

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 141.952 du 14 mars 2005

A.128.450/VI-16.711

En cause : **LA COMMUNE DE OUPEYE,**
ayant élu domicile chez
Me Evelyne DEMARTIN, avocat,
place Van Meenen, n° 14,
1060 Bruxelles,

contre :

L'ETAT BELGE, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,

ayant élu domicile chez
Mes Françoise COLLARD et
Yves KEVERS, avocats,
rue des Angès, n° 21,
4000 Liège.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 octobre 2002 par la Commune de OUPEYE qui demande l'annulation de "l'arrêté du Ministre de l'Intérieur du 28 août 2002 statuant sur le recours budgétaire introduit par la requérante le 1^{er} août 2002, notifié le 28 août par courrier recommandé réceptionné le 2 septembre 2002";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. CUVELIER, Auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du juillet 2004 ordonnant le dépôt du rapport et convoquant les parties à comparaître le 8 septembre 2004 à 9.30 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. HANSE, Conseiller d'Etat, président f.f.;

Entendu, en ses observations, Me KEVERS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête peuvent être résumés comme suit:

1. Le 19 décembre 2001, le Conseil de police de la zone Basse-Meuse, dont fait partie la Commune de OUPEYE, requérante, adopte son budget 2002.

2. Le 20 décembre 2001, le Conseil communal d'OUPEYE adopte le budget de l'exercice 2002.

3. Le 17 janvier 2002, la Députation permanente du Conseil provincial de Liège approuve cette délibération du 20 décembre 2001 sans réserve en ce qui concerne la dotation communale au budget de la zone de police.

4. Le 21 janvier 2002, le Gouverneur de la Province de Liège approuve sans réserve le budget 2002 de la zone de police, en ce compris la répartition de la dotation communale globale.

Une part de ce budget, fixée à 1.906.370,77 € , est à charge de la Commune de OUPEYE, requérante.

5. Le 8 avril 2002, le Gouverneur informe le bourgmestre de la requérante de ce qu'en vertu d'une nouvelle circulaire ministérielle PLP 13ter du 23 janvier 2002, cette part ne peut être inférieure à 2.474.378,82 € .

6. Le 19 juin 2002, le Conseil de police de la zone Basse-Meuse décide de rejeter cette modification budgétaire n° 1 au budget zonal 2002 et de maintenir en

conséquence la répartition de la dotation communale comme arrêté le 19 décembre 2001, soit pour la Commune de OUPEYE une dotation de 1.906.370 î.

7. Le 27 juin 2002, le Conseil communal d'Oupeye vote une délibération adoptant notamment une modification budgétaire n° 1 - service ordinaire du budget 2002 de la commune.

8. Le 17 juillet 2002, le Gouverneur de la Province de Liège "approuve" la délibération du Conseil de police de la zone Basse-Meuse du 19 juin 2002 moyennant toutefois la rectification notamment de la dotation communale de OUPEYE dont il porte le montant à 2.474.378 î.

9. Le 1^{er} août 2002, le Conseil communal d'OUPEYE décide d'introduire un recours motivé auprès du Ministre fédéral de l'Intérieur contre l'arrêté du Gouverneur du 17 juillet 2002.

10. Le 28 août 2002, le Ministre de l'Intérieur statue comme suit sur le recours décidé le 1^{er} août 2002 contre l'arrêté du Gouverneur du 17 juillet 2002 :

" Le Ministre de l'Intérieur,

Vu la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, ci-après dénommée "la loi" notamment les articles 39, 40, 71, 72, 73 et 74;

Vu la délibération du conseil de police de Bas-senge/Bléginy/Dalhem/Juprelle/Oupeye/Visé, du 19 juin 2002 rejetant la modification budgétaire n° 1/2002 et maintenant, notamment, la répartition de la dotation communale de Oupeye à 1.906.370 î;

Vu l'arrêté d'approbation du 17 juillet 2002 pris par le gouverneur de la province de Liège à l'égard de la délibération du conseil de police du 19 juin 2002, moyennant des ajustements, notamment en portant la contribution de la Ville d'Oupeye à 2.474.378 î en lieu et place du montant initial de 1.906.370 î;

Vu le recours du conseil communal de Oupeye du 1^{er} août 2002, reçu au Ministère de l'Intérieur le 5 août 2002;

Considérant que la commune de OUPEYE invoque à l'appui de son recours que la délibération du conseil de police du 19 juin 2002 rejetant la modification budgétaire n° 1 du budget zonal 2002 n'est pas un acte administratif et que l'acte de réformation du gouverneur ne dispose donc pas de base légale;

Que, même si l'acte du 19 juin 2002 est une proposition visant à rejeter une modification budgétaire, il prend néanmoins la forme d'une délibération du conseil de police qui s'exprime de façon légale sur cette modification budgétaire; qu'en plus, la délibération du 19 juin 2002 confirme la délibération du 19 décembre 2001

arrêtant le budget de la zone; qu'en conséquence, la délibération du 19 juin 2002 doit être considérée comme un acte administratif qui est soumis à la tutelle du gouverneur;

Considérant que la commune de Oupeye estime que les dispositions de la PLP 13ter du 23 janvier 2002 sont illégales car elles violent l'article 40 de la loi et les dispositions des arrêtés du 24 décembre 2001 déterminant les normes budgétaires minimales de la police locale et du 16 novembre 2001 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricomunale;

Qu'en vertu de l'article 66 de la loi, la tutelle est instaurée pour veiller à la conformité des décisions des zones avec les dispositions comprises dans la loi ou prises en vertu de celles-ci;

Que les arrêté royaux et les circulaires qui régissent la création du budget des zones de police sont de telles dispositions;

Que les dispositions de la PLP 13ter sont reprises dans les arrêtés royaux du 16 novembre 2001 et du 24 décembre 2001 et que cette circulaire n'est qu'une circulaire explicative concernant notamment l'application combinée des deux arrêtés royaux précités;

Qu'en cas de litige sur les fondements de ces dispositions, il y a lieu de recourir aux instances appropriées et qu'il n'appartient pas aux autorités de tutelle de s'exprimer sur la légalité de ces dispositions;

Que l'arrêté royal du 16 novembre 2001 précité prévoit que le pourcentage de la participation de chaque commune à la dotation communale globale est déterminée de commun accord entre les différents conseils communaux et qu'à défaut d'accord, les critères sont définis par l'arrêté;

Que l'arrêté royal du 24 décembre 2001 précité prévoit que le budget ordinaire des dépenses 2002 du corps de police locale comprend au minimum, outre la dotation fédérale, le coût total de la police communale budgétisé en 2001 par la commune ou par les communes dans le cas d'une zone pluricomunale, diminué, d'une part, de recettes budgétisées en exécution d'un contrat de sécurité et de société, et, d'autre part, des dépenses extraordinaires;

Que ce principe vaut pour chacune des communes constituant la zone de police et que les prescrits de ces deux arrêtés royaux se cumulent;

Que, dès lors, les communes composant la zone de police doivent fixer le pourcentage de la participation de chacune d'elles et respectant le principe édicté par l'arrêté royal du 24 décembre 2001;

Que le gouverneur a estimé que la dotation de 1.906.370 i de la commune d'Oupeye ne répondait pas à l'obligation pour chaque commune d'investir le même montant qu'en 2001; qu'il a donc conclu à un désinvestissement et à la violation de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 24 décembre 2001 déterminant les normes budgétaires minimales de la police locale; qu'en ce sens, la décision du gouverneur de modifier ce montant était tout à fait justifiée;

Considérant que, selon la commune d'Oupeye, l'interprétation donnée par la PLP 13ter rompt le principe d'égalité établi par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 et aboutit à pénaliser les communes qui ont investi en matière de

sécurité durant les années précédant la réforme des polices par rapport à celles qui n'avaient pas fait d'effort;

Que le recours ne mentionne pas quelles sont les règles mises en cause qui rompent le principe d'égalité au détriment de la commune d'Oupeye et dans quelle mesure celles-ci ont été préjudiciables;

Considérant que, selon la commune de Oupeye, le budget du conseil de police du 19 décembre 2001 et, partant, le montant de la dotation communale, a été approuvé par le gouverneur en date du 21 janvier 2002 puis a été infirmé par son arrêté du 17 juillet 2002; que cette situation est contraire au principe de bonne administration;

Que le gouverneur invoque que la circulaire PLP 13 relative au budget des zones de police date du 23 janvier 2002 et , n'était pas d'application le 21 janvier 2001, date de l'approbation par le gouverneur de la dotation communale de budget de la zone de police;

Que, même si le gouverneur n'avait pas fait bonne application de l'arrêté royal du 24 décembre 2001 lorsque le budget de la zone voté le 19 décembre 2001 a été soumis à sa tutelle, il n'en demeure pas moins que l'arrêté de réformation du 17 juillet 2002 à l'égard de la délibération du 19 juin 2002 est pris afin d'instaurer la conformité de la dotation de la commune d'Oupeye aux arrêtés royaux des 16 novembre et 24 décembre 2001 et à la circulaire PLP 13ter;

Que, dans le point 3.5 de la PLP 13ter, les conseils de police ou les conseils communaux ont été invités à prendre une nouvelle délibération conforme à l'arrêté royal du 24 décembre 2001; que le gouverneur de Liège, constatant que la dotation communale de Oupeye ne correspondait plus aux normes minimales budgétaires, a invité le conseil de police à adopter une nouvelle délibération conforme aux normes réglementaires en date du 8 avril 2002; que le ministre de l'Intérieur a également adressé un courrier en ce sens au président du conseil de police le 18 avril 2002;

Considérant qu'on ne peut que constater que la délibération du 19 juin 2002 du conseil de police de Bassenge/Blégny/Dalhem/Juprelle/Oupeye/Visé viole les dispositions légales en ce qui concerne la contribution de la commune de Oupeye au budget de la zone de police;

Qu'il y a lieu dès lors d'inscrire d'office la somme de 1.474.378 **î** au budget communal de Oupeye;

Arrête :

Article 1^{er} . Le recours introduit par le conseil communal de Oupeye du 1^{er} août 2002 contre l'arrêté du 17 juillet 2002 du gouverneur de la province de Liège portant approbation, moyennant notamment un ajustement de la dotation communale de Oupeye à la zone de police de Bassenge/Blégny/Dalhem/Juprelle/Oupeye/Visé, n'est pas admis.

Article 2. La contribution de la commune de Oupeye s'élève donc à 2.474.378 **î** .

Bruxelles, le 28.08.2002";

Il s'agit de l'arrêté ici attaqué.

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier de sa requête, "de la violation de l'article 159 de la Constitution, de l'article 66 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des arrêtés royaux du 16 novembre 2001 pris en exécution de l'article 40, al. 6 de la loi du 7 décembre 1998, fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale et du 24 décembre 2001 déterminant les normes budgétaires minimales de la police locale, de l'erreur et de la contrariété des motifs, et de l'excès de pouvoir"; qu'elle reproche en substance à l'arrêté attaqué d'avoir fait application de la circulaire PLP 13ter du 23 janvier 2002, alors que cette circulaire, qui ne peut être considérée comme une disposition prise en vertu de la loi du 7 décembre 1998 au sens de l'article 66 de celle-ci, était de surcroît contraire aux arrêtés royaux des 16 novembre et 24 décembre 2001, et dans cette mesure, émanait d'un auteur incompétent et reposait sur une motivation inadéquate;

Considérant que la partie adverse répond, en substance, que l'arrêté attaque ne se fonde pas sur la circulaire ministérielle PLP 13ter en tant qu'acte réglementaire de portée générale et obligatoire; qu'elle soutient que cette dernière circulaire possède un caractère strictement interprétatif qui se borne à clarifier l'intention de l'autorité réglementaire manifestée au travers de l'arrêté royal du 24 décembre 2001 établissant les normes budgétaires minimales de la police locale; que, selon elle, la mise en perspective notamment de l'article 1^{er}, 1°, de l'arrêté royal du 24 décembre 2001 précité, et des articles 1 et 2 de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale "impose, à titre d'obligation essentielle, à chaque commune du royaume de Belgique d'affecter à partir de 2002 à la fonction de police une somme au moins équivalente à la dotation qui avait été budgétisée individuellement par chaque commune pour l'exercice 2001", ce qu'explicite à nouveau en d'autres mots la circulaire ministérielle PLP 13ter; qu'elle souligne ainsi que l'acte attaqué a fait application, non pas de la circulaire PLP 13ter, mais bien de l'arrêté royal du 24 décembre 2001 précité, à titre de fondement réglementaire, insistant sur l'absence de contrariété entre, d'une part, l'interprétation donnée par la circulaire PLP 13ter, et d'autre part, les normes déjà contenues dans l'arrêté royal du 24 décembre 2001 précité;

Considérant qu'il a été jugé par l'arrêt n° 128.249 du 18 février 2004 "qu'il ne ressort ni de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 ni de l'arrêté royal du 24 décembre 2001 que les communes composant une zone de police pluricommunale ne peuvent pas désinvestir en 2002, par rapport aux dépenses à leur charge en 2001; qu'en effet, les

arrêtés précités permettent aux communes de fixer de commun accord la répartition de la dotation globale et n'interdisent donc pas qu'une commune supporte une contribution moins importante en 2002 qu'en 2001 pour autant que les autres communes composant la zone de police acceptent d'augmenter leur participation au budget de la zone"; que ledit arrêt n° 128.249 en a déduit que la circulaire PLP 13ter "impose une obligation nouvelle, non prévue par la réglementation en vigueur" et l'a annulée;

Considérant que le Conseil se rallie à cette interprétation de la réglementation et aux motifs qui la fondent;

Considérant que l'arrêté attaqué énonce que "les dispositions de la PLP 13ter sont reprises dans les arrêtés royaux du 16 novembre 2001 et du 24 décembre 2001 et que cette circulaire n'est qu'une circulaire explicative concernant notamment l'application combinée des deux arrêtés royaux précités"; qu'il discerne dans ces arrêtés royaux "l'obligation pour chaque commune d'investir le même montant qu'en 2001", ce qu'énonce ladite circulaire;

Considérant que l'interprétation que donne ainsi l'arrêté attaqué des dispositions réglementaires va à l'encontre de celle donnée par l'arrêt n° 128.249 du 18 février 2004 et adoptée par le Conseil; que, partant, le moyen doit être dit manifestement fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Intérieur du 28 août 2002 statuant sur le recours budgétaire introduit par la Commune de OUPEYE.

Article 2.

Les dépens, liquidés en débet à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
quatorze mars deux mille cinq par :

MM. HANSE, Conseiller d'Etat, Président f.f.,
 HARMEL, Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL

Ph. HANSE.