

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 128.249 du 18 février 2004

A.118.080/VIII-2967

En cause : **1. la zone de police d'Andenne, Assesse,
Fernelmont, Gesves et Ohey,**

2. la ville d'Andenne,

3. la commune d'Ohey,

4. la commune de Gesves,

ayant élu domicile chez
Me Evelyne DEMARTIN, avocat,
place Maurice Van Meenen 14/5
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 CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 mars 2002 par la zone de police d'Andenne, Assesse, Fernelmont, Gesves et Ohey, la ville d'Andenne, la commune d'Ohey et la commune de Gesves qui demandent l'annulation de la circulaire PLP 13ter du 23 janvier 2002 relative aux budgets des zones de police - contrôle de conformité des dotations communales;

Vu l'arrêt n° 115.519 du 15 octobre 2002 décrétant le désistement de la commune de Fernelmont et rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte précité;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la zone de police d'Andenne, Assesse, Gesves et Ohey, la ville d'Andenne, la commune d'Ohey et la commune de Gesves;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu la lettre du 24 mars 2003 adressée au Conseil d'Etat par le conseil de la ville d'Andenne;

Vu le rapport de M. CUVELIER, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 10 juin 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 29 août 2003 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 octobre 2003;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me DEMARTIN, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et Me KEVERS, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

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

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. La loi du 7 décembre 1998 organise un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

2. Son article 9 habilite le Roi à diviser le territoire des provinces et celui de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale en zones de police. Un arrêté royal du 28 avril 2000 crée la zone pluricommunale requérante.

3. Les articles 40 et 41 de la loi précitée disposent ainsi qu'il suit :

" Art. 40. 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.

Art. 41. 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 216bis 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".

4. Pris en exécution de l'article 40, alinéa 6, un arrêté royal du 16 novembre 2001 fixe "les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale". Il est rédigé comme suit :

"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.

Un arrêté royal du 15 janvier 2003 a cependant rétabli ce texte, en produisant ses effets à la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté annulé, soit le 24 novembre 2001. Ce nouveau texte précise ce qu'il convient d'entendre par la norme policière et comporte une annexe définissant cette norme.

Il a été annulé par l'arrêt n° 121.365 du 4 juillet 2003.

5. Un arrêté royal du 24 décembre 2001 détermine les normes budgétaires minimales de la police locale. Il prévoit notamment ce qui suit :

"Art.1^{er}. - Le budget ordinaire des dépenses 2002 du corps de la police locale, approuvé par le conseil communal ou le conseil de police, comprend au minimum:

- 1^o le coût total de la police communale budgétisé en 2001 par la commune ou par les communes dans le cas d'une zone pluricommunale, diminué, d'une part, des recettes budgétisées en exécution d'un contrat de sécurité et de société, et, d'autre part, des dépenses extraordinaires;
- 2^o la dotation fédérale fixée par le Roi en application de l'article 41 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Art. 2. - La dotation fédérale visée à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, est déterminée en application de : (...).

Art. 3. - Le coût total tel que visé à l'article 1^{er}, 1^o, est rattaché au chiffre de l'indice des prix à la consommation, tel que visé à l'article 2 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, du mois de juillet 2000.

Pour le budget ordinaire des dépenses 2002, le coût total est adapté en le rattachant à un coefficient équivalent au rapport entre le chiffre de l'indice des prix à la consommation du mois de juillet 2001 et le chiffre visé à l'alinéa 1. Le résultat de ce rapport est, le cas échéant, arrondi à la seconde décimale".

6. La circulaire attaquée énonce notamment ce qui suit :

" ... 1. Introduction.

Dans le cadre de l'élaboration des arrêtés royaux "248" de constitution des polices locales, mes services contrôlent notamment l'adéquation des données budgétaires au prescrit de l'arrêté royal du 24 décembre 2001 portant les normes minimales budgétaires (Moniteur belge du 29 décembre 2001).

Cet arrêté royal précise notamment que le budget ordinaire des dépenses 2002 du corps de la police locale, approuvé par le conseil communal ou le conseil de police, comprend au minimum le coût total de la police communale budgétisé en 2001 par la commune ou par les communes dans le cas d'une zone pluricommunale, diminué, d'une part, des recettes budgétisées en exécution d'un contrat de sécurité et de société, et, d'autre part, des dépenses extraordinaires.

Outre cet arrêté royal relatif aux normes minimales budgétaires, l'arrêté royal du 16 novembre 2001 (dit "60-20-20") permet aux communes d'une zone de police pluricommunale de fixer une clé de répartition de leur contribution au budget de la zone. Cet arrêté laisse la liberté aux communes de fixer leur clé de répartition intrazonale et offre également, le cas échéant, un tableau de répartition (norme supplétive).

Il appert que la lecture combinée des arrêtés susvisés aboutit à des divergences d'interprétation lors de la détermination des dotations communales aux zones de police. Bien que les principes aient été explicités dans les circulaires susvisées, la présente circulaire vise à clarifier une nouvelle fois les mesures à prendre au niveau budgétaire à la lumière de ces deux arrêtés.

...

2.2.3. Détermination des dotations communales.

Lors de la détermination des dotations communales, il convient dès lors de veiller à ce que chaque commune de la zone de police octroie à la police locale une

dotation ne pouvant être inférieure à son coût "police" de l'année 2001 (voir point 2.2.2.), indexé. L'indice des prix à la consommation pour le mois de juillet 2001 est fixé à 109,54 et celui du mois de juillet 2000 à 106,71. Le rapport entre ces deux indices est égal à 1,0265204. Il en résulte une indexation minimale à appliquer de 2,65204 % pourcentage devant être arrondi à la seconde décimale, soit 2,65 %.

L'application de la clé de répartition intrazonale, soit fixée de commun accord par les conseils communaux de la zone, soit découlant de l'application de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 ne peut aboutir à alléger la charge d'une ou de plusieurs communes de la zone.

La clé de répartition intrazonale a pour objectif de permettre aux zones de police de répartir la charge budgétaire entre les communes de la zone, sans pour autant permettre à l'une ou l'autre commune de la zone de désinvestir en 2002. Si la somme des minimas calculés en application du Pt. 2.2.2. permet de couvrir les dépenses ordinaires 2002 mises à charge des communes, aucune répartition intrazonale n'est nécessaire.

3. Conclusions.

3. 1. Aucune commune belge ne peut désinvestir en matière de police en 2002.

3.2. Les communes seules (zone monocommunale) et les communes d'une zone pluricommunale sont dès lors soumises à la même obligation de réinvestir au minimum ce qui avait été investi en 2001.

3.3. ...".

7. De commun accord, les communes requérantes ont décidé de se rallier à la norme subsidiaire proposée par l'arrêté royal du 16 novembre 2001, la dotation globale étant répartie entre les communes conformément aux critères fixés en application du même arrêté.

8. Le budget de la zone de police requérante pour l'année 2002 a été approuvé par le Conseil de police le 28 décembre 2001. Par arrêté du gouverneur de la province de Namur du 4 mars 2002, ce budget a été approuvé moyennant des ajustements.

9. Statuant sur le recours introduit par la zone de police requérante, le ministre de l'Intérieur, par un arrêté du 13 mai 2002, l'a admis pour certains articles du budget et l'a rejeté pour le reste, pour le motif que le calcul de certaines dotations communales "ne tiennent pas compte des dispositions contenues dans l'article 1, 1° de l'arrêté royal du 24 décembre 2001, et reprises dans la PLP 13ter, interdisant aux communes de désinvestir";

Considérant que rien ne s'oppose à ce que le désistement soit décrété en ce qui concerne la ville d'Andenne;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité, faisant valoir que la circulaire attaquée est dépourvue de caractère réglementaire et n'est dès lors pas susceptible de recours;

Considérant que l'exception est liée au fond et plus particulièrement à l'examen du premier moyen;

Considérant que les parties requérantes prennent notamment un moyen, le premier de la requête, de la violation de l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973; qu'elles exposent que la circulaire attaquée ajoute une obligation à la réglementation existante et a donc un caractère réglementaire; qu'elles considèrent qu'elle aurait dû être soumise pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat;

Considérant que la partie adverse répond que la circulaire attaquée est strictement interprétative et n'a d'autre but que d'éviter des interprétations divergentes des arrêtés royaux des 16 novembre et 24 décembre 2001 en faisant une lecture combinée, conforme à l'intention de l'auteur de ceux-ci, étant que les normes budgétaires minimales soient respectées non seulement au niveau de la zone de police mais également au niveau de chacune de ses composantes; qu'elle en conclut que ladite circulaire n'ajoute aucune règle à la réglementation en vigueur; qu'elle ajoute qu'elle ne possède aucun caractère contraignant dès lors que le Ministre de l'Intérieur se borne à formuler des recommandations à l'intention des gouverneurs de province et, par leur intermédiaire, aux différentes zones de police; qu'elle fait également valoir qu'à supposer même que la circulaire litigieuse soit considérée comme un règlement au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, elle ne serait pas un arrêté réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des mêmes lois, ce qui requiert qu'il établisse "des principes à caractère général et abstrait ce qui a pour conséquence que les arrêtés qui, certes, formulent une ou plusieurs règles mais qui soit ne réglementent que des détails soit dont le caractère de généralité est insuffisant, ne constituent pas des arrêtés "réglementaires" au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et ne doivent donc pas être nécessairement soumis à la section de législation du Conseil d'Etat";

Considérant qu'il ne ressort ni de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 ni de l'arrêté royal du 24 décembre 2001 que les communes composant une zone de police

pluricommunale ne peuvent pas désinvestir en 2002, par rapport aux dépenses à leur charge en 2001; qu'en effet, les arrêtés précités permettent aux communes de fixer de commun accord la répartition de la dotation globale et n'interdisent donc pas qu'une commune supporte une contribution moins importante en 2002 qu'en 2001 pour autant que les autres communes composant la zone de police acceptent d'augmenter leur participation au budget de la zone; qu'il s'ensuit que la circulaire attaquée impose une obligation nouvelle, non prévue par la réglementation en vigueur; qu'il résulte des circonstances de la cause que la partie adverse a entendu imposer une ligne de conduite déterminée à laquelle elle-même n'entend pas déroger; que la partie adverse n'a pas tenté de démontrer que la circulaire attaquée n'aurait aucun caractère de généralité et le Conseil d'Etat n'aperçoit pas en quoi elle échapperait à l'application de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que le recours est recevable et le premier moyen fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Le désistement de la ville d'Andenne est décrété.

Article 2.

Est annulée la Circulaire PLP 13ter du 23 janvier 2002 relative aux budgets des zones de police - contrôle de conformité des dotations communales.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 1.400 euros, sont mis à charge de la ville d'Andenne, à concurrence de 350 euros, à charge de la zone de police à concurrence de 175 euros, à charge de la commune d'Ohey à concurrence de 175 euros, à charge de la commune de Gesves à concurrence de 175 euros et à charge de la partie adverse, à concurrence de 525 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-huit février deux mille quatre par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M.	LEWALLE,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.