

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.107 du 24 novembre 2022

A. 229.006/XV-4249

En cause : **la zone de police 5344 Polbruno**,
représentée par son collègue de police,
ayant élu domicile chez
M^e Cédric MOLITOR, avocat,
boulevard Brand Whitlock, 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de la Hulpe, 181/24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 3 septembre 2019, la zone de police 5344 Polbruno, demande l'annulation de « l'arrêté du Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des pouvoirs locaux, du 1^{er} juillet 2019, décidant de ne pas approuver la "décision du 16 mai 2019 par laquelle le collège de police de la zone de police Schaerbeek-Evere-Saint-Josse-Ten-Noode choisit la procédure de passation et fixe les conditions du marché public de fournitures relatif à l'acquisition de pièces de rechange de véhicules pour une durée de quatre ans" ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel Renders, 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 12 juillet 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 septembre 2022.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Cédric Molitor, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Jérôme Sohler, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, 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

1. La partie requérante expose et il ressort de l'acte attaqué que, le 12 février 2019, le conseil de police de la zone de police Schaerbeek-Evere-Saint-Josse-Ten-Noode décide de donner délégation au collège de police de choisir le mode de passation des marchés de travaux, de fournitures ou de services et d'en fixer les conditions, d'une part, pour les dépenses relevant du budget ordinaire et, d'autre part, pour les marchés fondés sur un accord-cadre conclu.

2. Le 16 mai 2019, le collège de police de la même zone de police décide, en s'autorisant de la délégation de compétence du 12 février 2019, de passer un marché public de fournitures relatif à l'acquisition de pièces de rechange de véhicules pour une durée de 4 ans, par procédure ouverte.

Ce marché a pour objet la conclusion d'un accord-cadre pluriannuel avec un seul adjudicataire par lot pour la fourniture de ces pièces de rechange aux véhicules.

3. Par un courrier du 29 mai 2019, l'autorité de tutelle régionale informe le collège de police de la zone de police précitée que « le délai imparti pour statuer sur la délibération susvisée est expiré ».

Il formule toutefois la remarque suivante :

« Conformément à l'article 2, 2°, de la loi du 1^{er} mars 2019 modifiant la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et la loi modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, en vue de préciser les règles de compétence en matière de marchés publics applicables aux zones de police et aux zones de secours, le conseil de police peut déléguer au collège de police le choix de la procédure de passation des marchés de travaux, de fournitures ou de services et la fixation des conditions desdits marchés dans les limites des crédits inscrits à cet effet au budget ordinaire. L'attention des autorités de la zone de police est attirée sur le caractère très restrictif de cette disposition, qui est de stricte interprétation. En effet, elle requiert notamment que, préalablement à la mise en œuvre effective de la délégation éventuellement octroyée, des crédits soient préalablement inscrits au budget ordinaire ».

4. Le 25 juin 2019, la direction des pouvoirs locaux du service public régional Bruxellois adresse une note au ministre-président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale aux termes de laquelle il est proposé de ne pas approuver la décision du collège de police du 16 mai 2019, précitée.

5. Le 1^{er} juillet 2019, le ministre-président décide de ne pas approuver la décision du 16 mai 2019.

Cet arrêté ministériel comporte la motivation suivante :

« [...] »

Vu la loi du 1^{er} mars 2019 modifiant la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et la loi modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, en vue de préciser les règles de compétence en matière de marchés publics applicables aux zones de police et aux zones de secours, notamment l'article 2, 2°;

Considérant que conformément à l'article 2, 2°, de la loi du 1^{er} mars 2019 susmentionnée, le conseil de police peut déléguer au collège de police le choix de la procédure de passation des marchés de travaux, de fournitures ou de services et la fixation des conditions desdits marchés dans les limites des crédits inscrits à cet effet au budget ordinaire; que cette disposition présente un caractère très restrictif et est de stricte interprétation; qu'en effet, elle requiert notamment que, préalablement à la mise en œuvre effective de la délégation éventuellement octroyée, des crédits soient préalablement inscrits au budget ordinaire; qu'une telle délégation de compétence a été prise par le conseil de police en date du 12 février 2019; que toutefois, le présent marché public de fournitures serait conclu pour une durée de 48 mois, soit largement plus qu'une année budgétaire et s'exécuterait dès lors, pour les années 2020 à 2023, en l'absence de budget ordinaire approuvé et de crédits budgétaires inscrits; qu'il ressort donc de ce qui précède que la compétence de choisir le mode de passation et la fixation des

conditions de marchés, en ce qu'elle concerne un marché pluriannuel, reste, en vertu de l'article 2, 2°, de la loi du 1^{er} mars 2019 précité, une compétence du conseil de police; qu'il en résulte ainsi une incompétence de l'auteur de l'acte;

