

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.199 du 30 juin 2022

A. 228.931/VIII-11.249

En cause : **l'association sans but lucratif UNION DES VILLES et COMMUNES DE WALLONIE** (en abrégé : UVCW),
ayant élu domicile chez
M^e Marc NIHOUL, avocat,
avenue Reine Astrid 10
1330 Rixensart,

contre :

l'État belge, représenté par
1. la ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bruno LOMBAERT et
Sophie ADRIAENSSEN, avocats,
Central Plaza - rue de Loxum 25
1000 Bruxelles,

2. le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Sébastien DEPRÉ, avocat,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

Partie intervenante :

l'association sans but lucratif ASSOCIATION DE LA VILLE ET DES COMMUNES DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE (en abrégé : Brulocalis),

ayant élu domicile chez
M^e Marc NIHOUL, avocat,
avenue Reine Astrid 10
1330 Rixensart.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 août 2019, l'association sans but lucratif Union des villes et communes de Wallonie (UVCW) demande l'annulation de l'arrêté royal du 20 juin 2019 'modifiant la position juridique pécuniaire du personnel des services de police', publié au *Moniteur belge* du 26 juin 2019.

II. Procédure

Par une requête introduite le 25 octobre 2019, l'association sans but lucratif Association de la ville et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale (Brulocalis) demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 21 novembre 2019.

Les dossiers administratifs ont été déposés.

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.

La partie requérante, la partie adverse en tant qu'elle est représentée par le ministre de la Justice et la partie intervenante ont déposé un dernier mémoire. La partie adverse, en tant qu'elle est représentée par la ministre de l'Intérieur, a demandé la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 9 mai 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 juin 2022.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Aurore Dewulf, *loco* M^e Marc Nihoul, avocat, comparaissant pour la partie requérante et la partie intervenante, M^e Sophie Adriaenssen, avocat, comparaissant pour la ministre de l'Intérieur, et M^e Maxime Chomé, avocat, comparaissant pour le ministre de la Justice, 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 utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 254.197 prononcé ce jour.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La requérante fait valoir que son objet social est :

- « - d'aider les pouvoirs locaux à remplir leurs missions au service des citoyens ;
- de les représenter et de défendre leur autonomie et leurs intérêts, y compris en leur qualité d'employeurs ;
- d'assurer la promotion de leur action par tout moyen adéquat ;
- et partant d'assurer la promotion de la démocratie locale, y compris au-delà des frontières ».

Elle ajoute se composer de membres effectifs, de membres adhérents et de membres correspondants, que ses membres effectifs sont, outre les fondateurs, les villes et communes de la Région wallonne, que ses membres adhérents sont les centres publics d'action sociale de la Région wallonne, les zones de police de la Région wallonne, les intercommunales et les associations de CPAS dont le siège social est établi en Région wallonne, les sociétés de logement de service public agréées de la Région wallonne, les zones de secours de la Région wallonne et, sur décision de son conseil d'administration, toutes autres structures para ou supra-locales dans lesquelles les communes sont majoritaires et que les membres correspondants sont toutes autres personnes portant de l'intérêt à une ou à plusieurs de ses activités. Elle fait valoir qu'il a déjà été jugé par un arrêt n° 231.173 du 8 mai 2015, que lorsque l'acte attaqué est de nature réglementaire, il ne doit pas causer préjudice à l'ensemble des membres de l'association requérante mais qu'il suffit qu'il lèse certains d'entre eux. Elle soutient qu'en l'espèce, l'acte attaqué lèse 72 zones de police (membres adhérents) et 262 communes (membres effectifs) de la Région wallonne en ce qu'il entraîne une revalorisation financière des services de police qui sera mise à charge des zones de police et des communes, lesquelles épongent les déficits financiers éventuels des zones de police. Elle ajoute que les communes sont d'autant plus concernées que l'article 8 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux dispose comme suit :

- « Un conseil des bourgmestres est créé. Tout arrêté réglementaire concernant la police locale est soumis par le ministre de l'Intérieur à l'avis du conseil. Il peut aussi émettre des recommandations d'initiative ou à la demande du ministre de

l'Intérieur sur toute matière concernant la réglementation ou la législation relative à la police locale ».

Elle affirme que le conseil des bourgmestres n'a pas été consulté et n'a pu donner son avis sur le projet d'arrêté. Elle prétend poser un acte visant à réaliser son objet social en tant qu'il concerne la représentation et la défense de l'autonomie et des intérêts des communes et zones de police en introduisant un recours en annulation contre un arrêté qui aura un impact certain sur leurs finances.

La partie adverse fait valoir qu'en vertu de l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la partie requérante doit justifier d'une lésion ou d'un intérêt qui doit lui être, entre autres, personnel et qu'il a déjà été jugé que le recours en annulation formé par une association est recevable lorsqu'elle se prévaut, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elle poursuit de manière durable en raison de son objet social. Elle expose qu'en l'espèce, il ressort de l'objet social de la requérante que celle-ci a pour but de rassembler et de représenter tous les pouvoirs locaux de la Région wallonne et pour objet, notamment, de représenter et défendre l'autonomie et les intérêts des pouvoirs locaux qui en sont membres, comme les villes et les communes de la Région wallonne en tant que membres effectifs et disposant du droit de vote aux assemblées générales, ou les zones de police de la Région wallonne en tant que membres adhérents et que pour justifier son intérêt au recours, la requérante fait valoir que l'acte attaqué engendre une revalorisation financière des services de police mise à la charge des zones de police et, en cas de déficits financiers de celles-ci, à charge des communes. Elle en déduit que la requérante n'entend pas défendre un intérêt collectif propre, distinct de celui de ses membres mais bien les intérêts individuels de ses membres, à savoir les communes et les zones de police, dont le budget se trouverait grevé en conséquence de l'exécution de l'acte attaqué. Elle fait valoir qu'il a été jugé dans un arrêt n° 244.201 du 5 avril 2019 ce qui suit : « [La personne morale de droit privé] peut contester devant le Conseil d'État un acte portant atteinte à l'intérêt collectif spécifique qu'elle poursuit en raison de son objet social et qui se distingue tant de l'intérêt général que de l'intérêt personnel de ses membres. Ce n'est que dans la mesure où une décision affecte cet intérêt collectif spécifique qu'une association peut agir en justice. Elle n'est par contre pas le mandataire de ses membres et ne peut les représenter pour contester un acte lésant seulement leur intérêt individuel et non son intérêt collectif spécifique ». Elle en déduit qu'en ce que la requérante entend, dans son recours, agir en justice en vue de contester l'acte attaqué en invoquant une lésion aux intérêts individuels de ses membres et non à un intérêt collectif spécifique, elle ne présente pas l'intérêt requis. Elle observe que la requérante invoque également l'absence de consultation du Conseil des

bourgmestres créé sur la base de l'article 8 de la loi du 7 décembre 1998 précitée. Elle soutient que le Conseil des bourgmestres est un organisme distinct de la requérante et qu'elle n'en est pas membre. Elle en déduit qu'elle n'est pas fondée à invoquer, au titre de son intérêt au recours, l'absence de consultation du Conseil des bourgmestres. Elle estime que ceci s'apparente à invoquer un intérêt fonctionnel et que suivant une jurisprudence constante, seule l'autorité dont les compétences n'ont pas été respectées peut se prévaloir d'un intérêt fonctionnel. Elle en conclut que le recours est irrecevable à défaut d'intérêt.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse, en tant qu'elle est représentée par le ministre de la Justice, expose que si la requérante invoque son intérêt collectif à défendre la démocratie locale, elle ne précise pas en quoi l'acte attaqué porterait atteinte à celle-ci. Elle fait également valoir que l'arrêt n° 244.572 du 22 mai 2019 n'est pas transposable à la présente espèce car dans cet arrêt, il était question d'une obligation collective découlant de l'acte attaqué, justifiant un intérêt collectif pour les membres de l'association requérante.

IV.2. Appréciation

Conformément à l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt.

Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Les recours en annulation formés par des associations dotées de la personnalité juridique sont recevables lorsque celles-ci se prévalent, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elles poursuivent de manière durable en raison de leur objet social. La lésion de l'intérêt collectif peut être alléguée lorsque le préjudice dépasse le cercle des intérêts individuels de l'un ou de l'autre membre de l'association, sans qu'il soit requis que ce préjudice se vérifie dans le chef de tous les membres indistinctement.

Par ailleurs, l'intérêt à attaquer une norme réglementaire devant le Conseil d'État est apprécié de manière plus large que lorsqu'il s'agit d'actes individuels. Les actes réglementaires sont en effet susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer, et par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement les effets. Lorsque l'acte attaqué est de nature réglementaire, il ne doit pas nécessairement causer préjudice à l'ensemble des membres de l'association requérante, mais il suffit qu'il lèse certains d'entre eux.

En l'espèce, les articles 3, 5 et 7 des statuts de la requérante disposent comme suit :

« Article 3. L'association a pour but de rassembler et de représenter tous les pouvoirs locaux de la Région wallonne.

