

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 121.365 du 4 juillet 2003

A.133.636/VIII-3540

En cause : **la Commune d'Ixelles,**

ayant élu domicile chez
Me Evelyne DEMARTIN, avocat,
Place Van Meenen 14
1060 Bruxelles,

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.

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

Vu la requête introduite le 3 mars 2003 par la commune d'Ixelles qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 15 janvier 2003 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale, et ses annexes;

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

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 la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 13 juin 2003, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 27 juin 2003, date à laquelle l'affaire a été remise à l'audience du 1^{er} juillet 2003;

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

Entendu, en leurs observations, Me DEMARTIN, 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 de la cause se présentent comme suit :

L'article 9 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, 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. Un arrêté royal du 28 avril 2000 détermine la délimitation du territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale en zones de police et crée la zone pluricommunale de Bruxelles/Ixelles.

L'instauration de nouvelles zones de police locale et leur constitution en personne morale de droit public autonome a mené le législateur à instituer un budget propre à chaque zone de police, distinct du budget des communes constituant la zone.

L'article 39 de la loi du 7 décembre 1998 dispose ainsi :

" Dans les zones de police unicommunale, le budget du corps de police locale est approuvé par le Conseil communal conformément aux normes budgétaires minimales arrêtées par le Roi en arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Le budget de la zone de police est à charge de la commune de la zone et de l'Etat fédéral".

L'article 40 de la loi du 7 décembre 1998 prévoit quant à lui, ce qui 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 1/12ème.

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".

L'article 41 de la loi du 7 décembre 1998 dispose enfin :

- " Par zone de police, une subvention est prévue chaque année à charge du budget fédéral, ci-après appelée la subvention fédérale. La dite subvention est fixée sur la base :

1° de la part des autorités fédérales dans le financement des missions locales de la police;

2° des missions fédérales, générales ou spécifiques, assurées au sein de la zone concernée.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les critères et les modalités pour la fixation et le versement de la subvention fédérale, qui est payée au moins par douzièmes.

Un crédit limité à 7.5 pc des recettes de l'Etat provenant d'amendes de condamnations pénales en matières diverses, ainsi que des sommes d'argent visées à l'article 216 bis du Code d'instruction criminelle et à l'article 65 de la loi relative à la police de la circulation routière, est inscrit au budget général des dépenses. Ce crédit est utilisé pour soutenir le fonctionnement des corps de police locale. Le Roi détermine les conditions et modalités selon lesquelles ces subventions sont intégrées dans la dotation fédérale".

En exécution de l'alinéa 6 de l'article 40 de la loi du 7 décembre 1998, a été pris le 16 novembre 2001, un arrêté royal fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale.

Cet arrêté royal était 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.-... "

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

Un arrêté royal du 5 juin 2002 a modifié cet arrêté royal du 16 novembre 2001, en lui apportant 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.- ...".

Cet arrêté, ainsi modifié, a été annulé par l'arrêt n° 113.088 du 29 novembre 2002, commune de de Juprelle.

Cet arrêt a jugé ce qui suit :

" ... 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 le 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; ...".

Un arrêté royal du 15 janvier 2003, qui produit ses effets à la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté annulé, soit le 24 novembre 2001, a cependant rétabli ce texte. Ce nouveau texte précise, ce qu'il convient d'entendre par la norme policière (ou "KUL") et comporte une annexe, l'annexe I, définissant cette norme. Une autre annexe, l'annexe II, reprend, commune par commune, la "norme KUL" et le pourcentage de participation au budget de la zone concernée.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Pour la zone concernée, l'annexe II mentionne :

Commune	Norme KUL	Pourcentage
Bruxelles	1785,8	79,40
Ixelles	336,06	20,60

En vue de compléter la réglementation relative au financement des zones de police, divers autres textes ont été adoptés.

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, du principe général de bonne administration, du défaut de motivation interne et externe, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir; qu'elle soutient que si l'annexe I de l'arrêté attaqué contient une définition de la "norme KUL", la lecture de celle-ci ne lui permet pas de comprendre le calcul de la "norme policière", ni de vérifier raisonnablement et concrètement la clé de répartition qui lui est appliquée en faisant le calcul alors que selon l'article 40, alinéa 6, de la loi visée au moyen, l'arrêté attaqué devait fixer des règles détaillées concernant le calcul des dotations, leur répartition et leur modalité de paiement, et que ce principe a été rappelé par l'arrêt n° 113.088 du 29 novembre 2002 annulant l'arrêté royal du 16 novembre 2001;

Considérant que l'article 40, alinéa 6, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service intégré, structuré à deux niveaux, 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 l'arrêté attaqué, basé sur ce fondement légal, procède à la réfection de l'arrêté royal du 16 novembre 2001; que dans son arrêt n° 113.088 du 29 novembre 2002, annulant l'arrêté royal du 16 novembre 2001, le Conseil d'Etat a jugé ce qui suit :

" ... 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 la partie adverse estime avoir répondu à cet arrêt, en annexant à l'acte attaqué une annexe I définissant la "norme KUL"; que l'annexe II

indique, par commune, la "norme KUL", c'est-à-dire le chiffre correspondant au résultat de la redistribution entre les communes de l'ensemble de l'effectif opérationnel policier local, selon la méthode décrite à l'annexe I ainsi que le pourcentage de la participation de chaque commune à la dotation communale globale pour les cas où les communes d'une zone pluricommunale ne parviendraient pas à un accord à ce sujet; que l'annexe I, qui fixe les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale, est divisée en trois points, à savoir, le point A "Généralités", le point B "L'analyse de régression" et le point C "La définition de la norme par commune"; qu'il est précisé au point A, que la clef de répartition a été utilisée en appliquant une technique scientifique issue de la statistique descriptive, à savoir "l'analyse de régression linéaire multiple avec intercept" et que "Cette méthodologie a déjà été explicitée dans la "Communication du Ministre de l'Intérieur. Objet : texte explicatif à la décision du Conseil des Ministres du 9 mars 2001 relatif à la dotation fédérale", publiée dans le Moniteur belge du 16 juin 2001"; qu'au point B, il est explicité que l'analyse de régression appliquée est "multiple" car il est recouru, outre à une variable dépendante (la capacité policière), à plusieurs, soit quatorze, variables autonomes tenant compte des spécificités des communes; qu'après avoir exposé comment il est procédé dans le cas de communes comparables, l'annexe mentionne le cas des communes "hors-limites", les cinq plus grandes villes et la plus petite commune, pour lesquelles "l'analyse n'est (...) plus fiable"; que chacune des variables autonomes ou explicatives a été, selon le texte de l'annexe I, évaluée selon "les méthodes scientifiques utilisables dans pareilles analyses" et qu'après définition des coefficients de pondération de chacune d'entre elles, la "norme KUL" est définie par une formule figurant au point C de l'annexe; qu'in fine, le texte dispose que la "norme KUL" n'est pas une clef de répartition exclusive car il doit être également tenu compte des moyens financiers des communes : le revenu imposable des habitants et le revenu cadastral; qu'ainsi une triple clef de répartition, selon une proportion 60 % - 20 % - 20 %, a été fixée; qu'il apparaît ainsi que des éléments de compréhension ont été fournis pour le calcul de la "norme policière" et pour la fixation du pourcentage à charge de chaque commune; qu'il ressort cependant manifestement des textes attaqués, plus particulièrement de l'annexe I, et de l'absence d'explication des coefficients de pondération des variables explicatives, que les communes ne sont pas informées d'éléments essentiels concernant des politiques qu'elles ont à mener et relatifs à leur situation financière; que tel est le cas de la partie requérante; que le moyen est manifestement fondé pour l'ensemble des actes attaqués, tous viciés par l'irrégularité en cause;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner les autres moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté royal du 15 janvier 2003 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale, et ses annexes.

Article 2.

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

Article 3.

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

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quatre juillet deux mille trois par :

M ^{me} DAURMONT,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M. VAN MICHEL,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

F. VAN MICHEL.

O. DAURMONT.