

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 113.088 du 29 novembre 2002

A.115.867/VIII-2850

En cause : **la commune de Juprelle,**

ayant élu domicile chez
Me Dominique DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Mes Françoise COLLARD et
Yves KEVERS, avocats,
rue des Anges 21
4000 Liège.

Partie intervenante :

la commune de Bassenge.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 janvier 2002 par la commune de Juprelle qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale, et son annexe, publiés au Moniteur belge du 24 novembre 2001 (2^{ème} édition);

Vu la demande introduite simultanément par la même requérante tendant à la suspension de l'exécution de l'acte précité;

Vu la requête introduite le 4 novembre 2002 par laquelle la commune de Bassenge demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. CUVELIER, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 2002 ordonnant le dépôt du rapport et convoquant les parties à comparaître le 22 novembre 2002;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M^{me} DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me DRION, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me KEVERS, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, a organisé une nouvelle structure des services de police sur le territoire du Royaume.

2. L'article 9 de la même loi habilite le Roi à diviser le territoire des provinces et celui de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale en zones de police, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Sur cette base, un arrêté royal du 28 avril 2000 détermine la délimitation du territoire de la province de Liège en zones de police et crée la zone pluricommunale dans laquelle se trouve la commune requérante et celles de Bassenge, Blégny, Dalhem, Oupeye et Visé.

3. L'article 40 de la loi du 7 décembre 1998 dispose comme suit :

" Dans les zones de police pluricommunales, le budget du corps de police locale est approuvé par le conseil de police, conformément aux normes budgétaires minimales arrêtées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Le budget de la zone de police est à charge des différentes communes de la zone et de l'Etat fédéral.

Chaque conseil communal de la zone vote la dotation à affecter au corps de police locale, laquelle est versée à la zone de police.

Conformément à l'article 36, 4°, une commune peut augmenter sa dotation au bénéfice de la zone de police.

La dotation est inscrite dans les dépenses de chaque budget communal. La contribution à la zone pluricommunale est payée au moins par 1/12^{ème}.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les règles détaillées en ce qui concerne le calcul et la répartition des dotations ainsi que les modalités selon lesquelles celles-ci sont payées.

Lorsque la zone pluricommunale ne dispose pas de ressources suffisantes pour couvrir les dépenses résultant de l'accomplissement de sa mission, la différence est couverte par les communes qui en font partie".

4. En exécution de l'alinéa 6 de cette disposition, la partie adverse a pris, le 16 novembre 2001, l'arrêté attaqué.

Cet arrêté royal, soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, est ainsi rédigé:

" Art. 1^{er}. - Le pourcentage de la participation de chaque commune à la dotation communale globale est déterminé de commun accord entre les différents conseils communaux.

Art. 2. - Si les communes d'une zone pluricommunale ne parviennent pas à un accord, le pourcentage est fixé avec les facteurs suivants :

- 1° - la norme policière visée à l'annexe du présent arrêté;
- 2° le revenu imposable moyen par habitant de la commune, de 1999;
- 3° le revenu cadastral moyen au sein de la commune, de 1999.

Ces facteurs sont pondérés comme suit : 6, 2, 2.

Le pourcentage visé à l'alinéa 1^{er} est fixé conformément à l'annexe du présent arrêté pour les années 2002 à 2005 incluses.

Art. 3. - Notre Ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent arrêté".

L'annexe à l'arrêté royal du 16 novembre 2001 précise pour chacune des communes du territoire la norme policière ainsi que le pourcentage de participation au budget de la zone de police.

5. En vue de compléter la réglementation relative au financement des zones de police, la partie adverse a pris :

- un arrêté royal du 24 décembre 2001 déterminant les normes minimales budgétaires;

- un arrêté royal du 24 décembre 2001 relatif à l'octroi d'une avance sur la subvention fédérale de base pour l'année 2002 aux zones de police et d'une allocation à certaine commune;
- une circulaire PLP 13 du 26 octobre 2001 traitant les directives pour l'établissement du budget de police 2002 à l'usage de la zone de police;
- une circulaire PLP 13bis du 6 décembre 2001 concernant les directives complémentaires pour l'établissement du budget de police 2002 à l'usage de la zone de police;
- une circulaire PLP 13ter du 23 janvier 2002 relative aux budgets des zones de police - contrôle de conformité des dotations communales.

6. L'arrête attaqué a été modifié par la partie adverse. Ainsi, l'arrêté royal du 5 juin 2002 modifiant l'arrêté royal du 16 novembre 2001 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale a apporté les modifications suivantes :

" Art. 1^{er}. - Dans l'article 1^{er} de l'arrêté ... les mots "Sous réserve de l'application de l'article 2bis," sont insérés avant les mots "Le pourcentage de la participation de chaque commune".

Art. 2. - Dans l'article 2, alinéa 1^{er}, du même arrêté, les mots "Sous réserve de l'application de l'article 2bis," sont insérés avant les mots "Si les communes d'une zone pluricommunale ".

Art. 3. - Un article 2bis, rédigé comme suit, est inséré dans le même arrêté :

"Art. 2bis - La subvention qu'une commune percevait en 2001 en vertu du volet police d'un contrat de sécurité, à l'exclusion des crédits se rapportant à du personnel civil non affecté à la zone de police, est déduite de la dotation de la dite commune à la zone de police, sauf décision contraire unanime des conseils communaux de la zone de police.

Le montant de la déduction visée à l'alinéa 1^{er} est supporté par les autres communes de la zone conformément à l'article 2".

Art. 4. - Notre Ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent arrêté".

7. Auparavant, la partie requérante, faisant suite à une motion du 29 novembre 2001 de son conseil communal, s'est adressée à plusieurs reprises à la partie adverse pour lui demander des éclaircissements et de "reconstituer ... le paramètre "prison" de la formule K.U.L. (utilisée pour établir la norme policière) que nous soupçonnons d'avoir une influence spécifiquement néfaste pour Juprelle". Ces courriers sont demeurés sans réponse;

Considérant que, par requête introduite le 30 octobre 2002, la commune de Bassenge demande à intervenir dans la procédure au fond; que sa requête est manifestement tardive;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 40, alinéa 6, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux; que dans une première branche, elle fait valoir que, alors que selon l'article 40, alinéa 6, de la loi du 7 décembre 1998, l'arrêté royal entrepris devait fixer des règles détaillées concernant le calcul des dotations, leur répartition et leur modalité de paiement, celui-ci ne contient pas de telles règles détaillées; qu'elle considère, en particulier, que l'acte attaqué viole la disposition visée, dans la mesure où il ne contient aucune explication de la "norme policière" et aucune explication concernant le calcul effectué pour déterminer, à partir de cette "norme policière" le pourcentage de participation au budget de la zone de police pluricommunale; que dans une deuxième branche, la partie requérante considère que, de manière irrégulière, l'acte attaqué ne préciserait pas les critères ayant été pris en considération pour déterminer la "norme de police" utilisée, à titre supplétif, pour la fixation de la participation communale dans le budget de la zone de police pluricommunale;

Considérant que l'article 40, alinéa 6, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, fondement légal de l'acte attaqué, dispose comme suit :

" ... Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les règles détaillées en ce qui concerne le calcul et la répartition des dotations ainsi que les modalités selon lesquelles celles-ci sont payées";

que dans l'avis donné sur le projet d'arrêté royal devenu le texte entrepris, la section de législation a formulé l'observation suivante :

" ... En vertu de l'article 40, alinéa 6, de la loi, le Roi doit fixer les règles détaillées de la répartition entre les communes de la dotation communale à la zone de police. Cette disposition ne s'oppose pas à ce que le projet établisse, d'une part, des modalités selon lesquelles les communes fixent elles-mêmes cette répartition et détermine, d'autre part un mode de répartition ne s'appliquant qu'à titre supplétif, à défaut d'accord entre les communes de la zone.

Par contre, la loi n'habilite pas le Roi à fixer, de manière discrétionnaire, zone par zone, la part de la dotation communale que chaque commune devra prendre en charge; Il doit prévoir une norme générale et abstraite permettant, fût-ce à titre supplétif, le calcul de cette part.

Cette observation ne porte pas préjudice à la possibilité qu'a le Roi, après avoir fixé cette norme, de déterminer le résultat, commune par commune, de l'application de la norme, dès lors qu'il disposerait de tous les éléments permettant d'effectuer ce calcul.

Mais, Il ne peut s'abstenir de préciser dans l'arrêté même les critères qu'Il prend en considération pour déterminer cette répartition.

A cet égard, l'article 3 (devenu l'article 2 dans le texte entrepris) est totalement lacunaire. Il est ainsi fait référence sans autre précision, à une "norme policière".

Selon les explications fournies par le fonctionnaire délégué, cette "norme policière" est le résultat d'une étude confiée à une université et prenant en considération un ensemble de critères tels que le degré d'équipement de la commune, la population, la superficie, le nombre d'allocataires sociaux, le revenu cadastral moyen ... etc, pour attribuer une valeur abstraite à chaque commune.

Les principes essentiels de la méthodologie suivie et des facteurs pris en compte pour l'établissement de cette norme devraient, à tout le moins, figurer dans le présent projet, de même que la formule mathématique permettant, à partir des critères retenus et des pondérations y attachées, de calculer tant la valeur de la norme policière mentionnée à la colonne 2 du tableau de l'annexe que le pourcentage à charge de chaque commune mentionné à la colonne 3 du même tableau.

Par ailleurs, l'article 3 (devenu l'article 2 dans le texte entrepris) s'abstient de préciser pour les trois critères, à savoir la norme policière, le revenu imposable moyen par habitant de la commune et le revenu cadastral moyen au sein de la commune, l'année de référence.

Outre l'imprécision des critères retenus, le projet laisse dans l'incertitude complète la question de savoir si les parts communales sont fixées, une fois pour toutes par le présent projet, tant que celui-ci n'aura pas été modifié, ou bien si, au contraire, les chiffres seront revus chaque année, en fonction de l'évolution des facteurs pris en considération.

En conclusion, l'article 3 (devenu l'article 2 dans le texte entrepris), de même que l'annexe, doivent être fondamentalement revus pour tenir compte de cette observation ...";

qu'il ressort du texte attaqué que si la partie adverse a bien tenu compte des observations formulées par la section de législation en ce qui concerne la mention de l'année de référence pour les trois critères et en ce qui concerne la validité dans le temps des pourcentages fixés, elle n'a en rien tenu compte de l'observation essentielle relative à l'absence dans l'arrêté des principes essentiels de la méthodologie suivie et des facteurs pris en compte pour le calcul de la "norme policière" et pour la fixation du "pourcentage à charge de chaque commune"; qu'ainsi, comme le relève la partie requérante dans son premier moyen, si l'arrêté attaqué permet de connaître, en cas de désaccord des conseils communaux concernés, la répartition et donc la participation de chaque commune à la dotation communale globale d'une zone de police pluricommunale, cet arrêté ne permet en aucun cas de déterminer, comme l'exige pourtant l'alinéa 6 de l'article 40 de la loi du 7 décembre 1998, la manière dont cette dotation a été calculée; que la partie requérante comme chaque commune du Royaume, s'est ainsi vu attribuer dans l'annexe de l'arrêté attaqué une norme policière sans que soit portée à sa connaissance de manière concrète et détaillée la règle générale et abstraite permettant la calcul de celle-ci; que le même

raisonnement doit être tenu en ce qui concerne la fixation du "pourcentage à charge de chaque commune"; que le premier moyen est manifestement fondé;

Considérant que l'annulation de l'acte attaqué rend sans objet la suspension de son exécution,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la commune de Bassenge est rejetée.

Article 2.

Sont annulés l'arrêté royal du 16 novembre 2001 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale et son annexe.

Article 3.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 4.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 5.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 175 euros et à charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt-neuf novembre deux mille deux par :

M ^{me} DAURMONT,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

O. DAURMONT.