Elle a pour objet :

- d'aider les pouvoirs locaux à remplir leurs missions au service des citoyens ;
- de les représenter et de défendre leur autonomie et leurs intérêts, y compris en leur qualité d'employeurs ;
- d'assurer la promotion de leur action par tout moyen adéquat ;
- et partant d'assurer la promotion de la démocratie locale, y compris au-delà des frontières.

Elle poursuit la réalisation de son objet par tout moyen adéquat, notamment en collaborant avec toutes institutions et associations, tel le Conseil de l'Enseignement des Communes et des Provinces.

[...]

Article 5. L'association se compose :

- de membres effectifs,
- de membres adhérents,
- et de membres correspondants.

[...]

Article 7. Les membres effectifs sont, outre les fondateurs, les villes et communes de la Région wallonne.

[...] les membres adhérents sont :

[...]

- les zones de police de la Région wallonne ;

[...] ».

L'arrêté attaqué modifie, notamment, la situation pécuniaire de membres du personnel des services de police des zones de police locales.

Il est, par voie de conséquence, de nature à affecter directement, de manière générale, la gestion des zones de police et des communes qui les constituent.

Il résulte de ce qui précède que la requérante justifie d'un intérêt suffisant au recours introduit à l'encontre de la réglementation attaquée.

L'exception est rejetée.

V. Intervention

Brulocalis entend intervenir en soutien de la requête.

Les articles 3 et 6 des statuts de la requérante en intervention disposent comme suit :

« Article 3. L'Association a pour but d'aider les pouvoirs locaux affiliés à remplir leurs missions et d'assurer leur défense et leur promotion.

Elle poursuit la réalisation de son objet par tous moyens adéquats. Notamment, elle fournit à ses membres assistance, conseils, études, formation, information, intermédiation, et d'une façon générale mène toute action visant à établir un cadre institutionnel adéquat et à renforcer la capacité de gestion des pouvoirs locaux.

L'ensemble de ces actions vise à renforcer la participation des pouvoirs locaux dans le développement durable de notre société.

[...]

Article 6. L'Association se compose :

- de membres effectifs,
- de membres adhérents
- et de membres correspondants.

Les membres effectifs sont, outre les fondateurs, les communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les membres adhérents sont les centres publics d'action sociale de la Région de Bruxelles-Capitale ainsi que les associations formées entre eux et les intercommunales dont le siège social est établi dans une commune de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les membres correspondants sont toutes les autres personnes portant de l'intérêt à une ou à plusieurs activités de l'Association ».

La partie requérante et la partie intervenante ayant un objet analogue, il y a lieu pour les mêmes motifs que ceux justifiant la recevabilité du recours, de reconnaître l'intérêt de la partie intervenante à sa requête.

L'intervention, accueillie provisoirement, l'est définitivement.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties requérante et intervenante

La requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 8 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', de l'article 9 de l'arrêté royal du 6 avril 2000 'relatif au Conseil consultatif des bourgmestres', de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs, de la motivation inexacte, de la violation des principes de bonne administration, plus particulièrement des devoirs de minutie et de prudence, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation des formes substantielles et prescrites à peine de nullité

Elle allègue que c'est erronément que l'arrêté attaqué stipule que l'avis du Conseil des bourgmestres n'a pas été régulièrement donné. Elle soutient qu'aucun projet d'arrêté royal n'a été soumis pour avis au Conseil des bourgmestres mais seulement une vague information à propos de négociations en cours. Elle ajoute que le rapport au Roi de l'arrêté royal du 6 avril 2000 'relatif au Conseil consultatif des bourgmestres' rappelle l'importance de cet avis. Elle en déduit que ne pas solliciter cet avis viole une forme substantielle expressément prescrite par la loi, au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Elle en conclut que la partie adverse ne pouvait, sans adopter de motivation inexacte, passer outre l'avis du Conseil des bourgmestres dès lors que l'article 9 de l'arrêté royal du 6 avril 2000 précité n'autorise le ministre compétent à passer outre ledit avis qu'à condition qu'aucun avis n'ait été donné dans le délai fixé. Elle prétend que l'acte attaqué affecte fortement les finances des zones de police et les finances communales. Elle en déduit que la partie adverse devait s'enquérir de la position de ces autorités sur l'impact budgétaire des mesures envisagées, les tenir étroitement informées des avancées du projet et des démarches entreprises et solliciter leur avis. Elle prétend qu'à défaut, la partie adverse a violé les principes de bonne administration, notamment de minutie et de prudence. Elle fait encore valoir que l'acte attaqué n'a pas fait l'objet d'une seconde lecture par le Conseil des ministres après l'avis de la section législation du Conseil d'État alors que cet avis présentait plusieurs observations et insistait sur la nécessité d'un rapport au Roi afin de justifier divers points relevés par celle-ci. Elle ajoute que l'accord sectoriel ne figure pas dans la liste des décisions adoptées. Elle soutient qu'en soumettant directement le projet d'arrêté royal à la signature du Roi ayant fait l'objet de l'avis précité sans autre décision du Conseil des ministres, les ministres de l'Intérieur et de la Justice se sont substitués au Conseil des ministres de manière illégale.

