

REGION WALLONNE — WALLONISCHE REGION — WAALS GEWEST

SERVICE PUBLIC DE WALLONIE

[C – 2020/41785]

11 JUIN 2020. — Arrêté du Gouvernement de pouvoirs spéciaux n° 46 visant à déroger au Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation et à le compléter afin de soutenir les finances locales obérées par la crise COVID-19 et d'autoriser des déficits budgétaires

RAPPORT AU GOUVERNEMENT

La crise sanitaire exceptionnelle liée au COVID-19 que connaît aujourd'hui la Belgique et les mesures, actuelles et à venir, prises pour limiter la propagation du virus dans la population sont de nature à ralentir toute forme d'activité sur le territoire de la Région wallonne, voire à paralyser certains services.

Le confinement économique ainsi que les recommandations leur émises ont et auront des impacts importants sur les finances des communes, tant au niveau des recettes que des dépenses, tant directement qu'indirectement, au niveau de l'ensemble de leurs entités, et notamment les CPAS.

Il importe dès lors de soutenir les communes dans leurs capacités d'action, qu'il s'agisse des efforts dans leur participation et leur appui à la lutte contre l'épidémie et à ses conséquences en termes économiques et sociales, ainsi qu'à garantir leur capacité financière dans le cadre de la relance de l'ensemble de leurs activités durant les années à venir.

Assouplissement budgétaire :

Les Pouvoirs locaux sont les premiers investisseurs du pays. Il est donc important d'assouplir pour eux également les règles budgétaires de façon à leur permettre de continuer à jouer leur rôle moteur dans l'économie.

Afin d'assouplir ces règles et de rencontrer les différentes situations locales, un pourcentage de déficit à l'exercice propre est autorisé pour les années 2020 à 2021 à concurrence respectivement de 3% et 5%. Pour les communes qui comptabilisent des réserves ordinaires et/ou des provisions excédentaires, il leur sera permis de les rapatrier à l'exercice propre à concurrence du déficit autorisé.

Ce déficit devra relever des moindres recettes ou des dépenses, en plus ou en moins, liées à la crise sanitaire. A cet égard, une annexe devra être fournie par la commune, annexe reprenant les différents postes visés ci-dessus.

Dans le cadre de l'assouplissement budgétaire, une vérification particulière sera apportée au montant des provisions constituées. Les communes devront en effet justifier les montants, la hauteur de ceux-ci ainsi que leur maintien. Compte tenu de la situation, l'excédent constaté devra être réintégré dans les résultats si l'équilibre le réclame ou intégrée dans le fonds des réserves ordinaires ou dans une provision spécifiquement constituée dans le cadre de la crise.

Prêts d'aide CRAC :

Le principe de base est donc l'équilibre au global du budget ordinaire.

Pour les communes dont l'équilibre au global n'est plus atteint, en raison des conséquences liées à la crise sanitaire, un prêt d'aide spécifique COVID-19 pourra leur être octroyé à concurrence des coûts (recettes/dépenses) répertoriés dans l'annexe et vérifiés, limités aux pourcentages maximums déterminés. La demande de prêt accompagnée de l'annexe justificative devra parvenir au CRAC et au SPW IAS pour le 30 septembre de l'année concernée au plus tard.

Les prêts seront octroyés annuellement, en fonction de la situation réelle rencontrée par les communes et après vérification des différents postes impactés, transmis par celles-ci dans une annexe spécifique. Les prêts seront donc octroyés en fin d'année. La durée de remboursement est fixée à un maximum de 10 années, avec intervention régionale totale au niveau des intérêts.

Emprunt pour dépenses ordinaires spécifiques COVID-19 :

Les Pouvoirs locaux sont les premiers intervenants sur le terrain, tant vis-à-vis des citoyens que de l'activité économique locale. Il est donc indispensable qu'ils aient les moyens non seulement d'assumer les différents impacts financiers de la crise sur leurs propres budgets mais également d'intervenir sur le terrain économique local, dont la proximité est leur meilleur atout. La vérité locale peut en effet être différente de la réalité régionale et fédérale en termes de relance.