Considérant que la délibération du 16 mai 2019 susvisée viole dès lors la loi;

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

L'acte attaqué est notifié à la partie requérante par un courrier daté du 3 juillet 2019.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de « la violation de l'article 33, § 2, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, tel que modifié par l'article 2, 2°, de la loi du 1^{er} mars 2019 modifiant la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, en vue de préciser les règles de compétence en matière de marchés publics applicables aux zones de police et aux zones de secours, de la violation des articles 5 et 13 de l'ordonnance du 19 juillet 2001 organisant la tutelle administrative sur les zones de police pluricommunales de la Région de Bruxelles-Capitale, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs, du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir ».

Dans sa requête, la partie requérante soutient qu'est inexact en droit le motif déterminant de l'acte attaqué, selon lequel la possibilité que le conseil de police délègue au collège la compétence de choisir le mode de passation d'un marché public et d'en fixer les conditions, prévue à l'article 2, 2°, de la loi du 1^{er} mars 2019, précitée, ne peut concerner un marché pluriannuel. Elle est d'avis qu'une telle considération est inapte à justifier l'acte attaqué, et ne peut donc lui servir de motif.

Elle observe que l'article 2 de la même loi du 1^{er} mars 2019 est entré en vigueur le 13 avril 2019.

Elle précise qu'auparavant, l'article 33 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, comportait un seul alinéa, qui rendait applicable le Titre V de la Nouvelle

loi communale « à la gestion des biens et revenus de la police locale », étant précisé que pour la zone de police pluricommunale, les mots « commune », « conseil communal » et « collège des bourgmestre et échevins » devait se lire comme « zone pluricommunale », « conseil de police » et « collège de police ». Elle fait valoir que, sous ce régime, la question de la compétence pour fixer le choix de la procédure de passation d'un marché public et les conditions de celui-ci, s'agissant des zones de police pluricommunales et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale, était réglée par l'article 234 de la Nouvelle loi communale.

Elle relève qu'avant sa modification par l'ordonnance précitée du 27 juillet 2017 modifiant la Nouvelle loi communale en vue de préciser les règles de compétence en matière de marchés publics communaux, l'article 234 de la Nouvelle loi communale prévoyait, en son alinéa 2, que le conseil communal pouvait déléguer le pouvoir de choisir la procédure de passation des marchés publics, et d'en fixer les conditions, au collège des bourgmestre et échevins, « dans les limites des crédits inscrits au budget, pour les marchés publics relatifs à la gestion journalière de la commune ». Elle soutient que la modification opérée par l'ordonnance du 27 juillet 2017 est intervenue à la suite de la jurisprudence du Conseil d'État relative à la possibilité de délégation en matière de choix du mode de passation et de fixation des conditions d'un marché public, prévue par l'ancien article 234 de la Nouvelle loi communale, par l'article XII22-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), en lien avec la notion de « gestion journalière de la commune » (arrêt n° 230.716 du 1^{er} avril 2015). Elle s'appuie sur les travaux préparatoires de l'ordonnance du 27 juillet 2017.

Elle rappelle la portée de l'article 234, § 4, nouveau, de la Nouvelle loi communale, à la lumière de ces travaux préparatoires, dont il ressort que « la condition selon laquelle ces marchés devaient relever de la gestion journalière est supprimée, de même que la référence aux limites des crédits inscrits au budget » et que « la portée de la délégation est toutefois limitée aux marchés relevant du budget ordinaire ».

Elle estime qu'il est clairement prévu que pourrait faire l'objet d'une délégation au collège la compétence de choisir le mode de passation et de fixer les conditions des marchés qui, en raison de leur objet, allaient être financés par le budget ordinaire, et non par le budget extraordinaire. Ce n'est donc pas, dans ce contexte, la durée du marché, et plus particulièrement son caractère éventuellement pluriannuel, qui définit les possibilités de délégation, mais bien l'objet de celui-ci, déterminant son financement soit par le budget ordinaire, soit par le budget extraordinaire.

Elle expose que la loi du 1^{er} mars 2019, qui a modifié l'article 33 de la loi du 7 décembre 1998, trouve son origine dans une proposition de loi, dont l'auteur poursuivait l'objectif, à l'instar du législateur bruxellois pour ce qui concerne l'ordonnance du 27 juillet 2017, de réagir à la jurisprudence précitée du Conseil d'État. Elle note que les développements de la proposition de loi en question se réfèrent à la réglementation applicable en Région de Bruxelles-Capitale, soit l'article 234 de la Nouvelle loi communale, sans tenir compte de la modification qui avait été apportée par l'ordonnance du 27 juillet 2017.

Elle relève que le texte finalement adopté est issu d'un amendement, le troisième, déposé en cours d'examen parlementaire par l'auteur de la proposition. Elle précise que la réécriture du texte, dans le sens finalement adopté, a été justifiée par la nécessité de faire figurer directement dans la loi sur la police intégrée les règles de compétence des zones de police en matière de marchés publics. Elle observe qu'il ressort du rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique sur la proposition de loi devenue la loi du 1^{er} mars 2019 que l'amendement dont est issue la nouvelle disposition de l'article 33 de la loi du 7 décembre 1998 « tient compte de la rédaction de l'article 85 de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile, tel que modifié par la loi du 15 juillet 2018 portant des dispositions diverses Intérieur, qui assouplit le régime de délégation en matière de marchés publics au sein des zones de secours ».

Elle s'appuie sur l'article 85, § 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007, précitée.

Elle cite un extrait de l'exposé des motifs du projet de loi devenu la loi du 15 juillet 2018, dont l'article 17 a modifié l'article 85 de la loi du 15 mai 2007, précitée. Elle observe qu'on ne retrouve pas, dans les indications relatives à la modification de l'article 85 de la loi du 15 mai 2007 par la loi du 15 juillet 2018, auxquelles se réfèrent les travaux préparatoires de la loi du 1^{er} mars 2019 dont est issu l'actuel article 33 de la loi du 7 décembre 1998, de mention selon laquelle la mise en œuvre de la compétence susceptible d'être déléguée par le conseil au collège requiert l'inscription préalable de crédits au budget ordinaire, ni la conséquence que la partie adverse en a tiré *in casu*, à savoir le fait que la délégation du conseil au collège ne peut intervenir à l'égard d'un marché pluriannuel.

Elle souligne que l'arrêt n° 230.716, précité, a été prononcé dans une affaire dans laquelle était applicable la version ancienne de l'article L1222-3 du CDLD, qui correspondait d'ailleurs à l'article 234 de la Nouvelle loi communale avant sa modification par l'ordonnance du 27 juillet 2017. Cet article prévoyait que

le conseil pouvait déléguer ses compétences en matière de choix du mode de passation et de fixation des conditions d'un marché public au collège communal, « pour les marchés relatifs à la gestion journalière de la commune, dans la limite des crédits inscrits à cet effet au budget ordinaire ». Elle explicite les motifs de l'arrêt précité.

Elle est d'avis que l'opinion selon laquelle « la compétence de choisir le mode de passation et la fixation des conditions de marché, en ce qu'elle concerne un marché pluriannuel, reste, en vertu de l'article 2, 2°, de la loi du 1^{er} mars 2019 précitée, une compétence du conseil de police » ne trouve appui ni dans le texte de cette disposition, ni dans ses travaux préparatoires.

Elle ajoute que la précision figurant à l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 33 de la loi du 7 décembre 1998, selon laquelle la délégation prévue par cette disposition doit intervenir « dans les limites des crédits inscrits à cet effet au budget ordinaire », ne concerne que l'objet du marché en cause, les dépenses entraînées par l'exécution de celui-ci devant être financées par le budget ordinaire. Cette limitation est relative à l'objet du marché, et non à la durée de celui-ci.

Dans son mémoire en réponse, après des considérations générales sur la tutelle d'approbation, la partie adverse observe qu'en ce qui concerne les zones de police pluricommunales, le fondement légal de la compétence décisionnelle des conseil et collège de police est repris à l'article 33, § 2, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, tel que modifié par l'article 2, 2° de la loi du 1^{er} mars 2019, précitée.

Elle explicite les dispositions et les travaux préparatoires propres à l'article 2 de la loi du 1^{er} mars 2019. Elle relève que la disposition initiale a été modifiée par un amendement dans un souci de lisibilité du texte.

Elle constate que les débats se concentrent sur la question de la délégation de compétence du conseil de police au collège de police et, plus particulièrement, l'application de la disposition selon laquelle « Il peut déléguer l'exercice de ses compétences visées à l'alinéa 1^{er} au collège, dans les limites des crédits inscrits à cet effet au budget ordinaire ».

Elle rappelle que, portant dérogation au principe de l'indisponibilité des compétences, la délégation de pouvoir est d'interprétation restrictive.

Elle estime que la partie requérante a tendance à confondre les notions – bien distinctes – de « gestion journalière » et de « limite des crédits inscrits au

budget ordinaire », et se méprend quant aux conditions propres pour chacune de ces deux notions.

Elle fait valoir que la notion de « gestion journalière » concerne l'objet des marchés publics et a été supprimée de la législation applicable, tant au niveau fédéral qu'au niveau régional bruxellois, à la suite de la jurisprudence du Conseil d'État. Elle est d'avis qu'elle n'est pas relevante en l'espèce, et n'est d'ailleurs pas visée dans la motivation de l'acte attaqué.

Elle expose que la seconde condition, relative à l'inscription préalable de crédits à cet effet au budget ordinaire, a été supprimée par le législateur régional bruxellois pour les communes (article 2 de l'ordonnance du 27 juillet 2017, précitée), mais elle a été bien maintenue par le législateur fédéral pour les zones de police pluricommunales comme en l'espèce.

Elle fait valoir que les seules règles de compétence décisionnelle pour les zones de police pluricommunales applicables en date du 16 mai 2019, quelle que soit la région dans laquelle la zone de police concernée est située, sont reprises dans le paragraphe 2 de l'article 33 de la loi du 7 décembre 1998, tel qu'ajouté par l'article 2, 2°, de la loi du 1^{er} mars 2019, précitée. Elle expose que, parmi les différentes possibilités de délégation du conseil de police au collège de police, la seule applicable en l'espèce conditionne la possibilité de faire usage de la délégation au respect de la limite des crédits inscrits à cet effet au budget ordinaire, de sorte qu'une telle délégation ne peut expressément porter que sur des marchés publics n'engageant la requérante qu'à court terme ou, à tout le moins, pour une année budgétaire, le budget étant voté annuellement.

Elle observe qu'en l'occurrence, le marché public litigieux portait sur une durée de 48 mois, soit largement plus que la période couverte par le budget ordinaire en cours (limité à l'exercice 2019). Elle retire de la délibération du 16 mai 2019 du collège de police qu'il n'existait pas encore, au jour de son adoption, de crédits inscrits à cet effet au budget ordinaire pour les exercices 2020 à 2023.

Elle indique que, si l'une des conditions permettant au conseil de police d'octroyer une délégation au collège en matière de choix de la procédure de passation des marchés publics a été supprimée, il reste que la seconde condition relative au respect de la limite des crédits inscrits au budget ordinaire demeure et devait donc être strictement respectée.

Elle constate que cette seconde condition n'a pas été respectée, en sorte que c'est à bon droit, qu'en sa qualité d'autorité de tutelle, elle a décidé de ne pas approuver la décision litigieuse, pour un vice d'incompétence de l'autorité.

Dans le mémoire en réplique, la partie requérante fait valoir que la référence « au budget ordinaire » ne vise pas une condition de durée, mais bien d'objet du marché, de telle sorte qu'on ne peut déduire de l'article 33, § 2, alinéa 2, en cause une interdiction automatique de toute délégation dans le cadre d'un marché pluriannuel.

Elle relève que la partie adverse ne répond pas, dans son mémoire en réponse, aux arguments tirés des travaux préparatoires pourtant éclairants sur la portée de la disposition en cause, qu'elle rappelle en substance. Elle relève que les premiers commentateurs de la réforme, entraînée par la loi du 1^{er} mars 2019, précitée, vont dans le sens de cette thèse, en ne faisant état d'aucune condition de durée. Elle conclut que la partie adverse ne peut pas déduire que la délégation ne serait pas admissible pour des marchés pluriannuels.

Elle fait valoir que le fait qu'une délégation soit de stricte interprétation n'interdit nullement d'avoir égard aux travaux préparatoires lorsque ceux-ci permettent d'éclairer la portée de la disposition en cause.

Elle expose que l'article 33, § 2, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, établit une possibilité de délégation du conseil au collège tant pour ce qui concerne les marchés entraînant des dépenses relevant du budget ordinaire, que ceux financés par le budget extraordinaire. Elle soutient que l'article 33, § 2, alinéa 2, prévoyant une possibilité de délégation pour les marchés financés par le budget ordinaire ne peut se lire indépendamment de l'alinéa 4 du même paragraphe qui prévoit une possibilité de délégation pour les marchés relevant du budget extraordinaire.

Elle relève que le législateur a prévu des conditions de délégation différentes pour les marchés entraînant des dépenses qui relèvent du budget ordinaire et ceux entraînant des dépenses relevant du budget extraordinaire. La disposition en cause est libellée de telle sorte qu'elle crée une distinction entre ces deux catégories de dépenses. Les marchés, visés à l'alinéa 4, « relevant du budget extraordinaire » sont, soumis à des conditions de délégations plus strictes puisque leur valeur ne peut dépasser le montant fixé par le Roi.

Elle indique que le critère de distinction entre les marchés financés par le budget ordinaire et ceux financés par le budget extraordinaire est bien l'objet du

marché en cause et pas sa durée. Elle définit les services ordinaire et extraordinaire d'un budget. Elle expose que le marché entraînant des dépenses financées par le budget ordinaire peut être pluriannuel, de même qu'un marché entraînant des dépenses relevant du budget extraordinaire peut être exécuté sur une période ne dépassant pas une année. Elle y voit la confirmation que le critère des « crédits inscrits à cet effet au budget ordinaire » ne vise pas une condition de durée dont il pourrait être déduit une interdiction de toute délégation dans le cadre d'un marché pluriannuel.

Elle conclut qu'en ce qu'il considère que la délégation du conseil au collège ne pouvait concerner un marché pluriannuel au regard de l'article 33 de la loi du 7 décembre 1998 visé au moyen, l'acte attaqué repose sur un motif de droit inexact.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante indique que l'on peut avoir égard aux travaux préparatoires même si le sens d'une disposition semble clair. Elle estime qu'il est difficile de déterminer si une disposition est claire. Selon elle, si une disposition est suffisamment claire, les travaux préparatoires en confirment en principe le sens, et si l'analyse des travaux préparatoires permet de dégager une lecture différente de celle qui semble découler du texte, cela démontre que la disposition en cause n'est pas claire.

Selon elle, la notion de « budget ordinaire » prévue à l'article 33, § 2, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, ne peut être considérée comme suffisamment claire. Elle relève que sa propre interprétation prend en compte l'objet du marché public en cause tandis que celle de la partie adverse repose sur la durée du marché. Elle est d'avis que le simple libellé de l'article 33, § 2, alinéa 2, ne permet pas de trancher cette question. Elle en déduit qu'une analyse qui se limite à interpréter la disposition litigieuse au regard du texte sans autres développements ne peut être suivie.

Elle rappelle qu'elle a d'abord procédé à une analyse *in extenso* des travaux préparatoires de l'article 33, § 2, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998, et de ceux relatifs aux cadres juridiques applicables aux communes et aux zones de secours. Selon elle, cette analyse a fait apparaître que les travaux préparatoires tendent à établir que la référence au budget ordinaire était bien une condition relative à l'objet et non à la durée du marché.

Elle estime pertinent de s'appuyer sur les travaux préparatoires des dispositions applicables aux communes et aux zones de secours pour interpréter

l'article 33, § 2, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998, puisque le régime applicable aux zones de police est, selon elle, intrinsèquement lié à ceux qui sont applicables aux communes et aux zones de secours. Elle rappelle, d'une part, que l'article 33 de la loi du 7 décembre 1998 renvoyait au Titre V la Nouvelle loi communale jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} mars 2019 et que l'ancien article 234 de la Nouvelle loi communale conditionnait la délégation de la compétence de choisir le mode de passation du marché public au collège communal au fait que le marché devait relever de la gestion journalière et se situer dans la limite des crédits inscrits au budget ordinaire. Elle en déduit que les travaux préparatoires de la Nouvelle loi communale permettent d'interpréter la condition relative à l'inscription de la dépense au budget ordinaire. Elle ajoute que les travaux préparatoires de la loi du 1^{er} mars 2019 font explicitement référence au régime applicable aux zones de secours.

Elle concède que les travaux préparatoires ne confirment pas explicitement que la distinction entre une dépense relevant du budget ordinaire ou pas doit être opérée en ayant égard à l'objet de ladite dépense, mais elle affirme qu'il n'en ressort pas non plus une interdiction automatique de la délégation de la compétence prévue à l'article 33 de la loi du 7 décembre 1998 pour les dépenses pluriannuelles.

Elle ajoute que sa thèse repose sur la jurisprudence du Conseil d'État et sur le sens usuel de la notion de « budget ordinaire ». Elle estime avoir démontré qu'une interprétation de la notion de budget ordinaire qui se fonde sur l'objet de la dépense plutôt que sur sa durée est compatible avec la jurisprudence du Conseil d'État en la matière. Elle se réfère à la jurisprudence selon laquelle « les marchés relatifs à la gestion journalière ne peuvent dès lors s'entendre que comme des marchés portant sur l'administration "au jour le jour" de la commune, par opposition à des marchés engageant son fonctionnement sur un plus long terme ». Elle en déduit que la condition de la « gestion journalière » concerne la durée du marché public, en ce sens qu'un marché qui lie la commune sur plusieurs années ne peut être considéré comme relevant de la gestion journalière. Elle observe que « dans le même arrêt, le Conseil d'État a affirmé que cette condition n'était pas redondante avec celle relative à l'inscription des crédits au budget ordinaire ». Elle en déduit que pour ne pas priver la condition du budget ordinaire de tout effet utile, « il faut comprendre cette dernière au regard de l'objet de la dépense ».

Elle fait valoir que « l'existence des crédits au budget ordinaire préalablement à l'attribution du marché pose question ». Elle indique que, d'un point de vue comptable, l'existence de crédits suffisants est appréciée au moment de l'attribution du marché public » et qu'« il n'est pas rare que les crédits sur lesquels

les dépenses vont s'imputer ne soient pas encore inscrits au budget ordinaire au moment du lancement de la procédure d'attribution du marché, soit parce que les crédits doivent encore être créés par modification budgétaire, soit parce que le marché public n'est attribué qu'au cours de l'exercice suivant ».

Elle revient sur l'arrêt n° 246.617 du 14 janvier 2020, dans lequel le Conseil d'État ne se prononce pas sur la référence au budget ordinaire qui avait été supprimée dans l'article L1222-3 du Code de la démocratie locale, mais dans lequel le Conseil d'État considère que la charge financière d'un marché public peut être supportée par le budget ordinaire nonobstant l'adaptation annuelle des crédits relatifs à ce marché. Selon elle, le Conseil d'État a ainsi confirmé qu'une dépense relevait du budget ordinaire même si les crédits y afférents n'existaient pas encore.

Selon elle, « la jurisprudence du Conseil d'État tend donc vers une interprétation de la notion de budget ordinaire en fonction de l'objet de la dépense, et non de sa durée ».

Elle estime avoir également démontré que sa lecture de la disposition en cause, fondée sur l'objet du marché public, ressort du sens usuel de la notion de service ordinaire d'un budget. Elle rappelle que le budget ordinaire est défini comme « l'ensemble des recettes et dépenses qui se produisent une fois au moins au cours de chaque exercice financier et qui assure des revenus et un fonctionnement réguliers, en ce compris le remboursement périodique de la dette » et que, par opposition, le service [extra]ordinaire « comprend l'ensemble des recettes et dépenses qui affectent directement et durablement l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine communal, à l'exclusion de son entretien courant ». Elle insiste sur le fait que la distinction entre budget ordinaire et extraordinaire est donc traditionnellement opérée en fonction de l'objet de la dépense.

Enfin, elle fait valoir qu'une interprétation de l'article 33, § 2, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998 selon laquelle la compétence d'établir le cahier spécial des charges ne pourrait être déléguée au collège de police que pour les marchés publics se rattachant à un seul exercice, ne serait pas souhaitable d'un point de vue pratique. Elle expose qu'un délai de plusieurs semaines, voire de plusieurs mois, peut s'écouler entre le lancement de la procédure et l'attribution du marché public. Dans l'interprétation de la partie adverse, la délégation au collège de police ne pourrait, selon elle, avoir lieu que pour les marchés de très courte durée, c'est-à-dire ceux dont l'exécution prend fin avant le 31 décembre suivant la date de leur attribution et une telle délégation serait impossible pour les marchés attribués en fin d'exercice, même si le marché concerné est de faible importance et s'il est

nécessaire pour le fonctionnement régulier de la zone de police. Elle estime qu'« interpréter de manière aussi restrictive les possibilités de délégation au collège de police risquerait de paralyser le fonctionnement des zones de police, surtout eu égard au fait que le conseil de police ne se réunit que minimum quatre fois par an ».

Elle conclut que « l'acte attaqué, en ce qu'il considère que le conseil de police ne pouvait déléguer au collège la compétence de choisir le mode de passation pour le marché litigieux et en fixer les conditions, en vertu de l'article 33, § 2, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998, en raison du fait que ledit marché s'étale sur plusieurs exercices, repose sur un motif de droit inexact ».

IV.2. Appréciation

L'article 33, § 2, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, tel que modifié par la loi du 1^{er} mars 2019 modifiant la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et la loi modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, en vue de préciser les règles de compétence en matière de marchés publics applicables aux zones de police et aux zones de secours, dispose:

« § 2. Le conseil choisit le mode de passation des marchés de travaux, de fournitures ou de services et en fixe les conditions.

Il peut déléguer l'exercice de ses compétences visées à l'alinéa 1^{er} au collège, dans les limites des crédits inscrits à cet effet au budget ordinaire.

[...] ».

La délégation de pouvoirs est le transfert, par une autorité à qui un pouvoir a été attribué, de l'exercice de tout ou partie de ce pouvoir. Elle constitue une dérogation à l'exercice normal des compétences. Elle est en principe interdite, mais les dispositions attribuant une compétence peuvent en autoriser la délégation. Pour apprécier si une délégation consentie reste dans les limites admissibles, il convient de tenir compte de la source des pouvoirs attribués, de la manière dont ils sont définis, de la matière dans laquelle les pouvoirs sont conférés, de l'autorité à laquelle la délégation est donnée ainsi que de l'importance des pouvoirs délégués. La délégation ne peut être que partielle, elle est de stricte interprétation et ne peut porter que sur des mesures d'exécution ou de détail. Elle ne peut, en outre, avoir pour objet des pouvoirs attribués en propre à l'autorité normalement compétente.

En l'espèce, il ressort expressément de la disposition précitée que la compétence de principe de définir le mode de passation des marchés publics et d'en fixer les conditions est attribuée au conseil de police, et qu'une délégation au collège

de police n'est admissible que « dans les limites des crédits inscrits à cet effet au budget ordinaire ».

Pour que la délégation au collège soit admise, il ne suffit donc pas que le marché relève, par son objet, de la gestion journalière ou du budget ordinaire de la zone de police. Le législateur fédéral n'habilite le conseil à déléguer sa compétence que si le marché public en cause fait déjà l'objet de crédits inscrits au budget ordinaire.

Comme en conviennent les parties, cette disposition est difficilement conciliable avec une délégation de compétences portant sur un marché public pluriannuel.

Il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer sur la pertinence de la volonté du législateur de limiter la possibilité de déléguer le choix du mode de passation et la fixation des conditions d'un marché public – qui intervient en principe en amont de la procédure de passation – aux crédits déjà inscrits au budget ordinaire de la zone de police – alors que ces crédits ne doivent en principe être inscrits que préalablement à l'engagement budgétaire, qui intervient au moment de la conclusion du marché. Il ne peut que constater que l'habilitation législative ne peut donner lieu à l'interprétation *contra legem* suggérée par la partie requérante.

Il résulte de ce qui précède que le moyen unique n'est pas fondé.

La requête doit, en conséquence, être rejetée.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure « au taux de base ». Il y a lieu de faire droit à sa demande, et de lui accorder une indemnité de procédure de 700 euros, tout en indexant ce montant conformément à l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

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

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 24 novembre 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

présidente du Conseil d'État,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht