du personnel ayant une formation ou des compétences en matière de gestion de crise. Il est donc compliqué, pour la Province, de constituer une réserve de personnel parmi les agents de l'administration provinciale sans disposer nécessairement des profils requis.

De plus, il convient de s'interroger quant à la constitution d'une réserve de personnel considérant la diversité des cas qui peuvent se présenter dans la gestion de crise (inondations, santé...).

La recommandation ne précise pas les modalités relatives à la constitution de cette réserve de personnel, ni les compensations dont pourrait bénéficier la Province. En effet, en mobilisant du personnel auprès du Gouverneur pour gérer une « crise majeure », les missions habituellement accomplies par les agents concernés seraient en suspens.

Cela étant, à la condition que certaines clarifications soient apportées, des **cadastres de volontaires** pourraient être établis sur base de profils définis au préalable en fonction de la crise. Les écoles provinciales de formation pourraient développer des programmes de base de formation ainsi que des mises en situation pour permettre aux Collèges de mobiliser rapidement des équipes en cas de plan d'urgence nationale.

Les questions du coût des EPI et des assurances particulières devront être réglées par le Gouvernement wallon.

⇒ **Imprécisions sur l'étendue des prérogatives du Gouverneur sur les agents de l'administration provinciale**

La recommandation 77 ne précise pas non plus l'étendue des prérogatives du Gouverneur sur les agents de l'administration provinciale en cas de mobilisation de ceux-ci.

S'il est évident que les Provinces se mobiliseront encore pour soutenir le Gouverneur en cas de crise, il est fondamental que cette intervention se fasse dans le cadre de l'organisation hiérarchique de l'administration provinciale.

En ce sens, il serait à supposer que, comme pour la plupart des services chargés d'exécuter les politiques de sécurité et de gestion de crise, le Gouverneur disposerait d'une **autorité fonctionnelle et non d'une autorité hiérarchique** sur les personnes concernées, le Gouverneur ne disposant d'aucune autorité hiérarchique sur la plupart des services chargés d'exécuter les politiques de sécurité et de gestion de crise.

Comme souligné aux termes de notre avis rendu sur le décret programme², la **Province met déjà du personnel à disposition du Gouverneur et participe au financement** de son personnel conformément à la décision du Gouvernement wallon de 2007.

De plus, le Gouverneur dispose déjà d'un **pouvoir de réquisition de personnes ou de moyens lorsqu'il agit dans la phase provinciale d'un plan d'urgence**. Conformément à l'article 181 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, le Gouverneur peut réquisitionner toute personne physique ou morale ainsi que tous biens qu'il juge nécessaire à la gestion de la situation d'urgence, dans le respect du principe de subsidiarité et de nécessité. Toutefois, ce pouvoir n'est exercé que lorsque les moyens habituels, publics ou privés, sont inexistantes, insuffisants ou deviennent indisponibles dans le temps imparti à la situation d'urgence.

Contrairement à la recommandation 77, cette possibilité de réquisition dispose d'un cadre juridique précis quant au personnel réquisitionné (durée, devoirs...). La réquisition constituant déjà un outil disponible, adapté, juridiquement robuste et de large périmètre, on peut se demander si la recommandation 77, dans son libellé actuel, n'apparaît pas comme redondante et inférieure en termes de valeur juridique et d'opérationnalité.

² Voy. avis APW du 3 septembre 2025 sur l'avant-projet de décret programme portant mesures diverses en matière de budget et de comptabilité, de bien-être animal, d'emploi, de formation, de pouvoirs locaux, aménagement du territoire, de mobilité, d'environnement, de santé, d'énergie, de climat, de tourisme, de patrimoine et d'agriculture, page 5 et suivantes.

3. Une coordination provinciale préparée et anticipée

Conformément à l'arrêté royal susvisé, les Gouverneurs ont déjà la mission de coordonner les acteurs compétents afin de « *limiter les conséquences néfastes de l'événements* ».

En l'espèce, jusqu'alors, les Gouverneurs ont peu associé les Collèges et les Directeurs généraux provinciaux à la planification d'urgence.

Sans doute, une **meilleure anticipation de cette collaboration**, au même titre que les Gouverneurs le font avec les Bourgmestres et les forces d'intervention, permettrait à chacun, en cas de déclenchement d'un plan national, d'assurer promptement et avec pertinence les ressources, les rôles ayant été identifiés, formés et équipés au préalable.

Pour ce faire, les Provinces insistent sur la **préparation et l'anticipation des risques** pour les ressources qui pourraient être mobilisées en cas de déclenchement d'un plan national. Cette anticipation devra également permettre de s'assurer de la continuité des services essentiels provinciaux dûment identifiés. Les Collèges provinciaux devront être directement impliqués dans la préparation et la coordination, comme les Bourgmestres, pour permettre la bonne mise en œuvre des actions coordonnées au niveau des Gouverneurs. Ce **respect des responsabilités de chacun** permettra de garantir aussi la sécurité et le statut opposable des agents provinciaux appelés à intervenir s'il échet.

A ce propos, le Gouvernement wallon devra être attentif au fait que **la généralisation du régime de travail contractuel permettra moins de mobilité et de flexibilité** dans les attributions d'urgence qui pourraient être dévolues au personnel local. En effet, le régime légal du contrat de travail offre beaucoup moins de flexibilité que le statut d'agent de la fonction publique³.

Enfin, les Collèges provinciaux pourraient tenir à jour un **inventaire d'équipements pertinents** à mobiliser et le tenir à disposition des Gouverneurs.

Conclusion

Si l'objectif est louable, la recommandation de « *mobiliser une réserve de personnel provincial* » souffre d'une grande imprécision juridique, d'une portée pratique incertaine, et révèle une déconnexion entre les contraintes administratives actuelles et la finalité opérationnelle souhaitée. Même si le texte en projet n'est qu'une recommandation (soit un acte non contraignant ne disposant pas de force obligatoire directe), il n'en demeure pas moins que ses contours pourraient être précisés.

Confier au Gouverneur la possibilité de mobiliser une réserve de personnel provincial constitue indéniablement un levier utile. Toutefois, si cette faculté devait s'exercer sans cadre juridique clair, sans garanties opérationnelles ni vision intégrée des moyens, le risque serait de limiter sa portée concrète et de créer des disparités entre territoires.

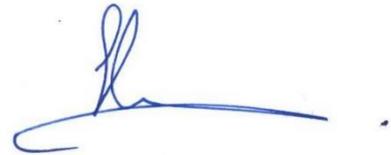
³ Voir supra, point 2 : « Un objectif louable qui manque de précisions ».

Le régime de fonction sans autorité hiérarchique directe sur ses relais administratifs place le Gouverneur en position de coordonnateur d'influence plutôt que de commandement. S'il bénéficie d'une reconnaissance particulière sur le plan symbolique et d'un réseau historique construit à travers l'appareil de l'État, la munition juridique dont il dispose pour agir en temps de crise reste, dans certains cas, insuffisamment claire, opérationnelle et dotée d'effet direct.

Un tel constat renforce l'intérêt d'une réflexion sur une clarification ou une redéfinition réglementaire de ses pouvoirs en contexte d'urgence. Par ailleurs, la gestion des crises appelle une cohérence qui dépasse l'échelle provinciale : selon la taille, les moyens ou l'organisation de chaque Province, la réponse pourrait varier alors que l'égalité des citoyens wallons face à la sécurité doit demeurer un principe intangible. Le rôle des Gouverneurs s'inscrira dès lors de manière d'autant plus essentielle dans une gouvernance qui, à l'échelle wallonne – voire fédérale, doit être unifiée, structurée et cohérente pour garantir à tous les Belges une protection équivalente face aux risques majeurs.

Cohérence qui, pour rappel, doit également être évaluée à la lumière des autres réformes en cours au sein du Gouvernement wallon, de grande importance dans le chef des Provinces, tant sur le plan institutionnel que financier et humain.

Je vous remercie pour votre attention et vous prie d'agréer, Monsieur le Vice-Président, l'expression de ma haute considération.



Tanguy STUCKENS
Président