La relance économique indispensable passera indéniablement par l'investissement. Et les Pouvoirs locaux sont les premiers investisseurs du pays.

Il faut néanmoins rappeler que ces réserves extraordinaires ont été constituées, d'une part, en période de non-crise et, d'autre part, au départ de l'exercice ordinaire.

Les investissements ne seront pas les seuls leviers de relance économique. Il est indispensable également que les moyens leur soient prévus pour agir dans l'immédiateté, afin de rencontrer les besoins constatés sur le terrain sans attendre des périodes parfois longues lorsqu'il s'agit d'investissements.

Pour rencontrer cette immédiateté, il sera dérogé à la règle de l'emprunt, exclusivement aujourd'hui destiné à l'investissement, et il sera permis aux communes de recourir à celui-ci aux fins de dépenses ordinaires spécifiquement dédiées à la relance économique.

La possibilité de rapatrier les réserves extraordinaires est également introduite.

Les situations des communes sont effet très diverses, en ce qui concerne la constitution de réserves ordinaires, de provisions et de réserves extraordinaires.

La combinaison du recours à l'emprunt et aux réserves extraordinaires ne pourra excéder pour l'ensemble de la période 2020-2021 la limite de 100 euros par habitant.

Quant à l'emprunt, sa durée de remboursement sera limitée à un maximum de 20 années et il sera réalisé directement par la commune, sans aucune aide régionale.

Evaluation :

Une évaluation sera réalisée pour le 31 mars 2021 au plus tard. Celle-ci portera non seulement sur les chiffres réels des différents impacts de la crise relatifs à l'année 2020 mais également sur les estimations pour l'année 2021 de ces mêmes impacts. Elle fera également le point sur le recours par les communes aux différents dispositifs dérogatoires mis en place ainsi que sur les différentes mesures de relance prises.

Il est impossible d'envisager de réaliser ces évaluations et rapport dès lors que les récoltes des différentes données utiles ne pourront être réalisées et constatées qu'en fin d'année non seulement pour ce qui concerne l'année 2020 mais également pour ce qui concerne les estimations affinées en ce qui concerne 2021. Cette évaluation sera également opportune pour déterminer d'éventuelles mesures ultérieures.

Avis de la section législation du Conseil d'Etat n°67466 du 2 juin :

L'ensemble des adaptations de forme et techniques proposées par le Conseil d'Etat ont été suivies.

Concernant le choix d'intégrer certaines modifications dans le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation et non dans le Règlement Général de la Comptabilité Communale, le Conseil d'Etat a validé notre motivation découlant de l'urgence, de l'importance des mesures, de la cohérence de l'ensemble proposé, de leur lisibilité et de leur caractère exceptionnel.

Les dispositions :

L'article 1^{er} autorise un déficit à l'exercice propre du service ordinaire de 3% en 2020 et 5% en 2021 découlant expressément de l'impact de la crise sanitaire COVID-19 sur les budgets communaux.

Ces pourcentages sont calculés sur le total des dépenses ordinaires de l'exercice propre.

L'article 2 prévoit la possibilité pour les communes qui sont en défaut de pouvoir présenter un équilibre global au service ordinaire de solliciter une aide auprès du Centre Régional d'Aide aux Communes, avec intervention totale de la Région au niveau des intérêts.

Il précise également que, dans ce cas, dès lors que ce défaut d'équilibre découle expressément de l'impact de la crise sanitaire, les communes concernées ne doivent pas présenter de plan de convergence.

L'article 3 dispose que les fonds de réserve ordinaire peuvent être rapatriés dans l'exercice propre du service ordinaire comme s'il s'agissait de provisions.

L'article 4 permet aux communes de recourir à l'emprunt et/ou au rapatriement de réserves extraordinaires aux fins de financer des dépenses spécifiques de relance en lien direct avec la crise sanitaire.

La possibilité de recourir aux réserves extraordinaires dans le même objectif est la réponse à la remarque de l'Union des Villes et communes de Wallonie.

