

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.636 du 16 octobre 2020

A. 228.511/XV-4134

En cause : **la commune de Flobecq**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur et des Réformes Institutionnelles,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

la zone de police 5323 des Collines,
représentée par son collège de police,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTTENDAELE et
Charly DERAIVE, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 3 juillet 2019, la commune de Flobecq demande l'annulation de « la décision du 3 mai 2019 du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur par laquelle est rejeté le recours introduit par le conseil communal de la commune de Flobecq contre l'arrêté du Gouverneur de la Province de Hainaut du 26 février 2019 portant non-approbation de la délibération du conseil communal de la commune de Flobecq du 21 janvier 2019 qui fixe à 208.666,58 € la contribution financière de la commune de Flobecq à la Zone de police pluricommunale des Collines (ZP5323) ».

XV – 4134 - 1/10

II. Procédure

Par une requête introduite par la voie électronique le 14 août 2019, la zone de police 5323 des Collines demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 3 septembre 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Edward Langohr, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 juin 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 octobre 2020.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Lucie Cartiaux, *loco* M^{es} Marc Uyttendaele et Charly Derave, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La zone de police locale n° 5323 des Collines est composée des communes d'Ellezelles, de Flobecq, de Frasnes-lez-Anvaing et de Lessines.

2. Le 21 janvier 2019, le conseil communal de la requérante approuve un montant de 208.666,58 euros au titre de sa contribution financière au budget 2019 de la zone de police.

3. Le 24 janvier 2019, la commission budgétaire de la zone de police émet un rapport dans lequel elle propose notamment de porter la contribution de la requérante à 219.099,91 euros au budget 2019.

4. Le 8 février 2019, le conseil de police de la zone adopte, à l'unanimité, le budget pour l'exercice 2019 qui fixe la dotation de la requérante au montant proposé par sa commission budgétaire.

5. Le 26 février 2019, le Gouverneur de la Province de Hainaut approuve le budget de la zone de police et décide de ne pas approuver la délibération du conseil communal de la requérante du 21 janvier 2019 en l'invitant « à inscrire dans son budget le montant de 219.099,91€ à titre de dotation communale en faveur de la zone de police des Collines ».

7. Le 2 avril 2019, le conseil communal de la requérante décide d'introduire un recours contre de cette décision auprès du ministre de l'Intérieur.

8. Le 3 mai 2019, le ministre de l'Intérieur rejette le recours de la requérante pour les motifs suivants :

« [...] Considérant qu'il convient de rappeler ici les limites de l'exercice du pouvoir de tutelle conféré au ministre de l'intérieur par les articles 71 et suivants LPI ; que la tutelle spécifique y prévue consiste en la vérification du respect par les actes des pouvoirs locaux des dispositions légales et réglementaires relatives à la police locale incluses dans la loi précitée ou prises en vertu de cette loi; Considérant en conséquence qu'il s'indique ici d'examiner seulement si le conseil communal respecte les dispositions réglementaires qui régissent la confection du budget de la zone de police, et en particulier le respect, au travers de sa contribution communale, du principe d'équilibre budgétaire auquel sont soumises les finances publiques; Considérant qu'en adoptant une contribution communale inférieure à celle prévue au budget de la zone de police pour l'exercice 2019, le conseil communal de la commune de Flobecq du 21 janvier 2019 contrevient aux dispositions prévues à l'article 252 NLC rendu applicable par l'article 34 LPI et l'article 9 RGCP, lesquelles précisent que le budget de la zone de police doit être présenté en équilibre et que cet équilibre ne peut être fictif ; que ce serait incontestablement le

cas si l'une des communes apportait une contribution financière inférieure à celle prévue dans le budget de la zone de police sur base duquel l'équilibre budgétaire a été atteint;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le conseil communal de la commune de Flobecq en adoptant sa délibération du 21 janvier 2019 a méconnu les dispositions légales et réglementaires relatives à la police locale qui s'appliquaient en la circonstance ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la zone de police 5323 des Collines ayant été accueillie provisoirement par l'ordonnance du 3 septembre 2019, il y a lieu de l'accueillir.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

La partie intervenante conteste la recevabilité du recours en se fondant sur la jurisprudence du Conseil d'État qui impose que l'annulation de l'acte attaqué doit avoir un effet utile pour le requérant. Elle expose avoir arrêté son budget pour l'exercice 2019 dans la délibération de son conseil de police du 8 février 2019 et que, notamment au poste 33001/48548.2019, la dotation de la requérante a été fixée à 219.099,91 euros. Elle ajoute que celle-ci n'a pas introduit de recours en annulation contre cette délibération du 8 février 2019 et en déduit que celle-ci est devenue définitive. Se fondant sur l'article L1321-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation et sur l'article 40, alinéa 5, première phrase, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, elle estime que la requérante, en cas d'annulation de l'acte attaqué, serait toujours tenue au paiement du montant litigieux. Elle en conclut que cette dernière ne tirerait aucun avantage, si minime soit-il, de l'annulation de l'acte attaqué. Elle fait encore valoir que le bourgmestre de la requérante et son unique conseiller de police ont voté en faveur du budget zonal pour l'exercice 2019 lors de la séance du conseil de police du 8 février 2019. S'appuyant sur des arrêts n^{os} 68.772 du 9 octobre 1997 et 82.263 du 15 septembre 1999, elle en déduit que la requérante a implicitement mais certainement renoncé à critiquer la décision du 26 février 2019 du Gouverneur de la Province de Hainaut et, *a fortiori*, celle prise ensuite sur recours par le ministre de l'Intérieur. Elle en conclut qu'à la date d'introduction du recours, la requérante n'avait pas ou plus d'intérêt à critiquer l'acte attaqué.

Dans son mémoire en réplique, la requérante indique qu'elle n'a pas attaqué la délibération du conseil de police de la zone du 8 février 2019 parce qu'il s'agit d'un acte prévisionnel des recettes et dépenses de la zone de police et que cette délibération ne suffit pas, à elle seule, à fonder sur le plan administratif une obligation de paiement dans son chef. Elle en veut pour preuve que l'acte attaqué a pour objet l'inscription dans le budget de la requérante du montant figurant au budget de la zone de police. Elle estime que si la délibération litigieuse pouvait se voir reconnaître l'effet que lui prête la partie intervenante, le législateur n'aurait conféré au gouverneur et, sur recours, au ministre de l'Intérieur les pouvoirs prévus par l'article 72 de la loi du 7 décembre 1998, précitée. Elle expose que le premier moyen consiste à soutenir que le Gouverneur de la Province de Hainaut a statué tardivement et que la délibération du 21 janvier 2019 du conseil communal de la requérante, adopté dans le cadre de la loi du 7 décembre 1998, précitée, a été approuvée tacitement. Elle estime que, si ce moyen est accueilli, il subsisterait dans l'ordonnancement juridique deux délibérations contradictoires et qu'il ne sera plus loisible d'inscrire d'office le montant de 219.099,91 euros à son budget pour l'année 2019. Elle ajoute que le caractère définitif de la délibération de son conseil communal du 21 janvier 2019 exclut le recours à l'article 82, § 1^{er}, de la loi du 7 décembre 1998, précitée. Elle en déduit que si la zone de police entend poursuivre l'exécution de son budget, elle n'aura d'autre voie que celle d'une action en justice. Elle affirme pouvoir, dans le cadre d'une telle action, invoquer l'illégalité de la décision du conseil de police du 8 février 2019 par application de l'article 159 de la Constitution sans que puisse lui être opposé le caractère définitif de cette délibération du 8 février 2019. Elle ajoute qu'un même raisonnement se déduit du caractère fondé du second moyen, d'autant plus s'il aboutit à la non-constitutionnalité de l'article 72 de la loi du 7 décembre 1998, précitée. Elle ajoute encore s'être conformée à l'article L1321-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation en inscrivant à son budget un montant de 208.666,58 euros et que ce budget a été approuvé par l'autorité de tutelle qu'est la Région wallonne. Elle fait valoir que l'article 73 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, réserve au conseil communal le droit de saisir le ministre de l'Intérieur contre l'arrêté du gouverneur portant ajustement du budget de la police ou de la contribution au conseil de police, ou contre son arrêté portant désapprobation, dans un délai de quarante jours à compter du lendemain de la notification de l'arrêté à l'autorité communale ou à l'autorité de la police locale et que les règles relatives au financement des zones de police sont d'ordre public de sorte qu'il n'y a pas d'acquiescement possible. Elle estime qu'il n'est pas contradictoire d'avoir voté en faveur du budget global de la zone de police pour permettre son fonctionnement tout en contestant sa quote-part audit budget.

Dans son dernier mémoire, elle souligne à nouveau que le budget de la zone de police est un acte prévisionnel des recettes et dépenses de cette zone. Elle relève que, même approuvé par le Gouverneur de la Province de Hainaut, le budget de la zone de police ne modifie pas par lui-même son budget communal. Elle soutient que seul le gouverneur peut, en application de l'article 72, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, inscrire d'office les montants requis dans son budget et que cette décision peut, conformément à l'article 73 de la même loi, faire l'objet d'un recours auprès du ministre de l'Intérieur. Si la délibération du conseil de police fixant le budget de la zone de police avait par lui-même cet effet, elle considère que le législateur n'aurait pas adopté ces dispositions. Pour le surplus, elle reprend une argumentation similaire à celle de son mémoire en réplique.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse se rallie à l'exception soulevée par la partie intervenante.

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante indique qu'une annulation éventuelle de l'acte attaqué n'aurait aucun effet utile puisque les effets de la décision du 8 février 2019 arrêtant le budget de la zone de police sont définitifs, avec pour conséquence, selon elle, que le montant de la contribution financière de la requérante au budget zonal pour l'exercice 2019 demeurerait de 219.099,91 euros. Elle rappelle qu'en application des articles L1321-1 du CwaDEL et 40, alinéa 5, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, la dotation de la commune à la zone de police est inscrite dans les dépenses du budget communal et que le gouverneur pourrait faire usage du pouvoir qui lui est reconnu par l'article 82 de cette loi pour ordonner le règlement immédiat de la somme due. Elle relève que le simple fait qu'un recours est organisé par l'article 73 de la loi précitée n'implique pas nécessairement que la requérante aurait intérêt à contester la décision prise par l'autorité de recours. Elle conteste l'argumentation de la requérante selon laquelle le gouverneur aurait statué hors délai. Enfin, elle ajoute que le bourgmestre de la requérante et son unique conseiller ont voté en faveur du budget de la zone de police, ce qui implique que la requérante aurait renoncé à contester les décisions du gouverneur et du ministre de l'Intérieur.

V.2. Appréciation

Les articles 39, 40 et 71 à 75 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, disposent ce qui suit :

« Art. 39. Dans les zones de police uncommunales, le budget du corps de police local est approuvé par le conseil communal, conformément aux normes budgétaires minimales arrêtées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Le budget de la zone de police est à charge de la commune de la zone et de l'État fédéral.

Art. 40. Dans les zones de police pluricommunales, le budget du corps de police local est approuvé par le conseil de police, conformément aux normes budgétaires minimales arrêtées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Le budget de la zone de police est à charge des différentes communes de la zone et de l'État fédéral.

Chaque conseil communal de la zone vote la dotation à affecter au corps de police locale, laquelle est versée à la zone de police.

Conformément à l'article 36, 4°, une commune peut augmenter sa dotation au bénéfice de la zone de police.

La dotation est inscrite dans les dépenses de chaque budget communal. La contribution à la zone pluricommunale est payée au moins par douzièmes.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les règles détaillées en ce qui concerne le calcul et la répartition des dotations ainsi que les modalités selon lesquelles celles-ci sont payées.

Lorsque la zone pluricommunale ne dispose pas de ressources suffisantes pour couvrir les dépenses résultant de l'accomplissement de sa mission, la différence est couverte par les communes qui en font partie.

Art. 71. Les décisions du conseil communal et du conseil de police relatives au budget de la police locale et aux modifications qui y sont apportées, ainsi que les décisions relatives à la contribution de la commune faisant partie d'une zone pluricommunale au conseil de police, et ses modifications, sont envoyées endéans les vingt jours pour approbation au gouverneur.

Toutes les annexes requises pour l'établissement définitif du budget sont jointes au budget.

Le Roi détermine les données nécessaires à l'établissement du budget de la police, qui devront être notifiées par les autorités compétentes à l'autorité de tutelle. Il décide également de la nature du support d'information, ainsi que de la forme selon laquelle ces données sont présentées.

Art. 72. § 1^{er}. Le gouverneur se prononce sur l'approbation dans un délai correspondant au délai qui a été déterminé pour la tutelle sur le budget des communes de la zone, à diminuer de cinq jours.

Au cas où le conseil communal ou le conseil de police refuse de porter au budget, en tout ou en partie, les recettes ou les dépenses obligatoires que la loi met à charge de la commune ou la zone pluricommunale pour l'exercice auquel se rapporte le budget de la police ou la contribution au conseil de police, le gouverneur y inscrit d'office les montants requis. S'il s'agit d'une zone pluricommunale, le gouverneur modifie, simultanément avec l'inscription d'office, le montant de la contribution au conseil de police de chaque commune faisant partie de la zone pluricommunale concernée.

Au cas où le conseil communal ou le conseil de police porte au budget de la police ou à la contribution au conseil de police des recettes qui, aux termes de la loi, ne reviennent pas, en tout ou en partie, durant l'exercice auquel se rapporte le budget, à la commune ou à la zone pluricommunale, le gouverneur procède, suivant le cas, à la radiation du montant ou à l'inscription d'office du montant correct.

S'il s'agit d'une zone pluricommunale, le gouverneur modifie, simultanément avec l'inscription d'office, le montant de la contribution au conseil de police de chacune des communes faisant partie de la zone pluricommunale concernée.

§ 2. Le gouverneur transmet son arrêté à l'autorité communale ou à l'autorité de la zone pluricommunale, au plus tard le dernier jour du délai visé au § 1^{er}, alinéa 1^{er}.

Passé ce délai, le gouverneur est censé avoir approuvé le budget de la police.

L'arrêté du gouverneur est porté à la connaissance du conseil communal ou du conseil de police, lors de sa prochaine séance.

Art. 73. Le conseil communal ou le conseil de police peut exercer un recours auprès du ministre de l'Intérieur contre l'arrêté du gouverneur portant ajustement du budget de la police ou de la contribution au conseil de police, ou contre son arrêté portant désapprobation, dans un délai de quarante jours à compter du lendemain de la notification de l'arrêté à l'autorité communale ou à l'autorité de la police locale.

Art. 74. Le ministre de l'Intérieur statue sur le recours dans un délai de quarante jours à compter du lendemain de sa réception. Il transmet sa décision, au plus tard le dernier jour de ce délai, au gouverneur et au conseil communal ou au conseil de police. Passé ce délai le recours est admis.
L'arrête du gouverneur est porté à la connaissance du conseil communal ou du conseil de police, lors de sa prochaine séance.

Art. 75. Les articles 72 à 74 s'appliquent également aux modifications apportées au budget de la police par le conseil communal ou le conseil de police, ainsi qu'aux modifications apportées, par le conseil communal des communes appartenant à une zone pluricommunale, à la contribution au conseil de police. Toutefois, le délai est défini par le délai qui a été déterminé pour la tutelle sur les modifications de budget des communes de la zone, à diminuer de cinq jours.

Art. 76. Par dérogation à l'article 72, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, le gouverneur se prononce sur les décisions relatives à la contribution due au conseil de police par une commune faisant partie d'une zone pluricommunale dans les vingt-cinq jours à compter du lendemain de la réception de cette décision.
Passé ce délai, le gouverneur est censé avoir donné son approbation à cette décision ».

Conformément à l'article 5, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 5 septembre 2001 portant le règlement général de la comptabilité de la zone de police, le budget comprend l'estimation précise de toutes les recettes et de toutes les dépenses susceptibles d'être effectuées dans le courant de l'exercice financier, à l'exception des mouvements de fonds opérés pour le compte de tiers ou n'affectant que la trésorerie. L'inscription d'une dotation communale dans le budget d'une zone de police pluricommunale n'est qu'une estimation du montant qui devra être versé par cette commune alors que le « vote » de cette dotation est attribué au conseil communal par l'article 40, alinéa 5, de la loi du 7 décembre 1998, précité.

Si le conseil communal estime que le montant de la dotation communale qui est prévu dans le budget de la zone de police n'est pas conforme à la législation et à la réglementation applicables, il peut fixer sa dotation au montant qu'il estime légal, sous réserve de la tutelle d'approbation exercée par le gouverneur. Dans ce cadre, ce dernier peut procéder à des ajustements, notamment s'il considère que c'est le montant prévu dans le budget du conseil de police qui est correct. La décision du gouverneur de procéder à un tel ajustement est elle-même susceptible de faire l'objet d'un recours auprès du ministre de l'Intérieur. La dotation qui devra être inscrite au budget communal est celle qui aura été approuvée, explicitement ou tacitement par l'écoulement du délai, par le gouverneur ou par le ministre de l'Intérieur saisi d'un recours.

En cas d'annulation de l'acte attaqué, le ministre de l'Intérieur devra statuer à nouveau sur le recours de la requérante qui retrouverait une chance de voir sa dotation approuvée à un niveau inférieur à celui évalué par le budget de la zone de police. Dans ce cas, ce budget devra, le cas échéant, faire l'objet d'une adaptation qui sera elle-même soumise à la tutelle d'approbation.

Il en résulte que la requérante dispose bien d'un intérêt à l'annulation de l'acte attaqué.

Il y a lieu dès lors de rouvrir les débats pour que l'auditeur rapporteur procède à un examen des moyens de la requête.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la zone de police 5323 des Collines est accueillie.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 4.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 16 octobre 2020, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Raphaël Born,
Caroline Hugé,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht