

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.330 du 23 décembre 2020

A. 226.782/XV-3927

En cause : **la ville de Péruwelz**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Benoît VERZELE, avocat,
drève Gustave Fache 3/4
7700 Mouscron,

contre :

l'État belge, représenté par le ministre de l'Intérieur,
des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
rue Père Eudore Devroye 47
1040 Bruxelles.

Partie intervenante :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 novembre 2018, la ville de Péruwelz demande l'annulation de « l'arrêté ministériel du 17 septembre 2018, publié au Moniteur belge le 27 septembre 2018, portant exécution de l'arrêté royal du 25 décembre 2017 déterminant les modalités du financement complémentaire des gardiens de la paix des plans stratégiques de prévention et de sécurité ».

II. Procédure

L'avis visé à l'article 3^{quater} du règlement général de procédure a été publié au Moniteur belge du 30 août 2019.

Par une requête introduite par la voie électronique le 17 juillet 2019, la ville de Liège demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

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

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint 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 23 septembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 décembre 2020.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

Par des courriels des 3 et 4 décembre 2020, les parties ont informé le Conseil d'État de leur intention de se référer à leurs écrits de procédure lors de l'audience. En raison de la crise sanitaire liée à la pandémie du coronavirus COVID-19, et afin de limiter un maximum les déplacements et les contacts entre personnes, elles ont, compte tenu de leur intention, été dispensées d'une présence à l'audience.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint, 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. Le 19 décembre 2001, est pris un arrêté royal de promotion de mise à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée.

2. Le 15 mai 2007, est sanctionnée et promulguée la loi 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.

3. Les 3 et 24 septembre 2012, ainsi que le 19 novembre 2012, la partie requérante conclut trois contrats de travail « ACTIVA-APS » en vue de l'exercice de fonctions de « gardiens de la paix ». Ces travailleurs sont bénéficiaires du régime de l'arrêté royal du 19 décembre 2001, précité, ce qu'atteste l'octroi de cartes de travail « ACTIVA-APS » par l'ONEm, permettant ainsi des réductions de cotisations patronales ONSS durant vingt trimestres et l'octroi d'une allocation de travail de 900 euros durant soixante mois.

4. Le 7 novembre 2013, après l'avis n° 53.950/2/V de la section de législation du Conseil d'État, le Roi adopte l'arrêté relatif aux plans stratégiques de sécurité et de prévention et aux dispositifs gardiens de la paix.

Cet arrêté royal se donne pour base légale l'article 69 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales et fixe, notamment, des règles relatives aux conditions de conclusion de conventions entre les communes et le ministre de l'Intérieur, les conditions d'octroi et d'utilisation de l'allocation financière et détermine, en annexe, une liste de communes bénéficiaires et de montants alloués au titre du « plan stratégique de sécurité et de prévention », au titre de « gardiens de la paix – contingent complémentaire Activa 346 » et au titre de « gardiens de la paix – dispositif Activa 90 ».

La partie requérante bénéficie, pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2017, d'une allocation annuelle « plan stratégique de sécurité et de prévention » de 79.811,01 euros et d'une allocation annuelle « gardiens de la paix – contingent complémentaire Activa 346 » de 22.824,71 euros. La ville de Liège reçoit, pour la même période, respectivement une première allocation de 1.975.693,14 euros et une seconde de 160.179,64 euros.

5. Le 24 décembre 2013, est pris, sans que le préambule ne mentionne la consultation de la section de législation du Conseil d'État, un arrêté ministériel

déterminant les modalités d'introduction, de suivi, d'évaluation et déterminant les modalités d'octroi, d'utilisation et de contrôle de l'allocation financière relatives aux plans stratégiques de sécurité et de prévention 2014-2017.

6. Le 6 janvier 2014, la loi spéciale relative à la Sixième réforme de l'État est sanctionnée et promulguée. Elle entre en vigueur le 1^{er} juillet 2014.

7. Le 26 août 2015, la partie requérante conclut un quatrième contrat de travail « ACTIVA-APS », en vue de l'exercice de fonctions de « gardiens de la paix » par le travailleur concerné, bénéficiaire du régime de l'arrêté royal du 19 décembre 2001, attesté par l'octroi de la carte de travail « ACTIVA-APS » délivrée par l'ONEm, permettant des réductions de cotisations patronales ONSS durant vingt trimestres ainsi qu'une allocation de travail de 900 euros durant soixante mois.

L'attestation indique qu'à la suite de la sixième réforme de l'État, la compétence pour la délivrance des attestations relatives au droit aux allocations d'activation est transférée depuis le 1^{er} juillet 2014 aux régions et à la Communauté germanophone, l'ONEm continuant, durant une phase transitoire, à exercer cette compétence, le paiement des allocations d'activation n'étant cependant pas transféré.

8. Le 2 février 2017, le décret régional wallon relatif aux aides à l'emploi à destination des groupe-cibles abroge, notamment, différents arrêtés royaux dont l'arrêté royal du 19 décembre 2001, précité. Il est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017. L'article 32, alinéa 3, de ce décret, inséré par le décret du 17 juillet 2018, produisant ses effets au 1^{er} janvier 2018, dispose que les mesures transitoires qu'il porte pour ce qui concerne des dispositions octroyant des réductions de cotisations sociales patronales sur la base de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, cessent de produire leurs effets à partir du jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal déterminant les modalités du financement complémentaire des gardiens de la paix des plans stratégiques de prévention et de sécurité, pour les réductions de cotisations sociales patronales dont bénéficient les employeurs pour les agents de prévention et de sécurité entrés en service avant le 1^{er} juillet 2017.

L'article 40 du même décret, complété par le décret du 17 juillet 2018, sortant également ses effets au 1^{er} janvier 2018, fixe le même principe que celui de l'article 32, précité, pour ce qui concerne cette fois les allocations de travail des travailleurs aux conditions fixées par l'arrêté royal du 19 décembre 2001, précité et par l'arrêté royal du 29 mars 2006 d'exécution de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, m), de

l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 relatif à la sécurité sociale des travailleurs pour la promotion de mise à l'emploi des jeunes moins qualifiés ou très peu qualifiés.

9. Le 25 décembre 2017, est pris l'arrêté royal relatif à la prolongation 2018-2019 des plans stratégiques de sécurité et de prévention. Son préambule ne fait aucune référence à la consultation de la section de législation du Conseil d'État. Cet arrêté royal indique comme base légale les articles 69 et 69bis de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales et comprend, notamment, la prolongation des plans stratégiques de sécurité et de prévention 2014-2017 à partir du 1^{er} janvier 2018 pour deux ans, les règles relatives aux objectifs des plans stratégiques et de prévention, les conditions de modification des conventions entre les communes et le ministre de l'Intérieur et les conditions d'octroi et d'utilisation de l'allocation financière, et en annexe, une liste de communes et de montants alloués au titre du « plan stratégique de sécurité et de prévention », au titre de « gardiens de la paix – contingent complémentaire Activa 346 » et au titre de « gardiens de la paix – dispositif Activa 90 ».

L'article 7 de cet arrêté royal conditionne l'octroi de « l'allocation financière » à la conclusion d'une convention avec le ministre de l'Intérieur. Il prévoit l'octroi de cette allocation dont les montants figurent en annexe 1 qui attribue nominativement à la partie requérante une allocation financière de 79.811,01 euros fondée sur le « plan stratégique de sécurité et de prévention » et une allocation financière de 22.824,71 euros au titre de « gardiens de la paix – Contingent complémentaire Activa 346 ». Aucune allocation ne lui est attribuée du titre du dispositif Activa 90.

La ville de Liège obtient respectivement 1.975.693,14 euros et 160.179,64 euros ainsi qu'une allocation Activa 90 de 51.355,61 euros.

10. Le même 25 décembre 2017, est pris un arrêté royal déterminant les modalités du financement complémentaire des gardiens de la paix des plans stratégiques de prévention et de sécurité. Son préambule ne vise aucune consultation de la section de législation et se donne pour fondement légal les articles 121 à 124 de loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. Dans ses considérants, il mentionne 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 119bis de la Nouvelle loi communale et indique « qu'en exécution de la sixième réforme de l'État, il convient d'organiser le maintien du financement fédéral de la fonction de gardien de la paix par l'octroi de subventions aux communes bénéficiaires de l'ancienne mesure d'activation ».

Il contient une liste de 71 communes bénéficiaires dont la partie requérante et la partie intervenante ainsi que des règles relatives à l'octroi de l'intervention financière, à sa garantie annuelle, au contenu de cette intervention, aux modalités de son paiement et de son contrôle ainsi qu'à la récupération des sommes indues.

Aucun montant n'est attribué par commune bénéficiaire. Il est publié au Moniteur belge du 18 janvier 2018 en produisant ses effets au 1^{er} janvier 2018.

11. Le 27 décembre 2017, le ministre de l'Intérieur adopte un arrêté déterminant les modalités d'introduction, de suivi, d'évaluation et déterminant les modalités d'octroi, d'utilisation et de contrôle de l'allocation financière relatives aux plans stratégiques de sécurité et de prévention 2018-2019. Le préambule de cet arrêté ministériel ne fait aucune référence à un avis de la section de législation du Conseil d'État et indique qu'il se fonde sur l'arrêté royal du 25 décembre 2017 relatif à la prolongation 2018-2019 des plans stratégiques de sécurité et de prévention.

Son annexe VI attribue à la partie requérante « 3 x ACTIVA 1/3 EPT », soit un ETP.

12. Le 1^{er} mars 2018, les services de la partie adverse informent le bourgmestre de la partie requérante des modalités du nouveau financement fédéral de la fonction de gardiens de la paix et se réfèrent aux modalités décrites dans l'arrêté royal du 25 décembre 2017 déterminant les modalités du financement complémentaire des gardiens de la paix des plans stratégiques de prévention et de sécurité, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Le courriel se termine par l'indication selon laquelle le contingent maximum de gardiens de la paix pouvant bénéficier du financement fédéral pour la commune sera déterminé par un arrêté ministériel d'exécution.

13. Le 17 septembre 2018, est pris un arrêté ministériel portant exécution de l'arrêté royal du 25 décembre 2017 déterminant les modalités du financement complémentaire des gardiens de la paix des plans stratégiques de prévention et de sécurité. Il se présente comme suit :

« Le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur,
Vu la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, les articles 121 à 124;

Vu l'Arrêté royal du 25 décembre 2017 déterminant les modalités du financement complémentaire des gardiens de la paix des plans stratégiques de prévention et de sécurité;

Vu l'avis de l'inspecteur des finances, donné le 23 juillet 2018;

Considérant 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 119bis de la nouvelle loi communale, modifiée par la loi du 24 juillet 2008 portant dispositions diverses (I), et en particulier le Titre XII, Chapitre III;

Considérant l'arrêté royal du 7 novembre 2013 relatif aux plans stratégiques de sécurité et de prévention et dispositifs gardiens de la paix;

Considérant l'arrêté ministériel du 24 décembre 2013 déterminant les modalités d'introduction, de suivi, d'évaluation et déterminant les modalités d'octroi, d'utilisation et de contrôle de l'allocation financière relatives aux plans stratégiques de sécurité et de prévention 2014-2017;

Considérant qu'en exécution de l'arrêté royal du 25 décembre 2017, il convient d'attribuer par commune le nombre de gardiens de la paix pouvant bénéficier du financement fédéral complémentaire de la fonction de gardien de la paix,

Arrête :

CHAPITRE 1^{er}. - Définitions

Article 1^{er}. Pour l'application du présent arrêté, il y a lieu d'entendre par :

1° commune : communes/villes désignées par le ministre et disposant d'un financement pour les gardiens de la paix via un plan stratégique de sécurité et de prévention et/ou via les dispositifs contingents complémentaires (90 et/ou 346);

2° plan stratégique de sécurité et de prévention : convention conclue entre le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur et une commune, et qui détermine des objectifs que la commune doit atteindre au terme de la période de validité que couvre la convention. Cette convention englobe également les différents objectifs poursuivis par les dispositifs « contingents complémentaires Activa 346 ETP » et « dispositif 90 Activa-ETP »;

3° gardiens de la paix : fonctionnaires communaux chargés de missions de sécurité et de prévention, axées sur l'augmentation du sentiment de sécurité des citoyens et la prévention des nuisances publiques et de la criminalité, au moyen d'une ou de plusieurs activités, telles que déterminées à l'article 3 de 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 119bis de la nouvelle loi communale.

CHAPITRE 2. - Modalités de financement

Section 1^{ère}. - Modalités d'octroi

Art. 2. § 1^{er}. Dans les limites des crédits disponibles, le ministre de l'Intérieur octroie une intervention financière aux communes désignées à l'art. 2, § 1^{er} de l'arrêté royal du 25 décembre 2017 déterminant les modalités du financement complémentaire des gardiens de la paix des plans stratégiques de prévention et de sécurité.

L'intervention financière est octroyée aux communes au titre d'intervention complémentaire dans les charges salariales découlant des prestations assurées par les gardiens de la paix dans le cadre des plans stratégiques de sécurité et de prévention.

§ 2. Figurent à l'annexe 1^{ère}, la liste des communes et le nombre de gardiens de la paix par commune pour lesquels une intervention financière peut être octroyée.

Section 2. - Modalités financières

Art. 3. § 1^{er}. Sous réserve des crédits disponibles, l'allocation financière est garantie annuellement.

§ 2. Pour chaque recrutement d'un gardien de la paix dans le cadre d'un plan stratégique de sécurité et de prévention, la commune reçoit une allocation annuelle maximum de 17.200 € par équivalent temps pour les frais de mise à l'emploi.

Cette allocation est octroyée :

1° indépendamment du niveau d'engagement de l'agent;

2° au prorata du régime de travail contractuel;

3° pour la période pendant laquelle le gardien de la paix peut justifier d'une prestation effective;

4° à la condition que la prestation ait été assurée dans le cadre des objectifs du plan stratégique de sécurité et de prévention de la commune;

5° et à la condition que l'agent satisfasse aux conditions, telles que déterminées à l'article 8, 1° à 8° de 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 119bis de la nouvelle loi communale.

Art. 4. § 1^{er}. Le recrutement de personnel donne lieu à l'octroi d'une intervention forfaitaire maximale couvrant les charges réelles auxquelles la commune est confrontée dans le cadre de la prestation de l'agent. Les charges réelles comprennent l'ensemble des frais de mise à l'emploi (salaire, charges patronales et autres) déduction faite des primes, allocations, ou exonérations spéciales liées aux statuts sous lesquels les agents sont recrutés et dont la commune a pu bénéficier.

§ 2. L'intervention du ministre de l'Intérieur dans les frais de personnel concerne :

- Rémunération;

- Charges patronales;

- Pécule de vacance;

- Prime de fin d'année;

- Primes bilinguisme;

- Indemnités pour prestations irrégulières;

- Heures supplémentaires;

- Cotisations sociales;

- Assurance légale responsabilité civile liée à la mise en activité des agents recrutés;

- Indemnités de licenciement lorsque le préavis est presté;

- Frais de déplacement pour le trajet domicile - lieu de travail en transport commun - train, tram, bus, métro - et ce à concurrence d'un montant équivalent à l'intervention légale de l'employeur;

Les dépenses suivants (sic) ne peuvent être acceptés (sic) :

- les indemnités de licenciement lorsque le préavis n'est pas presté;

- les frais de secrétariat sociaux;

- les frais ou masses d'habillements, frais de matériel et autres frais connexes tel que dédommagements particuliers.

Art. 5. Seules les dépenses engagées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année concernée seront prises en considération lors des décomptes annuels, et ce à la condition que la commune ait été exposée à ces frais dans le cadre de prestations réelles de l'agent durant cette même période.

Art. 6. Le présent arrêté produit ses effets au 1^{er} janvier 2018.

Annexe 1^{ère} : Nombre de gardiens de la paix ACTIVA-APS octroyés dans les plans stratégiques et contingents complémentaires (Activa 346/Activa 90) par commune

Commune / Gemeente	Referentiekader / Cadre de référence			
	SVPP / PSSP	Bijkomend contingent 346 / Contingent complémentaire 346	Dispositief 90 / Dispositif 90	TOTAAL / TOTAL
ANDERLUES	0,00	0,00	0,00	0,00
[...]				
LIÈGE	0,00	13,00	7,00	20,00

[...]				
PERUWELZ	0,00	1,00	0,00	1,00
[...]				

» .

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Examen du mémoire en intervention

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en intervention, la ville de Liège expose, notamment, que l'acte attaqué est fondé sur l'arrêté royal du 25 décembre 2017 déterminant les modalités du financement complémentaire des gardiens de la paix des plans stratégiques de prévention et de sécurité et notamment son article 2, § 2, alors que cet arrêté royal n'a pas été précédé d'un avis préalable de la section de législation du Conseil d'État.

Elle conclut qu'en raison de l'illégalité de l'arrêté royal du 25 décembre 2017, précité, l'acte attaqué est, de ce fait, dépourvu de base légale, ce qui constitue également un moyen d'ordre public. Elle sollicite ainsi que l'arrêté royal du 25 décembre 2017, précité, soit écarté sur la base de l'article 159 de la Constitution.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que cet arrêté royal a été adopté aux fins de transformer le régime des anciennes réductions ONSS en un nouveau régime de « financement complémentaire » du dispositif des gardiens de la paix, compatible avec la sixième réforme de l'État. Selon elle, il ne s'agit pas d'un arrêté qui octroie une série de subventions à des communes mais bien un acte qui fixe de manière générale et abstraite le nouveau régime applicable. Elle se prévaut plus particulièrement des articles 1 à 5 de l'arrêté royal qui fixent dans quelles conditions le subventionnement peut intervenir. Selon elle, il s'agit bien d'un acte de nature réglementaire.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse estime, pour sa part, que l'arrêté royal du 25 décembre 2017, précité ne vise en son article 2 que les communes bénéficiaires et ne s'adresse donc pas à la généralité de sorte qu'il ne peut être qualifié d'acte réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il s'agit, selon elle, d'un arrêté qui rassemble une série d'actes individuels.

La partie requérante n'a pas abordé un tel moyen dans ses écrits de procédure.

IV.2 Appréciation

a) Recevabilité de l'intervention

L'article 21bis, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État est rédigé comme suit :

« L'intervenant à l'appui de la requête ne peut soulever d'autres moyens que ceux qui ont été formulés dans la requête introductive d'instance. ».

La jurisprudence admet cependant que la partie intervenante à l'appui de la requête puisse invoquer des moyens d'ordre public.

La violation de l'obligation de consultation de la section de législation du Conseil d'État et la violation des règles de répartition des compétences, ce qui revient à dénoncer l'incompétence de l'auteur de l'acte, constituent des moyens d'ordre public.

Par ailleurs, la mise en œuvre de l'article 159 de la Constitution impose de constater que l'acte dont on réclame la non-application est un acte réglementaire au sens de cette disposition, le Conseil d'État n'admettant pas que soit discutée la légalité d'un acte individuel devenu définitif et qui servirait de fondement à un acte administratif subséquent, lui-même attaqué dans le délai imparti.

Dès lors que la ville de Liège est visée par les dispositions de l'acte attaqué, elle a intérêt à intervenir et a soulevé des moyens d'ordre public. La requête en intervention introduite par la ville de Liège ayant été accueillie provisoirement, il y a lieu de l'accueillir.

b) Moyen pris de l'illégalité de l'arrêté royal du 25 décembre 2017

L'acte attaqué est pris en exécution de l'arrêté royal du 25 décembre 2017, précité, comme l'indique son préambule. C'est précisément son illégalité qu'invoque l'intervenante au titre de l'article 159 de la Constitution.

L'examen de ce moyen impose, tant pour ce qui concerne l'application de l'article 159 de la Constitution que pour examiner le grief pris du défaut de consultation de la section de législation du Conseil d'État, que l'on se prononce

préalablement sur le caractère réglementaire qui doit, ou non, être reconnu à l'arrêté royal du 25 décembre 2017, précité.

À la lecture du préambule de cet arrêté royal, il apparaît que celui-ci se donne pour fondement légal, les articles 121 à 124 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, lesquels sont rédigés comme il suit :

« CHAPITRE III. - Le contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions.

Art. 121. Toute subvention accordée par l'État ou par une personne morale subventionnée directement ou indirectement par l'État, en ce compris toute avance de fonds récupérable consentie par eux sans intérêt, doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée.

Sauf dans les cas où une disposition légale ou réglementaire y pourvoit, toute décision allouant une subvention précise la nature, l'étendue et les modalités de l'utilisation et des justifications à fournir par le bénéficiaire de la subvention.

Tout bénéficiaire d'une subvention doit justifier de l'utilisation des sommes reçues, à moins que la loi ne l'en dispense.

Art. 122. Par le seul fait de l'acceptation de la subvention, le bénéficiaire reconnaît à l'État le droit de faire procéder sur place au contrôle de l'emploi des fonds attribués.

L'organisation et la coordination des contrôles sont réglées par le Roi, sur proposition du Ministre du Budget.

Art. 123. Est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention, le bénéficiaire:

1° qui ne respecte pas les conditions d'octroi de la subvention;

2° qui n'utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée;

3° qui met obstacle au contrôle visé à l'article 122.

Lorsque le bénéficiaire reste en défaut de fournir les justifications visées à l'article 121, il est tenu au remboursement à concurrence de la partie non justifiée.

Art. 124. Il peut être sursis au paiement des subventions aussi longtemps que, pour des subventions analogues reçues antérieurement, le bénéficiaire reste en défaut de produire les justifications visées à l'article 121 ou de se soumettre au contrôle prévu par l'article 122.

Lorsqu'une subvention est payée par fractions, chaque fraction est considérée comme une subvention indépendante pour l'application du présent article ».

Quoi que laisse ainsi entendre la référence qui y est faite dans ce préambule, les dispositions législatives précitées – qui ne constituent pas la législation organique fixant l'ensemble des éléments essentiels de la subvention concernée – ne peuvent tenir lieu de fondement de l'arrêté royal du 25 décembre 2017, même si elles sont applicables aux subventions régies par celui-ci.

En toute hypothèse, et quand bien même il faudrait considérer que ces dispositions législatives fondent celles de l'arrêté royal du 25 décembre 2017, précité, qui – à côté des conditions d'octroi et d'utilisation de l'intervention

financière – régissent le contrôle de l'utilisation de celle-ci, ce constat n'emporterait pas, en soi, de conséquences sur la reconnaissance, ou l'exclusion, du caractère réglementaire de l'arrêté royal du 25 décembre 2017.

C'est donc à la lecture des dispositions mêmes de cet arrêté royal que le caractère d'acte réglementaire ou individuel de celui-ci doit être établi.

En adoptant l'arrêté royal du 25 décembre 2017, précité, la partie adverse a désigné, par la voie de dispositions générales, abstraites et impersonnelles, la catégorie des sujets de droit auxquels elle destine l'intervention financière complémentaire dont elle règle, toujours par de telles dispositions, les conditions d'octroi et d'utilisation ainsi que les modalités d'exercice du contrôle de cette utilisation.

Les destinataires de l'intervention financière sont – selon les termes de l'article 2, § 1^{er}, de cet arrêté royal, lu en combinaison avec son article 1^{er}, 1^o – les « communes/villes disposant d'un financement pour les gardiens de la paix via un plan stratégique de sécurité et de prévention et/ou via les dispositifs contingents complémentaires (90 et/ou 346) ».

Comme il ressort de la chronologie des faits, la sixième réforme de l'État a consacré la régionalisation des réductions ONSS pour les groupes cibles ainsi que l'activation des allocations de chômage, la Région wallonne ayant ainsi abrogé l'arrêté royal du 19 décembre 2001 de promotion de mise à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée et ayant adopté le décret du 2 février 2017 relatif aux aides à l'emploi à destination des groupes cibles.

Ainsi que l'explique la partie adverse dans son mémoire en réponse, il a été prévu que l'État fédéral reste compétent pour assurer un financement complémentaire des services des gardiens de la paix, vu la régionalisation des mesures de réduction ONSS et de celles d'activation des allocations de chômage.

C'est ainsi que le préambule de l'arrêté royal du 25 décembre 2017, précité, indique que l'intention est d'assurer, par ce régime de subventions dont il règle les aspects précités, le maintien du financement fédéral de la fonction de gardien de la paix pour les seules communes qui bénéficiaient de l'ancienne mesure d'activation.

Contrairement à la thèse qu'appuie la partie adverse au stade de son dernier mémoire, l'arrêté royal du 25 décembre 2017 ne peut s'analyser en une « collection d'actes individuels », qui contredirait son caractère réglementaire.

Sur ce point, les observations suivantes doivent être formulées :

- La circonstance que la catégorie des bénéficiaires du régime de subvention en cause ne s'identifie pas à l'ensemble des communes belges, mais bien à celui, nécessairement plus restreint, des communes qui bénéficiaient de l'ancienne mesure d'activation, n'exclut ni le caractère général de la disposition qui définit cette catégorie, ni le même caractère des dispositions qui fixent le régime juridique des subventions concernées, ce caractère général ne pouvant davantage être mis en cause du seul fait que les communes concernées sont d'autant plus aisément identifiables qu'elles sont désignées à l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté.
- Il se déduit de l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 décembre 2017, précité, qui garantit l'octroi annuel de l'allocation (ou intervention) financière sous la réserve de l'existence de crédits disponibles, que cet arrêté royal, à la différence d'un acte administratif individuel, n'est pas destiné à épuiser ses effets dès sa première application, mais bien qu'il a vocation à la permanence, faisant figure de ligne de conduite s'imposant à l'avenir obligatoirement, fût-ce à la seule partie adverse. Ce financement complémentaire doit en effet permettre le maintien en service des gardiens de la paix recrutés sur la base des anciennes mesures d'activation.
- Par ailleurs, l'arrêté royal ne règle pas la situation individuelle de chaque commune concernée au regard du subventionnement en cause, puisque, notamment, il ne fixe, pour chacune d'elles, ni le montant de l'intervention financière complémentaire, ni le nombre de gardiens de la paix pour lesquels celle-ci peut être octroyée. Il se déduit, au contraire, de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 décembre 2017, précité, qui délègue au ministre de l'Intérieur le pouvoir d'octroyer l'intervention, que les droits individuels de chaque commune ne sont pas fixés par l'adoption et l'entrée en vigueur de ce seul arrêté royal. La partie adverse ne paraît d'ailleurs pas laisser entendre autre chose lorsqu'elle relève, au point 19.5 de son mémoire en réponse, que « l'article 2, § 2, [de l'arrêté attaqué par le présent recours] arrête le nombre d'emplois ETP financés par commune sur base de la situation communiquée par l'ONEM et des procédures de recrutement lancées pouvant entrer en considération pour la comptabilisation des gardiens de la paix sous statut activa-APS ».

Outre ce qui ressort ainsi de la lecture des dispositions de l'arrêté royal du 25 décembre 2017, précité, il doit être relevé que, dans le cadre de la présente

procédure devant le Conseil d'État, et jusqu'au dépôt de son dernier mémoire, la partie adverse ne paraît avoir considéré l'arrêté royal du 25 décembre 2017 autrement que comme revêtant un caractère réglementaire, ainsi que cela ressort de la référence faite, dans son mémoire en réponse, au « nouveau cadre réglementaire », lequel cadre ne peut – au vu des développements du point 19.4 de ce mémoire en réponse – être que celui tracé par l'arrêté royal du 25 décembre 2017.

Il ressort ainsi de son mémoire en réponse ce qui suit :

« 19.3. En exécution de cette réforme, un nouveau financement fédéral de la fonction de gardien de la paix a dès lors dû être organisé par l'octroi des subventions aux communes bénéficiaires de l'ancienne mesure fédérale d'activation activa-APS ayant été régionalisée. La fonction de gardien de la paix est désormais co-financée (i) par le SPF Intérieur via des subsides alloués dans le cadre des plans stratégiques de sécurité et de prévention (maintien du régime existant) et (ii) par le SPF Intérieur via des subsides complémentaires - équivalent au montant de l'ancienne prime d'activation et au montant de l'ancienne réduction de charges patronales.

19.4. Ce nouveau financement fédéral est entré en vigueur au 1^e janvier 2018, conformément à l'arrêté royal du 25 décembre 2017 déterminant les modalités du financement complémentaire des gardiens de la paix des plans stratégiques de prévention et de sécurité (M.B. 18/01/2018), et ce selon les modalités suivantes :

- L'intervention financière est octroyée aux communes au titre d'intervention complémentaire dans les frais découlant de la mise en activité de gardiens dans le cadre des plans stratégiques de sécurité et de prévention (Article 2, § 1er). Cette disposition implique que seuls les gardiens de la paix pour lesquels une intervention financière sous l'ancien régime activa-APS était déjà à charge du plan stratégique sont pris en considération.

La commune reçoit une allocation annuelle maximum de 17.200 € par équivalent temps plein (ETP) pour les frais de mise à l'emploi de l'agent. Le montant de cette allocation est octroyé au prorata du régime de travail contractuel et pour la période pendant laquelle le gardien de la paix est en service (Article 4, § 2). Cette allocation est l'équivalent de l'allocation de travail maximum anciennement octroyée par l'ONEM et du montant maximum (sur base annuelle) des réductions de charges patronales applicable aux gardiens de la paix bénéficiant du statut activa-APS.

- Le recrutement de personnel ou le maintien de personnel en place donne lieu à l'octroi d'une intervention forfaitaire maximale couvrant les charges réelles auxquelles la commune est confrontée dans le cadre de la mise à l'emploi des agents. Les charges réelles comprennent l'ensemble des frais de mise à l'emploi (salaire, charges patronales et autres) déduction faite des primes, allocations, ou exonérations spéciales liées aux statuts sous lesquels les agents sont recrutés et dont la commune a pu bénéficier (Article 5, § 1er).

Dépendant du régime défini par chaque région, les agents qui bénéficieraient toujours de mesures transitoires et seraient dans ces conditions maintenus sous statut activa-APS seraient éligibles à la subvention fédérale.

- L'intervention financière du fédéral est conditionnée à la conclusion d'un contrat de travail valide.

Pour les agents qui sortiraient du statut activa-APS, cette exigence pourrait imposer (selon le type de contrat conclu) la conclusion d'un nouveau contrat de travail ou d'un avenant au contrat de travail initial.

- Le nombre de gardiens de la paix octroyés par commune et pour lesquels une intervention financière peut être allouée est basé sur la situation arrêtée par l'Office National de l'Emploi à la date de publication du nouveau cadre réglementaire ».

L'ensemble des observations qui précèdent révèlent autant d'indices concourant à établir le caractère réglementaire de l'arrêté royal du 25 décembre 2017, précité, de sorte que celui-ci devait être soumis à la section de législation du Conseil d'État, sauf à démontrer que son adoption ne pouvait attendre et qu'il devait être pris en urgence, ce que son préambule n'indique pas.

En conséquence, cet arrêté royal doit être écarté sur la base de l'article 159 de la Constitution et ne peut servir de fondement à l'acte attaqué.

V. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la ville de Liège est accueillie.

Article 2.

L'arrêté ministériel du 17 septembre 2018, publié au Moniteur belge le 27 septembre 2018, portant exécution de l'arrêté royal du 25 décembre 2017 déterminant les modalités du financement complémentaire des gardiens de la paix des plans stratégiques de prévention et de sécurité est annulé.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 4.

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

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 23 décembre 2020, par :

Pascale Vandernacht,
David De Roy,
Marc Joassart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht