

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.696 du 18 septembre 2026

A. 244.118/XV-6501

En cause : **la ville de Liège**, représentée par
son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Jacques DE BOECK, avocat,
avenue Rogier, 17
4000 Liège,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée, 10
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 7 février 2025, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté royal du 5 décembre 2024 (publié au *Moniteur belge* le 13 décembre 2024) déterminant les modalités du financement complémentaire des gardiens de la paix des plans stratégiques de sécurité et de prévention pour l'année 2024 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont chacune déposé un dernier mémoire.

En date du 3 mars 2026, l'affaire a été attribuée à la XV^e chambre.

Par une ordonnance du 10 avril 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 mai 2026.

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

M^{es} Géraldine Dujardin et Marie Botte, *loco* M^e Jacques De Boeck, avocates, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Florence Saporosi, *loco* M^e Bernard Renson, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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

III. Faits

1. La partie requérante est une commune bénéficiant, dans le cadre des plans stratégiques de sécurité et de prévention conclus avec l'État fédéral, d'une subvention destinée à financer la fonction de gardien de la paix instaurée par la loi du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale. Selon le plan stratégique de sécurité et de prévention 2014-2017 conclu avec le ministre de l'Intérieur, elle bénéficie d'un total de 39 équivalents temps plein subsidiés au titre des dispositifs « contingent complémentaire gardiens de la paix 346 » et « gardiens de la paix 90 ».

2. Le financement complémentaire de cette fonction est, à l'origine, organisé par l'arrêté royal du 7 décembre 2006 relatif aux plans stratégiques de sécurité et de prévention, remplacé, à compter du 1^{er} janvier 2014, par l'arrêté royal du 7 novembre 2013 relatif aux plans stratégiques de sécurité et de prévention et aux dispositifs Gardiens de la Paix. Ce financement est, par ailleurs, complété par le versement, au titre de la mise à l'emploi, d'une prime d'activation à charge de l'Office national de l'emploi (ONEM) et d'une réduction des cotisations patronales à charge de l'Office national de sécurité sociale (ONSS), dans le cadre du dispositif dit « ACTIVA-APS ».

3. La loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014, transfère aux régions, par une modification de l'article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la compétence en matière de politique de l'emploi axée sur des groupes-cibles, dont l'activation des allocations de chômage et les réductions des cotisations patronales de sécurité sociale. Les travaux préparatoires précisent que les moyens relatifs au statut ACTIVA-APS ne sont pas transférés, l'autorité fédérale demeurant compétente pour continuer à subventionner ces agents au titre de sa compétence en matière de sécurité, mais sous une forme distincte de la réduction des cotisations patronales et de l'activation de l'allocation de chômage devenues régionales.

4. Le 2 février 2017, la Région wallonne adopte un décret relatif aux aides à l'emploi à destination des groupes-cibles qui, à partir du 1^{er} juillet 2017, supprime, sur son territoire, le dispositif ACTIVA.

5. Le 25 décembre 2017, l'État fédéral adopte un arrêté royal déterminant les modalités du financement complémentaire des gardiens de la paix des plans stratégiques de prévention et de sécurité. Cet arrêté royal organise un nouveau régime de subventions complémentaires fédérales en remplacement des interventions ACTIVA-APS et le quota par commune est fixé sur la base de la situation arrêtée par l'ONEM au 31 décembre 2017.

6. Le Conseil d'État, par son arrêt n° 249.330 du 23 décembre 2020 (ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.249.330), reconnaît l'illégalité de l'arrêté royal du 25 décembre 2017, précité, et en écarte l'application, sur la base de l'article 159 de la Constitution, à l'occasion d'un recours introduit contre un arrêté ministériel pris pour son exécution.

7. Des arrêtés royaux successifs, pris pour les années 2021, 2022 et 2023, attribuent à la partie requérante un contingent maximum de 20 gardiens de la paix pour lesquels une intervention financière complémentaire peut être octroyée.

8. Le 5 décembre 2024, le Roi adopte un arrêté déterminant les modalités du financement complémentaire des gardiens de la paix des plans stratégiques de sécurité et de prévention pour l'année 2024. Cet arrêté est publié au *Moniteur belge* du 13 décembre 2024. Ses articles 2 à 4 et 15 sont rédigés comme suit :

« Art. 2. Dans les limites des crédits disponibles, le ministre octroie en 2024 une intervention financière complémentaire aux communes bénéficiant d'un plan stratégique de sécurité et de prévention.

L'intervention financière est octroyée au titre d'intervention complémentaire dans les frais découlant de la mise à l'emploi des gardiens de la paix dans le cadre des plans stratégiques de sécurité et de prévention.

L'intervention complémentaire remplace l'intervention à charge de l'ONEM et de l'Office national de Sécurité sociale (ONSS) pour la mise à l'emploi de gardiens de la paix bénéficiant auparavant du statut ACTIVA-APS.

Art. 3. Le nombre de gardiens de la paix par commune pour lesquels l'intervention financière peut être octroyée est basé sur la situation arrêtée par l'ONEM à la date du 31 décembre 2017.

Afin de compléter la situation arrêtée par l'ONEM et de fixer le quota définitif maximum de gardiens de la paix pouvant justifier d'une intervention financière de l'État, il est toutefois tenu compte des recrutements effectués sur la base des procédures ouvertes antérieurement et répondant aux critères suivants :

1° Recrutements antérieurs au 1^{er} janvier 2018 ;

2° Recrutements de gardiens de la paix sous l'ancien statut ACTIVA-APS.

Le nombre maximum de gardiens de la paix pour lesquels une intervention financière peut être octroyée ne peut être supérieur au contingent déterminé dans le plan stratégique de sécurité et de prévention pour la période 2014-2017.

Art. 4. La liste des communes, visées aux articles 2 et 3 du présent arrêté, ainsi que le nombre de gardiens de la paix par commune, pour lesquels une intervention financière peut être octroyée, en application des critères d'octroi fixés par l'article 3 du présent arrêté, figurent à l'annexe 1.

[...]

Art. 15. Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2024. ».

L'annexe 1 de cet arrêté attribue à la partie requérante un contingent de 20 gardiens de la paix pour lesquels une intervention financière peut être octroyée.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans sa requête, la partie requérante expose que l'acte attaqué affecte directement sa situation financière. Elle relève qu'en fixant à 20 le nombre de gardiens de la paix dont la mise à l'emploi peut donner lieu à une intervention financière complémentaire, l'arrêté royal lui impose une réduction de près de 50 % par rapport au total de 39 équivalents temps plein dont elle bénéficiait au titre du plan stratégique de sécurité et de prévention 2014-2017 (contingent complémentaire de 30 et dispositif APS de 9). Elle souligne que l'acte attaqué produit des effets juridiques à son égard et qu'elle en est la destinataire. Elle en déduit qu'elle dispose de l'intérêt requis pour en demander l'annulation.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité tirée du défaut d'intérêt à agir de la partie requérante. Elle rappelle qu'aux termes d'une jurisprudence constante, l'intérêt requis suppose, d'une part, que l'acte attaqué cause un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime et, d'autre part, que son annulation procure à la partie requérante un avantage direct et personnel.

Sur le premier élément, elle conteste l'affirmation de la partie requérante selon laquelle l'acte attaqué imposerait une réduction de près de 50 % du nombre d'emplois subsidiés. Elle observe que le nombre de 20 gardiens de la paix retenu pour la partie requérante est strictement identique à celui qui figurait, déjà, dans les arrêtés royaux des 27 décembre 2021, 21 décembre 2022 et 17 décembre 2023 et qui résultait, antérieurement, de l'arrêté royal du 25 décembre 2017. Elle relève que la partie requérante n'a contesté aucun de ces arrêtés. Elle en infère que l'acte attaqué ne lui cause aucun préjudice.

Sur le second élément, elle fait valoir qu'à supposer le recours fondé, l'annulation aurait pour effet de priver l'ensemble des communes bénéficiaires, dont la partie requérante, du droit aux subsides pour l'année 2024. Elle se réfère, par analogie, à l'arrêt du Conseil d'État n° 260.912 du 3 octobre 2024 jugeant qu'une annulation partielle ne peut être prononcée lorsque la disposition viciée est indissociable de l'ensemble du régime contesté. Elle en conclut que l'annulation ne procurerait aucun avantage à la partie requérante.

Elle souligne qu'au jour où le Conseil d'État statuera, la période visée par l'acte attaqué aura expiré et les subsides auront été liquidés. Elle en déduit que le recours porte sur un acte dépourvu d'actualité, ce qui suffit à fonder son irrecevabilité.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante maintient qu'elle dispose de l'intérêt requis. Elle reconnaît que les arrêtés royaux antérieurs de 2021, 2022 et 2023 fixaient déjà le nombre d'emplois subsidiés à 20, mais conteste l'avoir pour autant accepté. Elle relève qu'elle a introduit une procédure civile pour obtenir réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi de ce chef. Elle observe que la circonstance qu'elle n'ait pas attaqué les arrêtés royaux successifs devant le Conseil d'État ne saurait être interprétée comme une renonciation à exercer son droit de recours contre l'arrêté royal de 2024. Elle invoque, en ce sens, l'enseignement de l'arrêt n° 170.927 du 8 mai 2007 qui a jugé que la circonstance qu'une partie requérante n'a pas introduit de recours en annulation contre les règlements-taxes des exercices antérieurs n'implique nullement qu'elle aurait implicitement renoncé à exercer son droit de recours contre un règlement-taxe ultérieur.

Elle conteste également l'argument selon lequel l'annulation la priverait de tout subside. Elle relève qu'il revenait à l'État fédéral, conformément aux travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État, de transformer préalablement au transfert de compétences les réductions ONSS et les mesures d'activation concernant les APS en une mesure compatible avec ses compétences résiduelles. Elle rappelle que, dans son arrêt n° 249.330 du 23 décembre 2020, le Conseil d'État a retenu l'intérêt à agir des communes face à l'arrêté royal du 25 décembre 2017 sans considérer qu'elles seraient privées de toute possibilité de subside en l'absence de cet arrêté.

Sur l'argument tiré du défaut d'actualité, elle observe que c'est la partie adverse elle-même qui a choisi d'adopter, en décembre 2024, un arrêté royal applicable à l'année 2024 avec effet rétroactif. Elle précise qu'à ce stade, elle n'a reçu que des avances pour l'année 2024 et que les décomptes définitifs ne seront connus qu'au début de l'année 2026, sans certitude quant au maintien des avances. Elle ajoute qu'en toute hypothèse, son intérêt à agir subsiste dès lors que l'acte attaqué lui octroie moins de subsides qu'elle estime devoir obtenir, comme le démontre une projection comparative annexée à son mémoire en réplique.

Dans son dernier mémoire, elle souligne que, même à supposer que l'acte attaqué ait fini de produire ses effets, son intérêt à agir subsiste dès lors qu'il lui cause un préjudice consistant en l'octroi de subsides inférieurs à ce qu'elle considère devoir lui revenir.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse persiste à soutenir que la partie requérante est dépourvue de l'intérêt requis. Elle insiste, d'une part, sur le fait que le nombre de 20 emplois subsidiés est inchangé depuis 2018 et qu'il ne saurait fonder un préjudice et, d'autre part, sur la circonstance que l'annulation de l'acte attaqué priverait l'ensemble des communes bénéficiaires de tout droit aux subsides pour l'année 2024.

IV.2. Appréciation

Aux termes de 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 : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt

légitime et, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Pour être considéré comme suffisant, l'intérêt doit être notamment direct et procurer à la partie requérante un avantage en lien, suffisamment direct, avec la finalité d'une annulation, à savoir la disparition de l'acte attaqué de l'ordonnancement juridique.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Il doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C.C., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.3, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105 ; Cour eur. D.H., Vermeulen c. Belgique, 17 juillet 2018, § 54, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506).

La partie requérante n'a pas l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer celui-ci. Si elle s'exécute en ce sens, elle circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, même si l'acte attaqué procure un avantage à la partie requérante, à savoir une intervention financière complémentaire pour 20 gardiens de la paix, elle a bénéficié antérieurement d'un autre régime qui lui était plus favorable et elle peut légitimement espérer que l'annulation de l'acte sera suivie d'une réfection qui est susceptible de lui procurer un avantage plus important que celui qui lui est reconnu par l'acte attaqué.

Par ailleurs, ce régime est prévu d'année en année par un arrêté royal distinct et la circonstance qu'elle n'a pas attaqué les arrêtés précédents ne la prive pas d'un intérêt à attaquer celui relatif à l'année 2024. En outre, cet arrêté a déjà été adopté à la fin de l'année 2024 avec un effet rétroactif et une éventuelle réfection pourrait avoir le même effet pour l'ensemble des communes concernées.

L'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse est rejetée.

Le recours est recevable.

V. Moyen unique – première branche

V.1. Thèses des parties

La partie requérante prend un moyen unique de la « violation du principe de loyauté fédérale, consacré à l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution ; violation des règles répartitrices de compétences et notamment de l'article 6, § 1^{er}, IX, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ; violation de la loi du 15 mai 2007, [précitée] ; violation des articles 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 27 décembre 2021 déterminant les modalités du financement complémentaire des gardiens de la paix des plans stratégiques de sécurité et de prévention pour l'année 2021 et portant abrogation de l'arrêté royal du 25 décembre 2017 ; violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'égalité et de non-discrimination ; violation des articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ; violation du principe de légalité, du principe général de sécurité juridique, du principe de non-rétroactivité des actes administratifs et des principes de bonne administration et notamment du principe de minutie ».

Dans une première branche, elle soutient que l'acte attaqué a été adopté en méconnaissance des règles répartitrices de compétences. Elle fait valoir que le critère sur lequel repose le financement, à savoir le nombre de gardiens de la paix sous statut ACTIVA, échappe à la compétence de l'État fédéral et, à tout le moins, porte une atteinte disproportionnée aux compétences que les régions exercent depuis la sixième réforme de l'État en matière d'emploi et d'activation des chômeurs.

Elle expose que, depuis cette réforme, l'autorité fédérale ne peut plus, en exerçant sa compétence en matière de sécurité publique, instituer un régime de subventionnement dont le bénéfice est conditionné par la manière dont les régions ont fait usage de leur propre compétence en matière de réduction de cotisations patronales. Elle estime qu'il appartenait à l'État fédéral de fixer des conditions de financement objectives, en lien avec ses propres compétences, sous peine de favoriser les communes d'une région au préjudice de celles d'une autre et d'influencer les politiques régionales dans leurs sphères propres.

Elle relève que l'acte attaqué s'inscrit dans la lignée de l'arrêté royal du 25 décembre 2017, déclaré illégal et écarté par l'arrêt n° 249.330 du 23 décembre 2020 sur la base de l'article 159 de la Constitution. Elle souligne que la Région wallonne avait, dès avant l'adoption de cet arrêté royal, abrogé le plan ACTIVA par le décret du 2 février 2017, précité, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017, et que l'État fédéral, lorsqu'il a retenu le critère ACTIVA, savait ou devait savoir qu'il désavantageait ainsi les communes wallonnes par rapport aux communes flamandes,

la Région flamande ayant maintenu ce dispositif. Elle en déduit que la discrimination dénoncée trouve sa source dans la réglementation fédérale et non dans le décret wallon.

Elle précise qu'il s'agit, en l'espèce, d'une discrimination opérée sur la base d'une même norme, à savoir la réglementation fédérale, et non d'une différence de traitement résultant de l'autonomie régionale. Elle estime qu'en imposant un critère qui relève des compétences régionales, l'autorité fédérale a porté atteinte à la compétence légitime des régions de maintenir, exclure, abroger ou modifier les aides à l'emploi, le mode de financement retenu étant susceptible d'influencer leur politique.

Elle considère qu'il y a, à tout le moins, méconnaissance du principe de loyauté fédérale, consacré à l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution. Elle cite, pour illustrer cette affirmation, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 56/2016 du 28 avril 2016 qui a jugé que le respect de ce principe suppose que, lorsqu'elles exercent leurs compétences, l'autorité fédérale et les entités fédérées ne perturbent pas l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble. Elle conclut que la réglementation fédérale est, à défaut de l'adoption d'un critère objectif et neutre à l'égard des trois régions, inconstitutionnelle parce que discriminatoire et contraire au principe de loyauté fédérale.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose, en premier lieu, l'historique du financement de la fonction de gardien de la paix avant et après la sixième réforme de l'État. Elle rappelle qu'avant cette réforme, la fonction était co-financée par le SPF Intérieur, dans le cadre des plans stratégiques de sécurité et de prévention, par l'ONEM, par le versement d'une prime d'activation, et par l'ONSS, par la réduction des cotisations patronales. Elle relève qu'à la suite de la régionalisation des réductions ONSS pour groupes-cibles et de l'activation des allocations de chômage, la loi spéciale du 6 janvier 2014 a maintenu, par voie de disposition d'exception, le financement complémentaire fédéral du personnel de sécurité et de prévention disposant du statut ACTIVA-APS.

Elle en déduit que le niveau fédéral est resté seul compétent pour le financement de la fonction de gardien de la paix. Elle soutient que l'acte attaqué, qui détermine les conditions d'octroi de subsides complémentaires équivalents au montant de l'ancienne prime d'activation et de l'ancienne réduction de charges patronales, n'empiète aucunement sur les compétences régionales, les moyens financiers en cause demeurant de la compétence fédérale.

Elle observe que la suppression du dispositif ACTIVA-APS en Région wallonne, opérée par le décret du 2 février 2017, précité, a été assortie de mesures transitoires permettant aux agents en service de continuer à bénéficier du statut jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle mesure fédérale. Elle estime que la circonstance que la partie requérante ne puisse plus recruter d'agent ACTIVA-APS depuis le 1^{er} juillet 2017 est la conséquence du seul décret wallon précité, et non de l'acte attaqué. Elle ajoute que la circonstance que la Région flamande ait maintenu le système ACTIVA-APS ne saurait engager la responsabilité de l'État fédéral, dès lors que la différence de traitement qui en résulte n'est pas la conséquence de la réglementation fédérale mais des choix politiques opérés par les régions dans l'exercice de leurs compétences propres. Elle relève que l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 26/2023 du 16 février 2023 a jugé qu'une différence de traitement dans les matières où les régions disposent de compétences propres est la conséquence possible de politiques distinctes permises par leur autonomie.

Elle conclut qu'il ne peut être question d'une violation des règles répartitrices de compétence ni du principe de loyauté fédérale.

Dans son dernier mémoire, elle reprend une argumentation similaire.

V.2. Appréciation

L'article 143, § 1^{er}, de la Constitution est libellé de la manière suivante :

« Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts. ».

Le respect de la loyauté fédérale suppose que, lorsqu'elles exercent leurs compétences, l'autorité fédérale et les entités fédérées ne perturbent pas l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble. La loyauté fédérale concerne plus que le simple exercice des compétences : elle indique dans quel esprit il doit avoir lieu. Ce principe oblige chacune de ces autorités à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences des autres autorités.

L'article 6, § 1^{er}, IX, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose ce qui suit :

« § 1^{er}. Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

[...]

IX. En ce qui concerne la politique de l'emploi :

[...]

7° la politique axée sur des groupes-cibles :

a) les réductions de cotisations patronales de sécurité sociale qui sont établies en fonction des caractéristiques propres des travailleurs.

L'autorité fédérale n'est pas compétente pour l'introduction de réductions de cotisations patronales qui sont établies en fonction des caractéristiques propres des travailleurs.

L'autorité fédérale reste toutefois compétente pour les réductions structurelles de cotisations patronales de sécurité sociale, pour les réductions de cotisations des travailleurs ainsi que pour les réductions de cotisations patronales de sécurité sociale qui sont établies en fonction des caractéristiques propres de l'employeur ou en fonction d'un secteur d'activités.

Les régions sont toutefois compétentes pour :

- les réductions pour les secteurs du dragage et du remorquage et pour la marine marchande, à l'exclusion de la réduction de cotisations de sécurité sociale des travailleurs pour les secteurs du dragage et du remorquage ;
- les réductions pour le secteur de l'économie sociale ;
- les réductions pour les personnes qui assurent l'accueil d'enfants ;
- les réductions pour le personnel domestique ;
- les réductions pour les artistes.

Les institutions fédérales compétentes pour les cotisations de sécurité sociale sont les seuls opérateurs administratifs et techniques.

b) l'activation des allocations octroyées par l'assurance-chômage ou de l'aide sociale financière, en cas de reprise de travail, avec maintien d'une allocation qui est déduite du salaire par l'employeur.

Les institutions fédérales compétentes pour les allocations de chômage et celles compétentes pour l'aide sociale financière sont les seuls opérateurs administratifs et techniques.

c) l'octroi de primes aux chômeurs indemnisés qui reprennent le travail ou qui ont suivi une formation professionnelle ;

d) l'octroi de primes aux employeurs et aux élèves dans le cadre de systèmes de formation en alternance ; ».

Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État indiquent, au sujet de cet article, notamment ce qui suit (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 119-120) :

« Les moyens relatifs aux APS-Activa (agents de prévention et de sécurité) ne sont pas transférés, au motif que cette mesure est liée à la compétence fédérale en matière de sécurité. L'autorité fédérale pourra donc, après le transfert, au titre de sa compétence en matière de sécurité, continuer à subventionner ces agents, mais sous une autre forme qu'une réduction ONSS et une mesure d'activation de l'allocation de chômage. À cet effet, les actuelles réductions ONSS et mesures d'activation concernant les APS sont transformées préalablement au transfert. ».

L'autorité fédérale est restée compétente pour la matière de la police administrative générale et peut, en vertu de cette compétence, continuer à subventionner le « service des gardiens de la paix [qui] est chargé de missions de sécurité et de prévention dans le but d'accroître le sentiment de sécurité des citoyens et de prévenir les nuisances publiques et la criminalité » (art. 3 de la loi du 15 mai 2007, précitée).

En l'espèce, l'acte attaqué prévoit, pour l'année 2024, une « intervention complémentaire [qui] remplace l'intervention à charge de l'ONEM et de l'Office national de Sécurité sociale (ONSS) pour la mise à l'emploi de gardiens de la paix bénéficiant auparavant du statut ACTIVA-APS » (art. 2, alinéa 3). Le critère sur lequel se fonde l'acte attaqué pour l'octroi de cette subvention est principalement la « situation arrêtée par l'ONEM à la date du 31 décembre 2017 » (art. 3, alinéa 1^{er}) tout en prenant également en considération les recrutements « antérieurs au 1^{er} janvier 2018 » de gardiens de la paix « sous l'ancien statut ACTIVA-APS ».

Cette date de référence du 31 décembre 2017 est postérieure à la régionalisation de la politique axée sur des groupes-cibles à partir du 1^{er} juillet 2014.

L'autorité fédérale ne peut déterminer la hauteur des subventions qu'elle octroie en se fondant sur un critère relevant de la politique axée sur des groupes-cibles, et plus particulièrement « l'ancien statut ACTIVA-APS », puisque cette matière est devenue régionale depuis le 1^{er} juillet 2014.

L'indication, dans les travaux préparatoires précités, selon laquelle la subvention du service des gardiens de la paix doit prendre « une autre forme qu'une réduction ONSS et une mesure d'activation de l'allocation de chômage » n'est pas une « disposition » puisqu'elle ne figure pas dans le dispositif de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État et ne peut être considérée, à défaut d'une indication en ce sens dans le texte légal lui-même, comme une exception supplémentaire à la compétence régionale prévue par l'article 6, § 1^{er}, IX, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La première branche du moyen unique est fondée.

VI. Autres branches du moyen

Les autres branches du moyen, si elles étaient fondées, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

Dans sa requête, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté royal du 5 décembre 2024 déterminant les modalités du financement complémentaire des gardiens de la paix des plans stratégiques de sécurité et de prévention pour l'année 2024, publié au *Moniteur belge* le 13 décembre 2024, est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge*.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé, le 18 septembre 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly