



VILLE D'ANDENNE

**EXTRAIT DU REGISTRE AUX DELIBERATIONS DU  
CONSEIL COMMUNAL**

SEANCE DU 27 FÉVRIER 2023

Présent(e)s :

Claude EERDEKENS, Bourgmestre  
Vincent SAMPAOLI, Benjamin COSTANTINI, Guy HAVELANGE, Françoise LEONARD, Elisabeth MALISOUX, Echevins  
Sandrine CRUSPIN, Christian BADOT, Marie-Christine MAUGUIT, Etienne SERMON, Rose SIMON-CASTELLAN, Philippe MATTART, Philippe RASQUIN, Christian MATTART, Françoise TARPATAKI, Florence HALLEUX, Martine DIEUDONNE-OLIVIER, Cassandra LUONGO, Jawad TAFRATA, Kévin GOOSSENS, Caroline LOMBA, Christine BODART, Marie-Luce SERESSIA, Natacha François, Gwendoline WILLIQUET, Damien LOUIS, Hugues DOUMONT, Nathalie ELSÉN, Eddy SARTORI, Conseillers communaux  
Ronald GOSSIAUX, Directeur général

Présidence pour ce point : Philippe RASQUIN

**4.2. OBJET : Contentieux Ville d'ANDENNE c/Etat belge - Financement des zones de secours - Recours Cour constitutionnelle**

Vu l'urgence décrétée en début de séance à l'unanimité des membres présents et justifiée par le délai d'introduction du recours à la Cour constitutionnelle ;

Vu la Constitution, spécialement ses articles 41 et 162 ;

Vu la Charte européenne de l'autonomie locale, spécialement son article 9 ;

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, spécialement l'article L1242-1 ;

Vu la loi sur la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, spécialement les articles 1 et 2 ;

Vu le Code civil, spécialement ses articles 1382 et suivants ;

Vu la loi du 31 décembre 1963 relative à la protection civile ;

Vu la loi du 15 mai 2007, relative à la sécurité civile, spécialement ses articles 16 et 67 à 72 ;

Considérant que l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale dispose notamment que :

*« Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution et la Loi » et encore que « les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiées et évolutives pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coups de l'exercice de leurs compétences » ;*

Considérant que la matière de la protection civile, au sens large du terme, demeure compétence résiduelle de l'État fédéral, en application des dispositions de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, XIII<sup>e</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, quatrième tiret de la loi spéciale du 8 août 1980, telle que modifiée par la loi spéciale du 13 juillet 2001 (en ce sens, voyez l'avis de la Section législation du Conseil d'État n° 41.963/2, doc. Parl. 51.2.928/001, page 111.3.2.3) ;

Considérant que l'État doit toutefois veiller à associer les régions en ce qui concerne la fixation du cadre minimal et du statut administratif et pécuniaire du personnel administratif et opérationnel des Zones de secours (ibidem page 111.3.2) ;

Considérant qu'à la suite de la catastrophe de GHISLENGHIEN et des travaux de la « *Commission Paulus* », le législateur fédéral a souhaité revoir fondamentalement l'organisation des services de secours et a décidé de créer des Zones de secours sur le modèle des Zones de police ;

Considérant que ces zones de secours ont succédé aux services d'incendie communaux et sont dotés de personnel opérationnel administratif qui leur sont propres ;

Que l'un des principes fondamentaux de la réforme est le réexamen en profondeur et la répartition des coûts des services d'incendie ;

Que cette volonté s'est traduite légalement au niveau de l'article 67 de la loi du 15 mai 2007 susvisée qui dispose que :

« *Les Zones de secours sont financées par :*

1. *les dotations des communes à la zone de secours ;*
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 et les autorités communales et fédérales prévu en application de cette loi n'est pas égal à 1, les communes d'une zone ne devront pas ensemble contribuer davantage en termes réels que le rapport 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 pour les postes des revenus et des dépenses qui entrent en ligne de compte pour calculer ce ratio » ;*

Qu'à l'occasion des travaux préparatoires de la loi susvisée, il a été précisé :

« *Que le Gouvernement s'engage envers les Villes et Communes à ce qu'elles ne soient pas amenées à contribuer davantage en matière de financement de la sécurité civile qu'actuellement (...). Cela signifie également que les coûts supplémentaires qui découlent de la réforme seront à charge du Gouvernement fédéral* » (Chambre, session 2006-2007, doc. 51.2.928/001, page 24) ;

Considérant que l'État fédéral n'a pas exécuté dans des délais raisonnables l'article 67 de la loi susvisée du 15 mai 2007 ;

Considérant cependant qu'entretemps, de nouvelles dispositions ont été promulguées, tel l'arrêté royal du 10 novembre 2012, déterminant les conditions minimales de l'aide adéquate la plus rapide et les moyens adéquats, ou encore, le nouveau statut pécuniaire et administratif des membres du personnel des Zones de secours ;

Considérant que ces dispositions impliquent un alourdissement significatif des charges communales au regard du personnel opérationnel, notamment et donc, un surcoût ;

Considérant qu'il n'appartient pas à l'Exécutif de dispenser de l'application de la loi ;

Considérant que les charges nouvelles doivent, en tout cas, être assumées par le Gouvernement fédéral, dans l'entier respect de l'article 67 de la loi, sous peine, soit de méconnaître cet article 67 de la loi ou, en l'absence de mesure d'exécution, sous peine d'engager la responsabilité civile de l'État ;

Qu'à cet égard, l'abstention du Gouvernement d'avoir pourvu dans un délai raisonnable à l'exécution de la loi est bien constitutive de faute ;

Qu'un arrêt de la Cour de Cassation du 23 avril 1971 (Pasicrise 1971, page 752 et conclusions de l'avocat général Monsieur le Procureur général F. Dumont JT 1972, page 689) a jugé que :

« *Aucune disposition constitutionnelle ou légale ne soustrait le pouvoir exécutif, dans l'exercice de ses missions et à ses activités réglementaires, à l'obligation résultant des articles 1382 et 1383 du Code civil, de réparer le dommage qu'il cause à autrui par sa faute, notamment par son imprudence ou sa négligence ; que même dans le cas où aucun délai n'est prescrit au pouvoir exécutif par une disposition légale pour en prendre un règlement, l'abstention de prendre celui-ci peut, en application des articles 1382 et 1383 du Code civil, donner lieu à réparation si un*

*dommage en est résulté » ;*

Que peut constituer une faute au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil, l'abstention du pouvoir exécutif de prendre un règlement, même dans les cas où aucun délai ne lui est prescrit par une disposition légale (voyez notamment Cassation, 27 mars 2003, RGC.02.0293.F) ;

Vu les mises en demeures adressées par la Ville d'ANDENNE au Ministre de l'Intérieur, en vue d'obtenir communication du calcul des coûts supplémentaires résultant de l'exécution de la réforme, en application des dispositions de la loi du 11 avril 1994, relative à la publicité de l'Administration ;

Revu sa délibération d'ester en justice l'État belge, en la personne de Monsieur le Ministre de l'Intérieur, devant le Tribunal de 1<sup>er</sup> Instance de BRUXELLES, au fonds, à l'effet de contraindre l'État belge de réparer le dommage résultant du retard et de l'absence d'exécution de l'article 67, alinéa 2 de la loi du 15 mai 2007, relative à la sécurité civile, en vue de prendre en charge l'ensemble des surcoûts liés à la réforme des services de secours, qui ne seraient pas adéquatement compensés par les dotations fédérales de base et complémentaires ;

Vu la citation introductive d'instance et la mise en état de la cause devant le Tribunal de Première Instance de NAMUR ;

Vu le Jugement du Tribunal de première instance de NAMUR, division de NMUR, prononcé en date du 8 septembre 2021, sous le numéro de rôle général 19/1306/A ;

Considérant que ce jugement fait droit à la demande des 10 communes réunies en NAGE et en particulier condamne l'État belge à adopter, en soumettant à la promulgation et la sanction par le Roi, l'arrêté royal d'exécution de l'article 67, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile dans un délai de neuf mois à dater de la signification du jugement, ce sous peine d'une astreinte de 1.500,00 euros par jour de retard et réservant à statuer pour le surplus ;

Vu la signification du jugement en date du 13 octobre 2021 ;

Vu la requête d'appel déposée par l'État belge le 12 novembre 2021 ;

Considérant que l'État belge a pourvu à l'exécution de l'article 67 de la loi du 15 mai 2007 relatif à la sécurité civile par un arrêté royal du 27 juin 2022 déterminant le ratio au 31 décembre 2007 entre les moyens des autorités communales et fédérale ainsi que les postes de revenus et dépenses qui entrent en ligne de compte pour calculer ce ratio ;

Que cet arrêté royal a été publié au Moniteur belge du 4 juillet 2022 ;

Considérant que cet arrêté royal a été confirmé par une loi du 21 décembre 2022 (MB 30 décembre 2022), comme prévu par l'article 77 de la loi du 15 mai 2007 susvisée ;

Que de par sa confirmation par la loi, l'arrêté royal doit en effet être considéré comme étant ainsi assimilé à une loi et soustrait au contrôle de légalité du Conseil d'État et des Cours et tribunaux judiciaires (voy. notamment en ce sens, C.A. 2 février 1989, n°2/89 ; C.A. 8 juin 1988, n°58/88) ;

Considérant que l'arrêté royal confirmé revient sur l'engagement de neutralité financière de la réforme des services de secours ;

Que les bases de calcul des contributions communales 2007 qui fixent le "*cliquet*" de l'intervention fédérale sont manifestement biaisées ;

Considérant que l'État belge a manifestement "*gonflé*" les chiffres des contributions des communes pour éviter qu'il soit constaté que les contributions actuelles des communes dépassent celles de 2007 visées par l'article 67 de la loi, ce qui, de l'aveu même de l'État belge, l'obligerait à combler la différence pour respecter l'article 67 de la loi sur la sécurité civile ;

Que le ratio établi procède d'une surévaluation des dépenses des communes et une surévaluation des dépenses de l'autorité fédérale ;

Considérant, en premier lieu, qu'en contradiction avec le texte clair de l'article 67 susvisé, les revenus (2007) des communes pour leur SRI n'ont pas été pris en considération alors qu'ils étaient connus de l'État fédéral et représentent des montants substantiels ;

Que la circulaire du 13 juin 2008 sollicitait pourtant la communication des recettes des communes ;

Que l'absence de prise en compte des recettes du SRI préjudicie sans raison objective les communes qui disposaient de recettes importantes au détriment des communes qui ne disposent pas de telles recettes, que cette distinction n'est pas justifiée au regard de l'objectif de tenir compte des efforts financiers des communes en termes réels ;

Considérant en deuxième lieu que l'arrêté royal du 27 juin 2022 englobe une part exorbitante de frais de « *coûts cachés* » basés sur un calcul forfaitaire, purement théorique, qui ne peut se justifier dès lors que l'État belge disposait bien de tous les renseignements nécessaires pour calculer ces coûts cachés ;

Que le calcul des coûts cachés pour la Zone NAGE selon l'arrêté royal « *ratio* » confirmé par la loi du 22 décembre 2022 s'élève à un montant exorbitant de 3.023.034,14 euros ;

Que ce calcul purement théorique aboutit par exemple à attribuer à la Ville de NAMUR un montant de coûts cachés correspondant à 20,05 % des dépenses de son service communal d'incendie (!) ;

Qu'en règle, on estime qu'un agent administratif ou logistique subsidié d'une zone de secours de type « *calog APE* » correspondait à une charge annuelle de l'ordre de 35.000,00 euros ;

Que des coûts cachés de 3.023.034,14 euros pour les communes de la Zone NAGE correspondraient à des dépenses en personnel de 85 agents communaux ...

Que cette méthode de calcul est totalement irréaliste et par conséquent totalement disproportionnée ;

Qu'une série de dépenses des communes qui sont strictement sans aucun lien avec le fonctionnement de leurs services d'incendie entre ligne de compte selon l'arrêté royal pour le calcul forfaitaire de ces coûts cachés ;

Qu'il n'est pas justifié de tenir compte de l'ensemble des dépenses communales sans distinction pour évaluer ces coûts cachés dans le cadre d'un forfait telles celles liées à la rémunération du Collège communal, les jetons de présence des Conseillers communaux, la rémunération des fonctionnaires des services communaux de la Population, de l'Etat civil, de l'Urbanisme, des frais d'achat des cartes d'identité, passeports, permis de conduire auprès du SPF Intérieur, des prix d'achat des registres de la Population, des logiciels Population et Etat civil, des logiciels de cartographie de l'Urbanisme, des frais de réception pour les nouveaux habitants et prix d'achat des cadeaux protocolaires offerts aux nouveaux mariés, des frais administratifs généraux et des perceptions de l'impôt des personnes physiques, des dépenses énergétiques des bâtiments de l'Hôtel de Ville, des centres administratifs, des maisons des citoyens, ...

Qu'une telle méthode de calcul des coûts cachés aboutit également à ce que plus les dépenses d'un service communal d'incendie sont élevées, plus celui-ci serait censé comporter des coûts cachés importants ;

Que ce raisonnement n'est pas exact dès lors que si les dépenses de personnel d'un service communal d'incendie étaient prépondérantes, c'est parce que la commune disposait d'un corps professionnel plutôt que de volontaires ;

Que l'existence de coûts cachés et donc le recours à du personnel communal, autre que pompier, était bien plus important dans les communes disposant d'un corps de pompier non professionnel ;

Qu'à nouveau cette méthode ne permet pas de tenir compte des efforts réels des communes ;

Considérant que le recours à une loi confirmative prive par ailleurs les communes d'un droit de recours au Conseil d'Etat leur permettant de faire contrôler la légalité interne et externe de l'arrêté d'exécution de l'article 67 de la loi sur la sécurité civile ;

Considérant que les critères retenus aboutissent à biaiser la comparaison initialement voulue par le législateur ;

Que ce procédé se révèle discriminatoire et porte atteinte de façon disproportionnée aux attentes légitimes des communes et à leur autonomie compte tenu des répercussions financières de la réforme des services de secours sur les budgets communaux ;

Considérant qu'un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle s'impose par conséquent ;

Par ces motifs ;

APRÈS EN AVOIR DELIBERE ;

**DECIDE A L'UNANIMITE DES MEMBRES PRESENTS ;**

**Article 1er :**

D'autoriser le Collège communal à ester en justice l'État belge dans le cadre d'un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle à l'encontre des dispositions de la loi du 22 décembre 2022 portant confirmation de l'arrêté royal du 27 juin 2022 déterminant le ratio au 31 décembre 2007 entre les moyens des autorités communales et fédérale, ainsi que les postes des revenus et des dépenses qui entrent en ligne de compte pour calculer ce ratio, en exécution de l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité, telle que publiée au Moniteur belge du 30 décembre 2022.

**Article 2 :**

Une expédition conforme de la présente délibération sera transmise audit cabinet d'avocats de Maître Jean BOURTEMBOURG et Nathalie FORTEMPS, pour suite voulue.

*Ainsi fait en séance à ANDENNE, date que d'autre part.*

Par le Conseil,

Le Directeur général,

Le Président,

(s) Ronald GOSSIAUX

(s) Philippe RASQUIN

Le Directeur général,

Pour extrait conforme,

Le Bourgmestre,

Ronald GOSSIAUX



Claude EERDEKENS