Le montant maximum autorisé de l'ensemble de ces deux possibilités de financement pour la période 2020-2021 est de 100 euros par habitant.

La durée de remboursement de l'emprunt est fixée à un maximum de 20 ans.

L'article 5 prévoit que l'arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Avis du Conseil d'Etat n° 67.466/4 du 2 juin 2020

Section de législation

Le 25 mai 2020, le Conseil d'Etat, section de législation, a été invité par le Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'de pouvoirs spéciaux n° 46 visant à déroger au Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation et à le compléter afin de soutenir les finances locales obérées par la crise COVID-19 et d'autoriser des déficits budgétaires'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 juin 2020. La chambre était composée de Martine Baguet, président de chambre, Luc Cambier et Bernard Blero, conseillers d'Etat, et Anne-Catherine Van Geersdaele, greffier.

Le rapport a été présenté par Marc Oswald, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 juin 2020.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'Etat', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Considérant que la crise sanitaire exceptionnelle liée au COVID-19 que connaît aujourd'hui la Belgique et les mesures, actuelles et à venir, prises pour limiter la propagation du virus dans la population sont de nature à ralentir toute forme d'activité sur le territoire de la Région wallonne, voire à paralyser certains services;

Considérant qu'elle est de nature à affecter le bon fonctionnement des différents services publics et notamment les pouvoirs locaux;

Considérant qu'en vertu de l'article 1^{er} du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19, le Gouvernement est compétent pour prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie COVID-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave;

Considérant que les communes sont compétentes notamment pour régler les matières relevant de l'intérêt communal et prévenir les atteintes à l'ordre public, qui comprend la tranquillité, la salubrité et la sécurité publique;

Considérant que la crise du COVID-19 aura des conséquences négatives sur les finances des pouvoirs locaux communaux, tant au niveau des recettes que des dépenses;

Considérant que les règles budgétaires actuelles auxquelles sont soumis les pouvoirs locaux sont tout à fait incompatibles avec les conséquences induites par la crise sanitaire sur leurs moyens d'actions et de fonctionnement;

Considérant que des règles dérogatoires exceptionnelles doivent être prises en urgence en raison des adaptations budgétaires que les pouvoirs locaux devront adopter;

Considérant qu'il importe aussi de soutenir les efforts de nombreux pouvoirs locaux communaux dans leur participation et leur appui à la lutte contre l'épidémie ».

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

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

Examen du projet

Préambule

1. Il n'est pas nécessaire de viser l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', lequel n'offre pas de fondement juridique au projet à l'examen.

2. Il convient en revanche de viser expressément le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} du décret du 17 mars 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19', lequel, cité d'ailleurs dans le troisième considérant, autorise le Gouvernement wallon à « prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie COVID-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave ».

3. Un visa relatif à l'avis du Conseil d'État sera inséré avant les considérants; il sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis n° 67.466/4 du Conseil d'État donné le 2 juin 2020, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; » (1).

Dispositif

Article 1^{er}

1. Dans la phrase liminaire, il y a lieu de remplacer le mot « avec » par le mot « par ».

Le paragraphe 3 en projet doit être précédé du sigle « § 3 ».

Ces observations valent pour la suite du projet.

2. L'article L1314-1, § 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-près : le Code), en projet, sera rédigé comme suit :

« § 3. Par dérogation au paragraphe 2, l'exercice propre du service ordinaire (la suite comme au projet) ».

Dans la suite de cette disposition, l'expression « l'exercice propre » sera préférée à celle de « l'exercice proprement dit ». À cet égard, le délégué du Ministre confirme que ces deux notions sont équivalentes.

La même observation vaut aussi pour l'article L1314-1, § 5, alinéa 1^{er}, en projet (article 3 du projet).

Article 2

1. L'alinéa 1^{er} de l'article L1314-1, § 4, en projet recourt à la notion d'« équilibre global au service ordinaire », laquelle n'est pas définie dans le Code.

Selon le délégué du Ministre, cet équilibre « global » est celui tel qu'entendu à l'article L1314-1, § 1^{er}, du Code. L'auteur du projet est dès lors invité à opérer un renvoi à cette disposition.

2. L'alinéa 2 de l'article L1314-1, § 4, en projet prévoit la possibilité d'« une aide financière du Gouvernement ».

D'après la note au Gouvernement, cette aide serait accordée sous la forme d'un prêt du Centre régional d'aide aux communes (CRAC), les intérêts étant pris en charge par la Région.

Une telle précision gagnerait à être insérée dans le projet.

3. À l'alinéa 3 de l'article L1314-1, § 4, en projet, les mots « le cas échéant » seront omis.

Article 3

L'article L1314-1, § 5, en projet prévoit la possibilité, pour les exercices 2020 et 2021, de rapatrier les fonds de réserve ordinaires, affectés ou sans affectation particulière, dans l'exercice « proprement dit » du service ordinaire comme s'il s'agissait de provisions.

Cette faculté ne déroge à aucune disposition du Code, mais bien à l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 'portant le règlement général de la comptabilité en exécution de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation'.

Cependant, l'arrêté en projet entend s'appuyer sur le décret du 17 mars 2020 et non sur cet article L1315-1 qui charge le Gouvernement d'arrêter « les règles budgétaires, financières et comptables des communes, ainsi que celles relatives aux modalités d'exercice des fonctions de leurs comptables ».

Interrogé à ce sujet, le délégué du Ministre justifie ce choix de la manière suivante :

« Vu l'urgence et l'importance des mesures décidées, mais aussi pour assurer la cohérence de l'ensemble des dispositions (articles 1 à 5), leur lisibilité ainsi que leur caractère exceptionnel, nous avons considéré indispensable de les insérer dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ».

Eu égard à cette explication et dès lors que la disposition à l'examen entre dans le cadre de l'habilitation mise en œuvre par le projet, elle ne soulève pas de difficulté.

L'attention de l'auteur du projet est néanmoins attirée sur le fait que le texte devra faire l'objet d'une confirmation décrétable ultérieure, conformément à l'article 4 du décret du 17 mars 2020, ce qui aura pour conséquence que la disposition dérogeant à l'arrêté du gouvernement du 5 juillet 2007 aura force de décret.

Article 5

À la différence des textes législatifs, les arrêtés ne sont pas promulgués. La disposition doit être ou bien omise, auquel cas l'arrêté entrera en vigueur le dixième jour après celui de sa publication, conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, ou bien revue pour fixer l'entrée en vigueur de l'arrêté à une date précise antérieure à celle qui résulte de l'application du droit commun.

Le Greffier,
Anne-Catherine Van Geersdaele

Le Président,
Martine Baguet

Note

(1) *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n 36.1 et formule F 3-5-2.

11 JUIN 2020. — Arrêté du Gouvernement de pouvoirs spéciaux n° 46 visant à déroger au Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation et à le compléter afin de soutenir les finances locales obérées par la crise COVID-19 et d'autoriser des déficits budgétaires

Le Gouvernement wallon,

Vu l'article 39 de la Constitution;

Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, telle que modifiée;

Vu le décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19, notamment son article 1^{er}, § 1^{er};

Vu l'avis n° 67.466/4 du Conseil d'Etat donné le 2 juin 2020, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que la crise sanitaire exceptionnelle liée au COVID-19 que connaît aujourd'hui la Belgique et les mesures, actuelles et à venir, prises pour limiter la propagation du virus dans la population sont de nature à ralentir toute forme d'activité sur le territoire de la Région wallonne, voire à paralyser certains services;

Considérant qu'elle est de nature à affecter le bon fonctionnement des différents services publics et notamment les pouvoirs locaux;

Considérant qu'en vertu de l'article 1^{er} du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19, le Gouvernement est compétent pour prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie COVID-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave;

Considérant que les communes sont compétentes, notamment, pour régler les matières relevant de l'intérêt communal et prévenir les atteintes à l'ordre public, qui comprend la tranquillité, la salubrité et la sécurité publique;

Considérant que la crise du COVID-19 aura des conséquences négatives sur les finances des pouvoirs locaux communaux, tant au niveau des recettes que des dépenses;

Considérant que les règles budgétaires actuelles auxquelles sont soumis les pouvoirs locaux sont tout à fait incompatibles avec les conséquences induites par la crise sanitaire sur leurs moyens d'actions et de fonctionnement;

Considérant que des règles dérogatoires exceptionnelles doivent être prises en urgence en raison des adaptations budgétaires que les pouvoirs locaux devront adopter;

Considérant qu'il importe aussi de soutenir les efforts de nombreux pouvoirs locaux communaux dans leur participation et leur appui à la lutte contre l'épidémie;

Sur proposition du Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville;

Après délibération,

Arrête :

Article 1^{er}. L'article L1314-1 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation est complété par le paragraphe 3 suivant :

« § 3. Par dérogation au paragraphe 2, l'exercice propre du service ordinaire des budgets communaux peut présenter un déficit au cours des exercices 2020 et 2021 découlant expressément de l'impact de la crise COVID-19.

Le déficit en 2020 sera au maximum de 3% du total des dépenses ordinaires de l'exercice propre. Il sera calculé lors de chaque modification budgétaire 2020.

Le déficit en 2021 sera au maximum de 5% du total des dépenses ordinaires de l'exercice propre. Il sera calculé lors du budget initial 2021 et de chaque modification budgétaire 2021. ».

Art. 2. L'article L1314-1 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation est complété par le paragraphe 4 suivant :

« § 4. Au cours des exercices 2020 et 2021, à défaut d'équilibre global au service ordinaire, tel que défini à l'article L1314-1, § 1^{er}, découlant expressément de l'impact de la crise COVID-19, toutes les communes, y compris celles déjà sous plan de gestion, peuvent solliciter une aide financière du Gouvernement.

Cette aide est subordonnée à la présentation d'un plan de gestion spécifique COVID-19 qui devra d'abord prévoir le retour à l'équilibre global du service ordinaire durant l'année où l'aide financière susvisée est obtenue, et ensuite prévoir le retour à l'équilibre de l'exercice propre du service ordinaire au plus tard au budget initial de l'exercice 2022.

Cette aide consiste en un prêt via le Centre régional d'aide aux communes, pour lequel la Région prend en charge la totalité des charges d'intérêts.

Dans pareil cas, il est dérogé à l'article L1314-1, § 2, et les communes concernées ne doivent pas présenter un plan de convergence. ».

Art. 3. L'article L1314-1 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation est complété par le paragraphe 5 suivant :

« § 5. Au cours des exercices 2020 et 2021, les fonds de réserve ordinaires, affectés ou sans affectation particulière, pourront être rapatriés dans l'exercice propre du service ordinaire comme s'il s'agissait de provisions.

Lesdits fonds seront rapatriés dans la fonction ad hoc s'ils ont un usage déjà défini ou simplement dans la fonction « 000 Recettes générales » s'ils servent à équilibrer l'exercice propre du service ordinaire. ».

Art. 4. L'article L1314-1 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation est complété par le paragraphe 6 suivant :

« § 6. Au cours des exercices 2020 et 2021, il sera admis que les dépenses spécifiques de relance en lien direct avec la crise sanitaire inscrites au service ordinaire soient financées via un emprunt et via le rapatriement de fonds de réserves extraordinaires dans l'exercice propre du service ordinaire comme s'il s'agissait de provisions.

Le montant maximum autorisé du total cumulé de l'emprunt et du rapatriement de fonds de réserves extraordinaires pour l'ensemble des années 2020 et 2021 est de 100 euros par habitant.

La durée d'amortissement de l'emprunt est fixée à un maximum de 20 ans.

Dans pareil cas, l'emprunt est d'abord inscrit comme il se doit au service extraordinaire et transféré dans la fonction ad hoc du service ordinaire comme s'il s'agissait d'une provision. ».

Art. 5. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Namur, le 11 juin 2020.

Pour le Gouvernement :

Le Ministre-Président,
E. DI RUPO

Le Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville,
P.-Y. DERMAGNE