

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 203.630 du 5 mai 2010

A 181.667/XV-1178

En cause : **la ville de Wavre**,
 ayant élu domicile chez
 Mes J. BOURTEMBOURG et N. FORTEMPS,
 avocats,
 rue de Suisse 24
 1060 Bruxelles,

 contre :

 la Région wallonne, représentée
 par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 mars 2007 par la ville de Wavre, qui demande l'annulation de «l'arrêté adopté, semble-t-il, le 13 juillet 2006 par le Gouvernement wallon décidant de la répartition des aides octroyées aux communes dans le cadre du plan Tonus communal-Axe I pour l'année 2006, en tant qu'il ne prévoit pas l'octroi, dans ce cadre, d'une aide au titre de compensation "chef-lieu Province du Brabant wallon au bénéfice de la ville de Wavre"»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique, régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme VAN LAER, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 25 mars 2010 fixant l'affaire à l'audience du 27 avril 2010 à 9 heures 30;

Entendu en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en ses observations, Me N. FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie requérante;

Entendu, en son avis conforme, Mme VAN LAER, 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 du recours se présentent comme suit :

1. Le 12 juillet 2001, le Gouvernement wallon a adopté le «Plan Tonus communal 2001-2004», lequel prévoit des interventions exceptionnelles au profit des communes selon deux «axes» : le premier comprend des aides exceptionnelles et linéaires pour 2001-2003 tandis que l'axe 2 prévoit des aides complémentaires attribuées par l'intermédiaire du Centre régional d'aide aux communes.

A l'époque, ce Plan Tonus avait été motivé par les difficultés financières de l'ensemble des communes wallonnes, dans l'attente de la réforme annoncée de la législation relative au Fonds des communes.

Plus particulièrement, pour l'axe 1, le Gouvernement avait prévu de répartir le budget de 1.596 millions de francs sur la base des éléments suivants:

- le revenu moyen par habitant;
- une intervention forfaitaire de 3 millions pour 258 communes sur 262;
- une compensation de la perte dans la dotation principale;
- une compensation «paix fiscale»;
- une compensation «chefs-lieux» de 25 millions de francs pour Wavre et de 2 millions pour Eupen.

En ce qui concerne cette compensation «chefs-lieux», la note du ministre des Affaires intérieures approuvée à l'époque par le Gouvernement wallon indiquait ce qui suit :

« Depuis la création de la Province du Brabant wallon, Wavre a été choisie comme chef-lieu de province. Le décret relatif au financement général des communes n'ayant à ce jour pas été modifié, la commune est restée en 3^e catégorie alors que les chefs-lieux sont repris en 2^e catégorie. Vu cette situation, je propose de reconduire la même aide que les années précédentes, à savoir 25 millions de francs.»

2. Le 20 novembre 2003, le Gouvernement wallon a décidé de reconduire l'axe 1 du Plan Tonus communal pour les années 2004 à 2006.

Les critères d'affectation de ce budget ont été revus de la manière suivante :

- une intervention forfaitaire de 100.000 € pour 258 communes;

- une compensation «chefs-lieux» pour Eupen et Wavre, augmentée de 40% par rapport au montant 2003;
- une compensation de la perte dans la dotation principale dont le taux était à déterminer ultérieurement;
- une intervention selon le revenu moyen par habitant.

3. Pour l'exercice 2005, la ville de Wavre a ainsi bénéficié, au titre du Plan Tonus:

- d'une intervention forfaitaire de 100.000 €;
- d'une intervention par revenu moyen par habitant de 52.424,87 €;
- et d'une compensation au titre de chef-lieu de 868.000 €.

4. Le 15 décembre 2005, le Conseil régional wallon a adopté le décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2006.

Ce budget prévoyait notamment un poste de 46.500.000 € au titre d'«intervention Tonus communal» (article 43.09 du programme 01 de la division organique 14).

L'article 37 du même décret précisait par ailleurs :

« Le Gouvernement wallon définit les règles de répartition des crédits inscrits aux allocations de base 43.09, 43.14 et 43.18 du programme 01 de la division organique 14.»

5. Le 24 janvier 2006, le conseil communal de la ville de Wavre a adopté son budget général pour l'exercice 2006.

Ce budget prévoyait notamment, en recettes au service ordinaire, trois tranches afférentes au Plan Tonus communal, dont une tranche de 868.000 € au titre de compensation «chef-lieu».

La délibération adoptant ce budget a été approuvée par un arrêté du 9 mars 2006 du collège provincial du Brabant wallon.

6. Le 13 juillet 2006, le Gouvernement wallon approuve, en application de l'article 37 précité du décret du 15 décembre 2005 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2006, la répartition des aides Tonus-axe 1 pour l'année 2006, telle que proposée par le ministre des Affaires intérieures.

La note explicative du ministre indique que la répartition s'effectue en fonction de trois critères :

- une intervention forfaitaire de 100.000 € par commune (sauf Mons, Charleroi, Namur et Liège);
- une compensation de la perte dans la dotation principale;
- la répartition du solde en fonction du revenu moyen par habitant.

Cette décision du 13 juillet 2006 du Gouvernement constitue l'acte attaqué par le recours, la ville de Wavre contestant le choix des critères de répartition retenu par le Gouvernement, ainsi que le montant qui lui a été octroyé et qui exclut toute intervention au titre de compensation comme chef-lieu de la province du Brabant wallon.

7. La requérante précise également que la décision attaquée a été portée à sa connaissance par une correspondance du 11 septembre 2006 que lui a adressée le ministre des Affaires intérieures.

Ce courrier est ainsi rédigé :

« A mon initiative, le Gouvernement wallon a décidé en date du 13 juillet 2006 de répartir les aides exceptionnelles octroyées aux communes dans le cadre du Plan Tonus-Axe 1 pour 2006.

Les aides linéaires s'élèvent pour l'ensemble des communes wallonnes à un montant de 46.500.000 €. Ces aides sont réparties en fonction de trois critères:

- revenus moyens par habitant (à l'exception des quatre villes : Charleroi, Liège, Namur et Mons);

- intervention forfaitaire de 100.000 € par commune (à l'exception des quatre villes: Charleroi, Liège, Namur et Mons) ;

- compensation de la perte dans la dotation principale du Fonds des communes (exercice 2006).

Les montants octroyés au regard des premier et troisième critères ont été ajustés suivant les statistiques annuelles.

Le tableau annexé reprend pour 2006 les éléments propres à votre commune. Le montant total de l'intervention complémentaire régionale s'élève à 162.135,37 € cette année.

Je vous recommande d'inscrire cette aide lors de votre prochaine modification budgétaire à l'article 02910/466-48.

(...).»

Le tableau annexé à ce courrier décompose comme suit le montant attribué à la ville de Wavre :

Intervention forfaitaire	100.000,00
Revenu moyen par habitant	62.135,37
Compensation perte Dot.princ.2006/Prév.budg.2006	0,00
Total	162.135,37

8. Par un courrier de son avocat daté du 16 février 2007, la ville requérante a interpellé le ministre des Affaires intérieures sur l'erreur que paraissait receler la correspondance du 11 septembre 2006 l'informant de la répartition des aides dans le cadre du Plan Tonus.

Dans une lettre datée du 5 mars 2007, le ministre a répondu que le Gouvernement wallon, en adoptant la circulaire relative aux budgets communaux pour l'exercice 2006, avait en effet envisagé le 8 septembre 2005 de ne plus octroyer à Wavre de compensation au titre de chef-lieu de la province du Brabant wallon, position confirmée le 13 juillet 2006 lors de la répartition des aides de l'axe 1 du Plan Tonus de l'année 2006. Le

ministre ajoutait que la décision de répartir ces aides était de la seule compétence du Gouvernement wallon et qu'aucune autre compensation ne serait octroyée à Wavre;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours, au motif qu'il serait tardif; qu'elle expose que la répartition des aides du Plan Tonus a été arrêtée le 13 juillet 2006 par le Gouvernement et a été notifiée à la requérante par un courrier envoyé le 11 septembre 2006;

Considérant, ainsi que le souligne à juste titre la requérante, que ce courrier du 11 septembre 2006, reçu par elle le 14 septembre, ne mentionnait pas l'existence des voies de recours, ni les formes et délais à respecter, comme le prescrit l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que la même disposition, dans sa version en vigueur avant sa modification par la loi du 15 septembre 2006, prévoit que lorsque la condition précitée n'est pas remplie, les délais de prescription ne prennent pas cours; qu'il s'ensuit que le recours au Conseil d'Etat introduit le 12 mars 2007 par la ville de Wavre ne saurait être considéré comme tardif; que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse doit être rejetée;

Considérant que la ville requérante invoque un premier moyen pris du «défaut de motivation, de la violation du principe général du droit de retrait des actes administratifs et de l'excès de pouvoir»; qu'elle expose que son conseil communal avait adopté le 24 janvier 2006 le budget pour l'année 2006, lequel comportait notamment, au service ordinaire en recettes, un montant octroyé dans le cadre du Plan Tonus au titre de compensation «chef-lieu» et que ce budget a été approuvé par le collège provincial du Brabant wallon le 9 mars 2006; qu'après avoir fait observer que cet arrêté d'approbation du collège provincial n'a pas été remis en question, puisque le Gouvernement wallon n'a pas fait usage de son droit d'évocation et que le gouverneur de la province n'a pas introduit de recours, la requérante soutient que l'acte attaqué s'analyse comme une décision de retrait de l'approbation par l'autorité de tutelle de son budget pour l'année 2006, alors qu'un acte administratif créateur de droit ne peut être retiré que pour autant qu'il soit irrégulier et à condition que ce retrait intervienne durant le délai de recours en annulation devant le Conseil d'Etat ou, lorsqu'un tel recours est introduit, jusqu'au moment de la clôture des débats, et ce dans les limites d'un éventuel arrêt d'annulation;

Considérant que l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2006 et la notification du montant qui a été octroyé à la requérante au titre du Plan Tonus ne peut s'analyser comme constituant un retrait de l'arrêté du 9 mars 2006 approuvant son

budget pour l'exercice 2006; que le courrier du ministre du 11 septembre 2006 doit s'interpréter comme la communication à un pouvoir subordonné de la décision prise par une autorité supérieure, le Gouvernement, décision qui se traduit en l'espèce par une diminution d'une prévision de recette de son budget, diminution dont devait tenir compte la requérante lors d'une modification budgétaire afin d'adapter son budget de l'exercice à la nouvelle donnée financière que constituait le montant exact de la subvention régionale à percevoir dans le cadre du Plan Tonus communal; qu'en effet, le budget élaboré par une commune n'est qu'une estimation des recettes et des dépenses susceptibles d'être effectuées dans le courant de l'exercice budgétaire et extrapolées à partir de données antérieures, en sorte que l'inscription d'une recette escomptée dans le budget n'est pas un acte créateur de droit, de même que l'approbation par l'autorité de tutelle compétente, en l'espèce le collège provincial, du budget élaboré par une commune permet simplement au budget de produire ses effets mais n'a pas pour conséquence de créer un droit dans le chef de cette commune à obtenir le montant exact de la recette mentionnée; qu'il en va d'autant plus ainsi que l'article 37 du décret du 15 décembre 2005 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2006 a confié au Gouvernement le soin de définir les règles de répartition des crédits prévus au titre d'interventions du Plan Tonus-axe 1 en faveur des communes, et qu'à la date de l'approbation du budget communal par le collège provincial du Brabant wallon, soit le 9 mars 2006, ces critères n'avaient pas encore été établis par le Gouvernement wallon; qu'il s'ensuit que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'un deuxième moyen de la requête est pris «du défaut de motivation, de la violation de la ligne de conduite que s'est fixée l'autorité, du principe général de bonne administration et de la légitime confiance»; que la requérante fait valoir que lors de la répartition des aides du Plan Tonus pour les années antérieures, elle bénéficiait d'une compensation «chef-lieu» en sa qualité de chef-lieu de la province du Brabant wallon, tandis que l'acte attaqué se fonderait sur la circonstance que Wavre ne connaîtrait pas de difficultés financières, de sorte qu'il aurait été décidé de ne plus lui octroyer une telle compensation; que plus particulièrement, la requérante souligne que de 1995 à 2000 le Gouvernement wallon lui avait accordé une aide spécifique d'un montant de 25 millions de francs afin de lui permettre de remplir ses nouvelles missions au sein de la province du Brabant wallon et que cette intervention au titre de chef-lieu a ensuite été retenue à l'occasion de la répartition des aides exceptionnelles du Plan Tonus communal pour les exercices 2001 à 2005; qu'à cet égard, la requérante soutient que l'autorité ne peut s'écarter de la ligne de conduite qu'elle s'était préalablement fixée qu'à la condition que ce revirement soit dûment justifié et elle estime qu'en l'espèce aucun motif exact, pertinent ou légalement admissible ne saurait justifier qu'aucune

intervention ne lui soit plus octroyée dans le cadre du Plan Tonus en vue de compenser de manière forfaitaire les surcoûts engendrés par sa qualité de chef-lieu provincial; qu'elle soutient enfin que l'acte attaqué procède de la violation du principe de bonne administration et de la légitime confiance, lequel s'oppose à ce que l'autorité retire sans motif valable un avantage à l'administré;

Considérant que la répartition des aides dans le cadre de l'axe 1 du Plan Tonus ne repose sur aucun mécanisme arrêté dans un décret organique mais que la compétence pour déterminer les règles de répartition de ces aides est octroyée chaque année par le Parlement régional au Gouvernement lors de l'approbation du décret contenant le budget général des dépenses de la Région; qu'ainsi, pour l'année budgétaire 2006, le seul fondement légal du Plan Tonus-axe 1 est le décret budgétaire du 15 décembre 2005, plus particulièrement son article 37 et l'article 43.09.22 du programme 01 de la division organique 14 du budget; qu'il s'ensuit que les aides que les communes wallonnes se voient attribuer dans le cadre du Plan Tonus-axe 1 ne peuvent être considérées comme un droit acquis ni comme créant une obligation pour l'autorité qui répartit les subsides de prévoir dans le futur d'autres aides d'un montant inchangé; qu'au contraire, l'octroi des subventions dans le cadre du Plan Tonus est gouverné par le principe de l'annualité budgétaire, en sorte que l'allocation d'un certain montant de subvention à une commune, au cours d'un exercice, n'emporte aucun engagement, même moral, de l'autorité budgétaire d'allouer une subvention au moins identique au cours de l'exercice suivant ou de prendre en compte les mêmes critères pour en déterminer le montant; qu'il s'ensuit que dans le cas d'espèce, le Gouvernement, chargé en vertu du décret budgétaire de définir chaque année les critères de répartition des aides découlant du Plan Tonus, n'est nullement lié par les critères retenus précédemment, ceux-ci ne constituant en rien une quelconque ligne de conduite dont le Gouvernement ne pourrait s'écarter qu'en justifiant sa décision; que le moyen n'est dès lors pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen du défaut de motivation et de la violation des principes d'égalité et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution; qu'elle rappelle que ces principes s'opposent à ce que l'on traite de manière identique des catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes et elle soutient que la ville de Wavre, d'une part, et les autres communes wallonnes, d'autre part, constituent des catégories se trouvant dans des situations différentes, dès lors que Wavre est chef-lieu de la province du Brabant wallon et que cette particularité n'est pas prise en compte dans le cadre du financement général des communes prévu par la législation relative au Fonds des communes; que la

requérante ajoute qu'elle n'aperçoit pas les motifs objectifs et raisonnables qui justifieraient qu'elle et les autres communes wallonnes soient traitées de la même manière s'agissant de la répartition des aides dans le cadre du Plan Tonus-axe 1, dès lors qu'elle est la seule commune chef-lieu provincial dont le financement des surcoûts n'est pas assuré par la partie adverse;

Considérant que l'article L1332-4 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que pour la répartition du Fonds des communes, les communes wallonnes sont classées en trois catégories distinctes, selon leurs besoins différents, à savoir:

- une première catégorie, qui comprend les deux plus grandes villes de la Région en terme de nombre d'habitants;
- une deuxième catégorie, qui comprend les chefs-lieux d'arrondissement ainsi que certaines communes dont le législateur a estimé qu'elles avaient une vocation sous-régionale;

- une troisième catégorie, qui regroupe les autres communes wallonnes;

qu'il s'ensuit que la caractéristique «chef-lieu de province» n'est pas prise en compte dans cette classification, tandis que la ville de Wavre explique dans sa requête qu'à la suite de sa désignation comme chef-lieu de la province du Brabant wallon, elle aurait dû être classée parmi les communes de la deuxième catégorie et bénéficier d'un financement similaire à celui des communes de cette catégorie; que la ville requérante précise toutefois que «le 23 avril 1995, le Ministre des Affaires intérieures, de la Fonction publique et du Budget de la Région wallonne (lui) a indiqué que sa demande ne pouvait être rencontrée qu'en apportant des modifications au décret du 20 juillet 1989 fixant les règles du financement général des communes, qu'il appartenait au Gouvernement d'évaluer l'application de ce décret compte tenu alors de la fin de la législature, et que le prochain Gouvernement devait prendre les dispositions nécessaires afin de rencontrer cette problématique»; que cette modification décrétole n'est cependant pas intervenue, en sorte que la ville de Wavre a bénéficié d'une forme de compensation par le biais tout d'abord d'une aide spécifique (1995-2000), puis dans le cadre du Plan Tonus communal (2001-2005) d'une compensation, dont elle s'est vue privée en 2006;

Considérant qu'il découle de ces différents éléments que la discrimination dont la requérante se plaint dans les développements de son moyen trouve en réalité son origine, non dans l'acte attaqué mais bien dans l'article L 1332-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, lequel classe la ville de Wavre parmi les communes de la troisième catégorie; que la requérante ne soutient pas que l'article

précité du Code de la démocratie locale serait discriminatoire et ne demande pas qu'une question préjudicielle soit posée à ce sujet à la Cour constitutionnelle; qu'il s'ensuit que le moyen est irrecevable;

Considérant que dans son mémoire en réplique et après la consultation du dossier administratif, la requérante soulève un nouveau moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte ainsi que de la violation du décret du 15 décembre 2005 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2006, de l'article 68 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, et de l'arrêté du Gouvernement du 26 août 2004 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, spécialement de son article 13; qu'elle fait valoir que l'acte attaqué décidant de la répartition des aides octroyées aux communes dans le cadre du Plan Tonus-axe 1 pour l'année 2006 a été pris non pas par le Gouvernement wallon en date du 13 juillet 2006, mais par le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique à une date inconnue, alors que le décret précité du 15 décembre 2005 a prévu au titre d'axe 1 du Plan Tonus une aide aux communes d'un montant total de 46,5 millions d'euros, à charge pour le Gouvernement de décider de la répartition de cette aide;

Considérant que la requérante paraît toutefois se contredire puisque dans son dernier mémoire, en précisant l'objet de son recours, elle écrit qu'«il se déduit d'ailleurs de cette correspondance (la lettre du 11 septembre 2006 du ministre des Affaires intérieures) que c'est par une seule et même décision que le Gouvernement a décidé des critères de répartition des aides exceptionnelles et des montants octroyés sur base de ces critères»;

Considérant qu'en réponse à une demande formulée par l'auditeur-rapporteur dans le cadre de l'instruction du dossier, le Département de la gestion et des finances des pouvoirs locaux du Service public de Wallonie a communiqué le 9 janvier 2010 la décision du Gouvernement wallon du 13 juillet 2006 relative à la répartition de l'aide Tonus-axe 1 entre les communes concernées; que cette décision indique que «le Gouvernement approuve le projet de répartition des aides Tonus-axe 1 pour l'année 2006 telle qu'elle est présentée dans le tableau annexé à la note lui soumise» et qu'«il charge le Ministre des Affaires intérieures de l'exécution de la présente décision»; que le tableau de répartition des aides concernées, occupant cinq feuillets, est bien joint à cette décision du Gouvernement, porte le visa : «Vu pour être annexé à l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2006», et est signé par le ministre-président et le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique; qu'il s'ensuit que le nouveau moyen invoqué pour la première fois dans le mémoire en réplique, s'il est

recevable parce qu'il soulève la question de l'incompétence de l'auteur de l'acte, n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le cinq mai deux mille dix par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M. GAYIBOR,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

K. T. GAYIBOR

M. LEROY