

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 251.729 du 4 octobre 2021

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,
avenue De Fré 229
1180 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur,
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) ».

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.

L'arrêt n° 248.636 du 16 octobre 2020 a accueilli la requête en intervention introduite par la zone de police 5323 des Collines, a ordonné la réouverture des débats et a chargé le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction. Il a été notifié aux parties.

M. Edward Langohr, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 août 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 septembre 2021.

M^{me} Elisabeth Willemart, 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 Nathan Mouraux, *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 conforme.

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

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 248.636 du 16 octobre 2020 précité. Il convient de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 72 à 74 et 76 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation interne des actes administratifs, de l'insuffisance et de l'erreur de fait et de droit dans les motifs de l'acte et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, la requérante rappelle qu'en application des articles 72 à 74 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, combinés avec l'article L3132-1, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CwaDEL), le délai imparti au gouverneur pour exercer sa tutelle d'approbation sur sa délibération du 21 janvier 2019 était de 25 jours. Ce délai est confirmé, selon elle, par l'article 76 de la même loi. Elle observe que le gouverneur a adopté son arrêté de non-approbation, le 26 février 2019, et le lui a transmis par un courrier du 28 février 2019. Elle en déduit que, si le 28 février 2019 était le dernier jour utile au sens des dispositions légales précitées, le gouverneur a dû recevoir sa délibération au plus tôt le dimanche 3 février 2019 pour pouvoir agir dans le délai précité. En conséquence, selon elle, s'il l'a reçue avant le 3 février 2019, sa délibération avait été approuvée tacitement en application des dispositions susvisées. Elle en conclut, d'une part, que le ministre de l'Intérieur s'est estimé à tort compétent pour rejeter son recours puisque la délibération de son conseil communal était approuvée tacitement et que son recours était irrecevable ou sans objet et, d'autre part, qu'il a commis une erreur de droit en rejetant le recours, ce qui avait pour conséquence que sa délibération était improuvée alors qu'elle avait été approuvée tacitement. Elle ajoute que la sécurité juridique impose que l'acte attaqué soit annulé.

Dans une seconde branche, elle relève qu'elle a expressément indiqué, dans son recours au ministre de l'Intérieur, que sa délibération avait été approuvée tacitement, bien qu'elle ait erronément fait référence à l'article 68 de la loi du 7 décembre 1998, précitée. Elle soutient que la motivation formelle de l'acte

attaqué n'a pas rencontré cet argument qui tient à la compétence de l'auteur de l'acte.

Le mémoire en réponse déposé sur la plateforme électronique par la partie adverse est relatif à un autre dossier et est sans rapport avec la présente affaire, comme l'a relevé à plusieurs reprises l'auditeur dans ses deux rapports.

Dans son dernier mémoire faisant suite au rapport complémentaire, la partie adverse résume l'argumentation qu'elle aurait développée dans le mémoire en réponse qui ne figure pas sur la plateforme.

Sur la première branche, elle fait valoir que la requérante a décidé de fixer sa contribution au budget 2019 de la zone de police à hauteur de 208.666, 58 euros, le 21 janvier 2019, que cette délibération a été transmise à l'autorité de tutelle « par un courrier apparemment rédigé le 25 janvier 2019, si l'on en croit la date qui y figure » et que « pour des raisons que la partie adverse ignore et que la requérante feint de ne pas connaître, il apparaît que cette dernière a ensuite mis près de deux semaines à envoyer ce courrier ». Elle affirme qu'il a été reçu par le gouverneur, le 7 février, et que celui-ci disposait donc d'un délai courant jusqu'au 4 mars 2019 pour approuver ou improuver la délibération du conseil communal. Elle relève que le gouverneur a pris l'arrêté refusant d'approuver la délibération du conseil communal, le 26 février 2019, et que cet arrêté a été transmis à la requérante par un courrier recommandé avec accusé de réception du 28 février 2019, lequel a été réceptionné par la requérante, le 1^{er} mars 2019. Elle en déduit que les délais légaux ont été respectés et que le moyen manque en fait.

Elle estime que la seconde branche est irrecevable. Après avoir relevé qu'elle porte exclusivement sur la motivation formelle de l'acte attaqué et ne relève donc pas de l'ordre public, elle indique qu'en vertu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, « un moyen doit [...] être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation ». Elle estime que l'illégalité dénoncée dans la seconde branche, n'est pas susceptible d'influencer le sens de l'acte attaqué, puisque « dans le cas d'une hypothétique annulation, l'obligation de motiver formellement son acte sur ce seul point n'empêcherait en rien la partie adverse de prendre la même décision », que « l'irrégularité qu'elle prétend déceler n'a pas privé la requérante d'une garantie » et qu'« elle n'a pas eu pour effet d'affecter la compétence du ministre de l'Intérieur ».

À titre subsidiaire, elle estime que la seconde branche est non fondée. Elle rappelle que l'obligation de motivation formelle consacrée par la loi du 29

juillet 1991, précitée, n'emporte pas l'obligation de répondre à tous les arguments développés dans le recours, mais que l'autorité administrative « doit toutefois indiquer les considérations de droit et de fait qui servent de fondement à ses décisions et répondre aux moyens pertinents invoqués ». Elle estime que l'acte attaqué indique bien les considérations de droit et de fait qui lui servent de fondement et que ces motifs ne sont pas entachés d'inexactitude. Elle relève que, dans son recours administratif, la requérante visait l'article 68 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, et que sa critique n'était donc pas pertinente. Elle estime que, si la requérante avait voulu viser les articles 71 et suivants, et spécialement 76, de la même loi, elle ne pouvait ignorer et était en mesure de vérifier la date d'envoi effectif de la délibération de son conseil communal au gouverneur, et, en conséquence, souligne le manque de pertinence de cette critique qui, selon elle « ressort également du dossier administratif ».

La partie intervenante ne présente pas d'arguments relatifs au premier moyen.

La partie adverse reproduit la même argumentation dans son dernier mémoire après réouverture des débats.

IV.2. Appréciation

Les articles 71 à 76 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, disposent ce qui suit:

« Section 3. - Finances.

Sous-section 1^{ère}. - Budget et modifications budgétaires.

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'arrêté 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.

Sous-section 2. - La contribution financière des communes à la zone pluricommunale.

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 ».

En l'espèce, le Gouverneur de la province de Hainaut avait, en application de l'article 76 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, 25 jours à compter du lendemain de la réception de la délibération de la requérante du 21 janvier 2019 pour l'approuver ou non. À l'échéance de ce délai, il était « censé avoir donné son

approbation à cette décision » et perdait, en conséquence, sa compétence *ratione temporis* pour refuser son approbation.

La compétence des autorités administratives touche à l'ordre public, aussi bien quant à la matière traitée (*ratione materiae*) qu'au lieu de son exercice (*ratione loci*) et qu'au moment de celui-ci (*ratione temporis*). Sur ce plan précis, il incombe à l'autorité administrative de respecter les délais de rigueur qui s'imposent à elle. Une autorité administrative qui est légalement tenue de se prononcer dans des délais stricts doit être en mesure d'établir qu'elle dispose encore de la compétence *ratione temporis* au moment où elle adopte sa décision. Il lui appartient de se prononcer sur sa propre compétence, sur la base des pièces conservées dans le dossier administratif.

En l'espèce, dans sa décision de non-approbation, le gouverneur fait référence aux articles 71 et 72, § 1^{er}, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, et à son obligation de se prononcer « dans un délai de 25 jours sur l'approbation des décisions qui doivent lui être soumises », mais il n'acte ni la date d'envoi, ni la date de réception de la délibération de la requérante du 21 janvier 2019, pas plus qu'il ne constate qu'il statue effectivement dans le délai de 25 jours mentionné.

La délibération du conseil communal de la requérante du 2 avril 2019 décidant d'introduire un recours auprès du ministre de l'Intérieur se termine par les considérations suivantes :

« Considérant que la délibération du Conseil communal a été transmise à Monsieur le Gouverneur le 25 janvier 2019 et reçue au plus tard le 29 janvier 2019 (aucune précision n'est actée dans l'arrêté) ;

Considérant qu'en vertu de l'article 68 [sic] de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégrée, structuré à deux niveaux, le gouverneur statue sur l'approbation de la décision visée à l'article 67 dans les 25 jours à compter du lendemain du jour où il l'a reçue. Cette décision est transmise aux autorités communales ou aux autorités de la zone pluricommunale, au plus tard le dernier jour du délai précité. Passé ce délai, le gouverneur est censé avoir donné son approbation ».

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la

solution retenue et légalement admissibles. L'obligation de motiver instaurée par cette loi doit s'entendre de manière raisonnable et n'implique dès lors pas l'obligation d'indiquer les motifs des motifs, l'autorité n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte et le juge doit, pour sa part, avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif qui en constituent le prolongement. L'obligation de motiver instaurée par cette loi n'implique pas davantage l'obligation de répondre point par point à tous les arguments soulevés dans les recours dont l'autorité est saisie tout au long de la procédure.

En l'espèce, malgré l'erreur de droit consistant à viser l'article 68 au lieu de l'article 76 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, le recours auprès du ministre met explicitement en doute le fait que le gouverneur ait statué dans le délai légal de 25 jours à compter de la réception de la délibération du conseil communal, avec pour conséquence qu'en cas de dépassement de ce délai, il serait « censé avoir donné son approbation ».

S'agissant d'un argument touchant à la compétence *ratione temporis* de l'auteur de l'acte, la partie adverse ne pouvait rejeter le recours introduit par la partie requérante, sans se prononcer explicitement sur la question ainsi soulevée.

Or, la motivation formelle de l'acte attaqué ne fait pas apparaître que la partie adverse a vérifié la compétence *ratione temporis* de l'auteur de l'acte soumis à sa censure alors qu'elle aurait dû le faire sur la base des pièces du dossier administratif. Dès lors que le gouverneur est tenu de statuer dans le respect d'un délai de rigueur, il lui appartient de démontrer que sa décision est intervenue pendant ledit délai et d'en apporter la preuve dans le dossier administratif soumis au ministre.

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« Les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er}, ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ».

En vertu de cette disposition, une partie requérante présente un intérêt procédural à invoquer un moyen, notamment lorsque celui-ci dénonce une irrégularité qui l'a privée d'une garantie et qui lèse ses intérêts (C. C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.44.2). L'obligation de motivation formelle invoquée au moyen constitue une garantie au sens de cette disposition dès lors que, selon la Cour

constitutionnelle, « l'obligation de motivation formelle, qui doit permettre à l'administré d'apprécier s'il y a lieu d'introduire les recours dont il dispose, manquerait son objectif si cet administré ne parvient à connaître les motifs qui justifient la décision qu'après qu'il a introduit un recours » (C. C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.13.3. et B.13.4 ; C. C., 8 mai 2014, n° 74/2014, B.9.5). La partie requérante a donc bien intérêt à ce moyen.

Le premier moyen est fondé en tant qu'il est pris de la violation de l'obligation de motivation formelle.

En conséquence, l'acte attaqué doit être annulé.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du 3 mai 2019 du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur par laquelle est rejeté le recours introduit par la commune de Flobecq contre l'arrêté du Gouverneur de la Province de Hainaut du 26 février 2019 portant non-approbation de la délibération de son conseil communal du 21 janvier 2019 qui fixe à 208.666,58 € sa contribution financière à la zone de police pluricommunale des Collines (ZP5323) est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 4 octobre 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Denis Delvax,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht