

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 142.169 du 15 mars 2005

A.128.446/VI-16.710

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

contre :

LA REGION WALLONNE, représentée par
son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse, n° 24,
1060 Bruxelles.

Partie intervenante :

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

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

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

Vu la requête introduite le 24 octobre 2002 par la Commune d'Oupeye qui demande l'annulation de "l'arrêté du Ministre des Affaires intérieures de la Région wallonne du 26 août 2002, statuant sur le recours budgétaire introduit par la requérante le 25 juillet 2002, notifié par courrier recommandé daté du 26 août 2002";

Vu la requête introduite le 11 février 2003 par laquelle la Région wallonne, partie adverse, demande que l'Etat belge, représenté par le Ministre de l'Intérieur, soit appelé en intervention;

Vu l'ordonnance du 26 février 2003 accueillant cette demande d'intervention;

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 15 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 leurs observations, Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour la partie adverse et Me Yves KEVERS, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

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 *î*, 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 *î*.

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 d'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 18 juillet 2002, la Députation permanente du Conseil provincial de Liège approuve les modifications n^{os} 1 et 2 du budget 2002 de la commune d'OUPEYE votées par le conseil communal le 27 juin 2002, tout en réformant l'inscription à l'article 330/435-01 portée du montant de 2.066.996,62 *î* à celui de 2.474.378 *î*, conformément à l'arrêté du Gouverneur du 17 juillet 2002.

10. Le 25 juillet 2002, le Collège des bourgmestre et échevins d'OUPEYE décide d'introduire un recours motivé auprès du Gouvernement wallon contre l'arrêté de la Députation permanente du 18 juillet 2002 "en ce qu'il rectifie la modification

budgétaire n° 1 service ordinaire du budget 2002 de la commune d'Oupeye, en portant la dotation communale à la zone de police de 1.906.370 î à 2.474.378 î".

11. 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.

12. Le 26 août 2002, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique du Ministère de la Région wallonne statue comme suit sur le recours décidé le 25 juillet 2002 contre l'arrêté de la Députation permanente du 18 juillet 2002 :

" (...)

Vu la délibération du 27 juin 2002 par laquelle le conseil communal d'OUPEYE vote les modifications n° 1 et 2 des services ordinaire et extraordinaire du budget pour l'exercice 2002 de la commune, parvenue le 1^{er} juillet 2002 à la Députation permanente du Conseil provincial de LIEGE et au Gouvernement wallon;

Vu l'arrêté du 17 juillet 2002, par lequel Monsieur le Gouverneur de la Province de LIEGE décide de porter le montant de la dotation de la commune d'OUPEYE à la zone de police de la Basse Meuse de 2.066.996,62 î à 2.474.378 î en application des articles 71 et 72 de la loi du 7 décembre 1998, organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux;

Vu l'arrêté du 18 juillet 2002, réceptionné le 23 juillet 2002 par la commune d'OUPEYE, par lequel la Députation permanente de LIEGE approuve les modifications n° 1 et 2 du budget de l'exercice 2002 de la commune d'OUPEYE moyennant la rectification de l'article budgétaire 330/435-01 contribution police de 2.066.996,62 î à 2.474.378 î;

Attendu que cette réformation a pour conséquence, au service ordinaire, de modifier le mali à l'exercice propre de - 101.857,77 î à -509.239,15 î et de ramener le boni global de 1.924.789,22 î à 1.517.407,64 î;

Vu le recours du Collège des Bourgmestre et Echevins de la commune d'OUPEYE, introduit par une délibération du 25 juillet 2002 parvenue au Gouvernement wallon le 26 juillet 2002, contre l'arrêté de la Députation permanente de LIEGE du 18 juillet 2002;

Considérant que le recours introduit par le Collège des Bourgmestre et Echevins de la commune d'OUPEYE respecte les formes et délais prescrits et qu'il est donc recevable;

Considérant que la Députation permanente de LIEGE intègre dans les modifications budgétaires de l'exercice 2002 votées par le Conseil communal d'OUPEYE le 27 juin 2002 le montant inscrit d'office par Monsieur le Gouverneur de la Province de LIEGE dans le budget zonal à travers son arrêté du 17 juillet 2002 en application de l'article 72 de la LPI du 7 décembre 1998 susvisée; qu'il s'agit d'une dépense obligatoire qui s'impose à la commune et qu'il appartenait à la Députation permanente de LIEGE de procéder à l'inscription de ce montant qui n'avait pu être incorporé dans les modifications n° 1 et 2 du budget 2002 de la commune

d'OUPEYE; que la Députation permanente de LIEGE a constaté cette lacune au travers des modifications n° 1 et 2 du budget 2002 de la commune d'OUPEYE et devait rectifier en conséquence en réformant la modification n° 1 par l'inscription d'une dépense d'un montant de 2.474.378 î à l'article 33001/435-01 «Contribution police» correspondant à la recette qui sera prévue dans le budget 2002 de la zone de police de la Basse Meuse (n° 5281) dans le cadre de la contribution de la commune d'OUPEYE;

Considérant que pour le surplus les dites modifications budgétaires n° 1 et 2 sont conformes à la loi et respectent l'intérêt général,

ARRETE :

Article 1^{er}. - Le recours introduit par le Collège des Bourgmestre et Echevins d'OUPEYE par sa délibération du 25 juillet 2002 est déclaré recevable mais non fondé.

Article 2. - Les modifications n° 1 telle que réformée par la Députation permanente de LIEGE et n° 2 du budget de l'exercice 2002 de la commune d'OUPEYE sont approuvées définitivement.
(...)"

Il s'agit de l'arrêté ministériel ici attaqué, notifié le jour même à la requérante.

13. 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 :

" 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 2.474.378 **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**."

Cette décision est notifiée le jour même à la requérante.

14. Par arrêt n° 141.952 du 14 mars 2005, le Conseil d'Etat annule l'arrêté du Ministre de l'Intérieur du 28 août 2002 décidant notamment que la contribution de

la Commune d'OUPEYE au budget 2002 de la zone de police de Basse-Meuse s'élève à 2.474.378 i.

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, du décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, 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 dans les motifs et de l'excès de pouvoir"; qu'elle reproche en substance à l'arrêté attaqué d'avoir, pour approuver les modifications budgétaires de la requérante en intégrant dans son budget l'augmentation de sa contribution à la zone de police de Basse-Meuse imposée par le Gouverneur de la Province de Liège, fait application de la circulaire PLP 13ter du 23 janvier 2002, laquelle est contraire aux arrêtés royaux des 16 novembre et 24 décembre 2001;

Considérant que la partie adverse, en réponse, fait valoir que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 24 décembre 2001 précité doit être compris comme prévoyant que le budget ordinaire des dépenses 2002 du corps de police locale approuvé par le conseil de police, comprend au minimum le coût total de la police communale budgétisé en 2001 par chacune des communes dans le cas d'une zone pluricommunale, en sorte que la circulaire PLP 13ter critiquée ne fait qu'interpréter cette disposition, sans rien ajouter à sa portée;

Considérant que l'Etat belge, appelé en intervention forcée, soutient, dans son mémoire introduit le 20 mai 2003, que l'acte attaqué ne se fonde pas sur la circulaire ministérielle PLP 13ter en tant qu'acte réglementaire de portée générale et obligatoire, mais confirme que cette circulaire n'ajoute rien à la réglementation existante et ne fait qu'exprimer en d'autres mots la teneur des dispositions de l'arrêté royal du 24 décembre 2001, dans le seul souci de clarifier l'intention de l'autorité réglementaire;

Considérant que, ainsi qu'il a été jugé par l'arrêt n° 128.249 du 18 février 2004, il ne ressort pas 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 consenties en 2001; qu'en effet, l'arrêté royal du 16 novembre 2001 précité, par son article 1^{er}, permettait aux communes de fixer de commun accord la répartition de la dotation globale et n'interdisait 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;

Considérant que le Gouverneur de la Province de Liège, en approuvant, le 17 juillet 2002, la délibération du Conseil de police de la zone Basse-Meuse moyennant la rectification consistant à porter le montant de la dotation communale d'Oupeye à 2.474.378 ¹, a fait explicitement application de la circulaire PLP 13ter du 23 janvier 2002 et a donné à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 24 décembre 2001 précité une portée incorrecte;

Considérant que le Ministre de l'Intérieur s'est approprié cette erreur par son arrêté du 28 août 2002;

Considérant, toutefois, que la circulaire PLP 13ter du 23 janvier 2002 a été annulée par l'arrêt n°128.249 du 18 février 2004, et que l'arrêté du Ministre de l'Intérieur du 28 août 2002 a été annulé par l'arrêt n° 141.952 du 14 mars 2005;

Considérant qu'il s'ensuit que le moyen doit être dit manifestement fondé; que, du reste, l'arrêté attaqué, qui ne fait qu'intégrer au plan budgétaire une décision de tutelle annulée, mérite à ce seul titre d'être annulé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté pris le 26 août 2002 par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne rejetant le recours introduit par le Collège des bourgmestre et échevins d'OUPEYE par sa délibération du 25 juillet 2002, et approuvant définitivement les modifications n° 1 telle que réformée par la Députation permanente de LIEGE, et n° 2 du budget de l'exercice 2002 de la commune d'OUPEYE.

Article 2.

Les dépens, liquidés en débet à la somme de 300 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le quinze 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.