Dans leurs mémoires respectifs en réplique et en intervention, la partie requérante et la partie intervenante exposent que le protocole n° 432/1 du comité de négociation pour les services de police a été conclu le 13 septembre 2018 et que dans ce protocole, on peut lire que « l'autorité poursuivra le dossier avec les autres acteurs concernés afin de formaliser les concepts par des textes réglementaires publiés au *Moniteur belge* », ce qui dénote bien qu'à ce stade, rien de ressemblant à l'acte attaqué n'a été présenté au Conseil des bourgmestres, que le texte a été soumis au Conseil des ministres le 10 mai 2019, que le projet d'arrêté royal a été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État le 13 mai 2019 et que « l'acte attaqué a été promulgué le 22 juin 2019 [lire : le 20 juin 2019] ». Elles soutiennent que cette chronologie conduit à constater que le Conseil des bourgmestres n'a pas été en mesure de donner un avis éclairé sur l'arrêté litigieux conformément à l'article 8 de la loi du 7 décembre 1998. Elles ajoutent que l'information des bourgmestres était lacunaire, qu'elle ne portait que sur l'état des négociations entre le ministre et les syndicats des services de police, qu'il n'a été question à aucun moment de donner un avis, au demeurant un avis positif, sur un projet de l'acte attaqué. Elles estiment que la mention d'une opposition des syndicats et de la poursuite des négociations laisse aussi penser au Conseil des bourgmestres que le dossier n'a, à ce stade, pas abouti et que ce n'est qu'une fois que les négociations seraient concrétisées en un projet d'arrêté royal qu'il aurait été consulté. Elles exposent que l'article 5 de l'arrêté royal du 6 avril 2000 précité prescrit que les documents relatifs à l'ordre du jour sont joints à la convocation, que tel n'a pas été le cas, que le seul document communiqué l'a été postérieurement à la réunion du 14 février 2018 et n'était pas le projet d'arrêté royal ou quelque autre document concret permettant au Conseil des bourgmestres de connaître l'objet de leur ratification. Elles affirment que n'ayant pas accès à l'intranet des services de police et donc pas à l'accord sectoriel qui aurait été communiqué le 20 novembre 2018, sous toutes réserves généralement quelconques, il a été convenu, lors de la réunion du 1^{er} décembre 2016, que l'agent traitant de l'UVCW recevrait par courriel les publications relatives aux travaux du comité de négociation, faute d'obtenir un accès à la plateforme. Elles ajoutent que l'intégralité de l'accord sectoriel a été négocié avec les organisations syndicales dans des groupes de travail et qu'il ne peut être reproché à la requérante en annulation son absence dès lors qu'elle n'y a jamais été conviée. Elles considèrent que s'il devait être jugé que l'avis du Conseil des bourgmestres a porté sur l'acte attaqué, il faudrait constater qu'il n'a pas été valablement donné, en ce que seulement quatre des huit membres requis étaient présents et que le Conseil des bourgmestres ne peut avoir rendu un avis positif en toute connaissance de cause alors que seuls quatre membres étaient présents. Elles ajoutent que les documents relatifs à l'ordre du jour n'ont pas été joints à la convocation, contrairement à ce que prescrit l'article 5 de l'arrêté royal du

6 juin 2000 précité. Elles en déduisent que l'avis n'a pas été valablement sollicité et qu'il fallait demander une nouvelle réunion dudit collège. Elles font encore valoir que le Conseil des ministres doit nécessairement examiner le projet d'arrêté à la suite de l'avis de la section de législation afin d'au moins y intégrer ou à tout le moins débattre des remarques formulées par celle-ci, ce qui n'a pas été le cas. Elles ajoutent que lorsque ledit avis formule des observations mais que l'autorité en question souhaite s'en écarter, il est nécessaire d'en expliquer les raisons par un rapport au Roi. Elles soulignent qu'en l'espèce, la section de législation avait conseillé d'y joindre un rapport au Roi, ce que le gouvernement n'a pas jugé utile de faire en dépit de l'importance d'une réforme du statut pécuniaire des services de police.

Dans leurs derniers mémoires, elles réitèrent leur argumentation, rappelant notamment que le Conseil des bourgmestres n'a pas été saisi du projet devenu l'arrêté royal attaqué, ni « d'un document ressemblant de près ou de loin à l'arrêté litigieux ».

VI.2. Appréciation

En vertu de l'article 8 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', tout arrêté réglementaire concernant la police locale est soumis par le ministre de l'Intérieur à l'avis du Conseil des bourgmestres.

La partie requérante, soutenue par la partie intervenante, allègue que ce Conseil n'a pas été valablement saisi du projet devenu l'arrêté royal attaqué.

Il ressort toutefois du procès-verbal de la réunion du Conseil des bourgmestres du 14 février 2018 que lors de cette réunion il a été exposé notamment ce qui suit :

« Un accord sectoriel est généralement conclu tous les 2 ans. Alors qu'auparavant, ces accords n'avaient pas de répercussions financières, il s'agit maintenant d'une question financière. Le statut de la police a été comparé à celui de la fonction publique. [...]

Quelques zones de tension sont constatées : sur le plan opérationnel, elles concernent le cadre de base, non seulement la carrière mais aussi les pensions. Pour le cadre opérationnel moyen, le problème se situe au dernier échelon salarial du [cadre moyen], qui est inférieur à l'échelle salariale au sein de la fonction publique.

En ce qui concerne le CAlLog, une différence fondamentale est à noter entre un CaLog générique 'B' et le 'B' du statut de police : collaborateurs contractuels au lieu de collaborateurs statutaires (accord du gouvernement fédéral). Les

organisations syndicales demandent une correction salariale et une révision du niveau B.

Les autorités veulent revoir le système des allocations et indemnités. [...]

Le dossier suivant est sur la table ; B4-B5, M5, Pour ces 10.000 personnes, nous effectuons une correction de 3 % (pour la PolLoc : 44 millions au total); disparition de l'allocation de proximité.

Une multitude d'allocations seront diminuées du montant de l'allocation de proximité. Toutes ces allocations s'inscrivent dans un cadre d'extinction. Les nouveaux collaborateurs seront soumis à un barème corrigé et recevront des chèques-repas et inconvénients.

[...]

Les organisations syndicales ne peuvent accepter la compensation prévue par les autorités.

Le 28/02/18, une nouvelle concertation aura lieu en présence du Ministre.

Les négociations se poursuivent.

Conclusion :

L'assemblée rend un avis positif. Elle demande à être tenue informée du développement ultérieur du dossier. »

Il résulte par conséquent de ce procès-verbal que la substance des mesures prévues par l'acte attaqué a bien été soumis au Conseil des bourgmestres. Comme l'a relevé la section de législation dans son avis n° 66.173/2 du 12 juin 2019 sur l'arrêté attaqué alors en projet, l'avis donné par ce Conseil ne l'a pas été valablement, le *quorum* de présences requis n'étant pas atteint, de telle sorte qu'il y avait lieu d'en faire mention au préambule et d'indiquer qu'il était passé outre de cet avis. Même si le Conseil n'a pas donné un avis valable sur le contenu de l'arrêté en projet, il y a lieu de considérer qu'il en a été valablement saisi, dans le respect de l'article 8 précité.

Quant au devoir de minutie, il ne peut être considéré comme violé lorsqu'il n'est pas établi qu'il existerait des informations dont la partie adverse se serait abstenue de prendre connaissance, et à défaut desquelles celle-ci n'aurait pu exercer effectivement son pouvoir d'appréciation. S'agissant en particulier de l'impact de l'arrêté royal attaqué sur le financement des zones de police locale, il ressort de l'avis de l'inspecteur des Finances que celui-ci a été évalué.

Enfin, dès lors que les dispositions qui servent de fondement au projet n'exigent pas une délibération en Conseil des ministres, la circonstance que le projet n'ait pas été à nouveau soumis à ce Conseil à la suite de l'avis de la section de législation ne peut en tout état de cause pas en affecter la légalité.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèses des parties requérante et intervenante

La requérante prend un deuxième moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'article 88 de la Constitution, des principes de bonne administration, tels que les principes de précaution et de prudence, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle fait valoir que l'acte attaqué a été adopté alors que le gouvernement était démissionnaire, que la section de législation a rappelé à ce dernier dans son avis susvisé qu'en raison de sa démission, sa compétence se trouvait limitée à l'expédition des affaires courantes et qu'elle n'était pas en mesure de déterminer si le projet relevait bien de la compétence ainsi limitée. Elle soutient qu'il ne relevait pas de la notion d'affaires courantes. Elle expose qu'il a déjà été jugé que les affaires courantes sont celles déjà en cours dont l'achèvement n'implique pas des choix politiques importants. Elle se réfère à la circulaire du 21 décembre 2018 'Prudence budgétaire pendant la période des affaires courantes' de la ministre du Budget. Elle soutient l'acte attaqué ne répond pas à la notion d'affaires urgentes dès lors que les négociations étaient en cours depuis 2016. Elle estime qu'il ne répond pas non plus à la notion d'affaires courantes au sens de la circulaire susmentionnée, d'autant que cette circulaire impose une prudence budgétaire importante alors que l'acte attaqué présente un impact budgétaire majeur pour les communes et les zones de police en les privant d'une partie de leur action. Elle se réfère à un arrêt n° 214.182 du 27 juin 2011, dans lequel il a été jugé en substance qu'un mécanisme qui méconnaissait les principes budgétaires ne pouvait « être considéré comme relevant de la gestion journalière ni comme constituant l'aboutissement d'une procédure normale entamée avant la démission du gouvernement ». Elle prétend que ce raisonnement est transposable en l'espèce. Elle affirme que l'adoption d'un acte présentant un tel impact budgétaire en période d'affaires courantes, par un gouvernement minoritaire, remanié n'ayant jamais obtenu la confiance du Parlement à la suite de ce remaniement, méconnaît manifestement les principes visés au moyen. Elle ajoute que les principes de bonne administration, au vu des circonstances précitées, imposaient tout au plus d'adopter un arrêté royal temporaire, qui n'aurait pas engagé le gouvernement suivant plutôt qu'un arrêté royal définitif, à durée indéterminée, qui engage le gouvernement suivant.

Dans leurs mémoires respectifs en réplique et en intervention, la partie requérante et la partie intervenante déduisent de ce que le gouvernement a démissionné le 9 décembre 2018 que l'adoption de l'acte attaqué le 22 juin 2019 ne

constitue pas seulement le résultat d'une procédure déjà bien entamée. Elles exposent qu'à l'exception de l'accord sectoriel, l'intégralité de la procédure s'est déroulée alors que le gouvernement était démissionnaire. Elles en déduisent que l'acte attaqué ne rentre pas dans la notion d'affaires courantes. Elles ajoutent que la procédure a été précipitée. Elles font valoir en ce sens que l'avis du Conseil des bourgmestres n'a pas été sollicité une seconde fois, en veillant cette fois au respect du *quorum* de présences, et que le gouvernement n'a pas fait droit aux remarques formulées dans l'avis de la section de législation du Conseil d'État ni n'a expliqué sous la forme d'un rapport au Roi les raisons pour lesquelles il n'a pas été donné suite aux observations formulées dans l'avis. Elles contestent que l'acte attaqué soit une affaire de peu d'importance qui n'implique pas de choix politique important au motif que le budget est un sujet particulièrement sensible, spécialement dans le contexte budgétaire général et local particulièrement difficile. Elles soutiennent qu'en tout état de cause, il n'était pas nécessaire de précipiter l'adoption de l'acte attaqué dès lors que les services de police disposaient déjà d'un statut pécuniaire et aucune circonstance ne justifiait d'adopter un nouveau statut ayant un objet aussi sensible, que les négociations avaient commencé le 1^{er} décembre 2016 et que la ministre de la Fonction publique n'avait donné qu'un accord partiel. Elles font, enfin, valoir que la section de législation a indiqué dans son avis que son examen n'a pas porté sur la compétence du gouvernement et qu'en tout état de cause, elle admet que les avis qu'elle rend sur les projets de textes qui lui sont soumis ne sont pas une garantie de légalité.

Dans leurs derniers mémoires respectifs, elles indiquent que l'arrêt n° 248.156 du 19 août 2020 est un arrêt de rejet qui « n'est nullement revêtu de l'autorité de la chose jugée absolue » et renvoient à leur argumentation exposée dans leurs écrits antérieurs, ajoutant que « la fragilité du gouvernement démissionnaire était telle que le ministre qui aura porté l'arrêté sur les fonds baptismaux a changé en cours de route à la suite du départ du ministre Jambon ».

VII.2. Appréciation

L'arrêté royal attaqué a été adopté le 20 juin 2019. Le Roi avait accepté la démission du gouvernement le 21 décembre 2018 et aucun nouveau gouvernement n'avait été installé depuis lors, de telle sorte que, conformément à la coutume constitutionnelle, le Gouvernement ne pouvait traiter que des affaires courantes.

Il est généralement admis que trois catégories d'affaires peuvent ainsi être traitées par un gouvernement démissionnaire ou n'ayant pas ou plus la

confiance du parlement, à savoir les affaires urgentes, les affaires qui relèvent de la gestion quotidienne et les affaires dites « en cours », soit celles qui constituent la poursuite normale d'une procédure régulièrement engagée avant, selon le cas, la démission du gouvernement ou la dissolution du parlement. Pour qu'une affaire relève de cette dernière catégorie, il est requis que la procédure qui a donné lieu à l'arrêté concerné ait été engagée un certain temps avant la période critique, qu'elle ait ensuite été réglée sans précipitation et que la décision finale ne contienne pas de nouveaux choix politiques importants.

En l'espèce, il ressort de l'exposé des faits et du dossier administratif que la procédure a été entamée et que les choix politiques ont été effectués un certain temps avant la démission du gouvernement en date du 21 décembre 2018. En effet, le projet de réglementation a été soumis à la négociation syndicale et a fait l'objet de deux protocoles, respectivement conclus le 14 mars 2018 et le 30 mai 2018, le deuxième contenant en annexe, notamment, les dispositions modificatives en projet de l'arrêté royal modifié par l'arrêté attaqué. L'inspecteur des Finances a donné son avis le 24 octobre 2018 et l'accord des ministres ayant respectivement le Budget et la Fonction publique dans leurs attributions ont également été sollicités avant la démission du gouvernement. Il est vrai que la ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions a, postérieurement à la démission du gouvernement, refusé de donner son accord « sur les dispositions relatives à l'octroi à partir de 2023 des chèques-repas » mais, conformément à l'article 8 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', le projet a été soumis au Conseil des ministres qui, lui, a donné son accord, sans que les dispositions ayant fait préalablement l'objet du refus d'accord aient été modifiées. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérante et intervenante, la circonstance que bien avant la démission du gouvernement, la réglementation attaquée a été négociée avec les organisations syndicales représentatives, a fait l'objet d'un protocole d'accord avec trois de ces organisations syndicales sur quatre, a été soumise au contrôle administratif et budgétaire et n'a plus été modifiée substantiellement par la suite a donc bien pour conséquence qu'il est permis de considérer que les choix politiques importants dont l'arrêté attaqué est la traduction ont déjà été effectués avant cette démission par la partie adverse et que celle-ci n'a pas agi dans la précipitation, de telle sorte qu'il y a lieu de considérer que l'adoption de l'arrêté royal attaqué entre dans la catégorie des affaires « en cours » qu'un gouvernement en affaires courantes peut adopter. Cet arrêté royal peut en effet être considéré comme le résultat final d'une procédure normalement entamée et normalement achevée et clôturée, et non comme le résultat surprenant d'une opération conçue soudainement par un ministre qui, n'étant plus politiquement responsable, agit en dehors des conditions constitutionnelles normales.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèses des parties requérante et intervenante.

La requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 41, 162, alinéa 2, et 170, § 4, de la Constitution, du principe de l'autonomie fiscale des communes, de l'erreur dans les motifs, du défaut de motivation interne, de l'absence de motivation formelle, de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe d'égalité et de non-discrimination et de la violation des formes substantielles et prescrites à peine de nullité.

Elle expose qu'en vertu du principe d'autonomie fiscale, les communes sont libres de fixer leur fiscalité communale au niveau où elles l'entendent en fonction des caractéristiques propres à leurs situations et que la seule obligation qui pèse sur elles dans l'exercice de ce pouvoir est de respecter la législation en vigueur et l'intérêt général. Elle fait valoir que l'acte attaqué présente un impact budgétaire majeur qui ampute les communes d'une partie considérable de leur liberté d'action puisque ce sont elles qui sont amenées à éponger les déficits financiers des zones de police et que le dispositif ne prévoit pas que l'autorité fédérale prendra à sa charge l'ensemble des coûts directs et indirects résultant de l'exécution de l'accord sectoriel par une augmentation de la dotation fédérale aux zones de police. Elle ajoute qu'en l'absence de budget, le gouvernement fédéral fonctionne sur la base de douzièmes provisoires qui l'empêchent en toute hypothèse de financer les mesures adoptées, même en ce qui concerne les policiers fédéraux, alors précisément que l'intention de départ était d'uniformiser les positions juridiques pécuniaires des policiers fédéraux et locaux. Elle affirme que le montant total des dotations communales aux zones de police wallonnes en 2018 était de 489 millions d'euros, qu'en 2020, le coût des mesures, estimé par la partie adverse, représentera 20 millions d'euros pour les zones de police, que 35 % de ces 20 millions concerneront les zones wallonnes, soit une augmentation de 7 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 1,43 % des dotations communales aux zones de police wallonnes, qu'à titre d'exemple, l'impact des mesures prévues par l'accord sectoriel pour la zone de police Basse-Meuse représente, pour les années 2020 à 2024, une augmentation annuelle moyenne de la dotation communale actuelle de 1,86 %. Elle en déduit que les finances communales risquent d'être grevées en violation de leur autonomie et que le principe d'égalité et de non-discrimination est violé entre policiers fédéraux et communaux alors que l'intention initiale était d'étendre aux policiers communaux l'avantage pécuniaire octroyé aux policiers fédéraux. Elle en conclut que l'adoption de l'acte attaqué résulte d'une erreur manifeste d'appréciation.

Dans leurs mémoires respectifs en réplique et en intervention, les parties requérante et intervenante font valoir que l'acte attaqué grève les finances communales et, ce faisant, viole l'autonomie des communes. Elles ajoutent que l'absence de nouvelle coalition fédérale empêche la confection d'un budget, forçant le gouvernement d'affaires courantes à faire voter régulièrement les douzièmes provisoires de sorte que l'État fédéral dispose pour les années 2019 et 2020 du même budget qu'en 2018. Elles exposent que dès lors que les coûts supplémentaires impliqués par l'acte attaqué ne figuraient pas dans le budget 2018, la partie adverse n'aurait nécessairement pas pu supporter ces coûts supplémentaires, si n'avait pas été adopté, en fin d'année 2019, soit après l'introduction du présent recours, un arrêté royal du 20 décembre 2019 'portant attribution à la commune ou à la zone de police pluricommunale d'une dotation fédérale relative aux coûts pour l'année 2019 engendrés par la mise en œuvre de l'accord sectoriel du 13 septembre 2018', reconnaissant ainsi qu'il existe des surcoûts pour les zones de police. Elles soutiennent que l'augmentation pour le budget des zones de police est démontrée à suffisance par les chiffres et documents fournis par la zone de police locale Basse-Meuse. Elles ajoutent que rien ne garantit que la dotation prévue par l'arrêté royal du 20 décembre 2019 sera suffisante pour compenser l'intégralité des surcoûts résultant de l'accord sectoriel. Elles en déduisent que la dotation communale augmentera. Elles soutiennent que le niveau local supportera 75 % des coûts et que cela est démontré à suffisance par les chiffres fournis par les zones de police. Elles affirment que la dotation spécifique évoquée par la partie adverse était prévue dans un projet de budget qui n'a jamais été adopté en raison de la démission du gouvernement et a ensuite été introduite par l'arrêté royal du 20 décembre 2019 adopté après le dépôt du présent recours.

Dans leurs derniers mémoires respectifs, elles observent que le respect de l'autonomie locale et des articles 41 et 162 de la Constitution, en particulier, n'impose pas seulement la censure de dispositions qui feraient perdre aux pouvoirs locaux leur autonomie mais également celles qui y portent une atteinte substantielle, ce qui est le cas en l'espèce selon elles. Elles soutiennent que « dans les faits, les communes ne sont plus en mesure de prévoir une revalorisation salariale de leurs agents en raison du poids de la charge financière mise sur leurs épaules ».

VIII.2. Appréciation

En vertu de l'article 121 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', il appartient au Roi de fixer les modalités du statut des membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre

administratif et logistique des services de police, dont les éléments essentiels sont réglés par la loi.

Par ailleurs, la même loi prévoit que le budget de la zone de police est à charge de la commune ou des communes qui la constituent et de l'État fédéral, les dotations fédérales prévues à cet effet devant l'être par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, en vertu des articles 41 et 41bis de cette loi, qui prévoient respectivement une dotation fixée annuellement et des dotations et subventions spécifiques. En exécution de l'article 41bis, ont ainsi été adoptés, notamment, le 20 décembre 2019, le 24 décembre 2020 et le 2 décembre 2021, trois arrêtés royaux portant attribution à la commune ou à la zone de police pluricommunale d'une dotation fédérale relative aux coûts engendrés par la mise en œuvre de l'accord sectoriel du 13 septembre 2018, respectivement pour les années 2019, 2020, 2021.

Les dispositions visées au moyen ne pourraient par conséquent être méconnues le cas échéant qu'en cas d'insuffisance des dotations fédérales adoptées en vertu des articles 41 et 41bis précités, et non par l'arrêté attaqué.

Le troisième moyen n'est pas fondé

IX. Indemnité de procédure.

La partie adverse 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 requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante 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 adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 30 juin 2022, par :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux