

**CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.**

**A R R E T**

n° 141.109 du 23 février 2005

A.136.903/VIII-3592

En cause : **la Zone de police Chapelle-lez-Herlaimont/  
Manage/Morlanwez/Seneffe,**

ayant élu domicile chez  
Mes Etienne DUVIEUSART et  
Nathalie TISON, avocats,  
boulevard Audent 15  
6000 Charleroi,

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<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 19 mai 2003 par la Zone de police de Chapelle-lez-Herlaimont/Manage/Morlanwez/Seneffe qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 15 janvier 2003 portant attribution d'une allocation fédérale complémentaire pour le financement de la police locale;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 3 septembre 2004 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 17 janvier 2005 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 18 février 2005;

Entendu, en son rapport, M<sup>me</sup> GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me TISON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me KEVERS, avocat, comparaissant 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. Le contexte législatif et réglementaire de l'arrêté royal attaqué a été amplement décrit notamment dans les arrêts n<sup>os</sup> 113.088 du 29 novembre 2002, 121.365 du 4 juillet 2003, 128.249 du 18 février 2004 et 135.394 du 24 septembre 2004;

Dans le contexte de la réglementation relative au financement des zones de police, un arrêté royal a été adopté le 2 août 2002; cet arrêté royal "relatif à l'octroi de la subvention fédérale de base définitive, d'une allocation pour équipements du maintien de l'ordre et d'une allocation contrats de sécurité et de société pour l'année 2002 à certaines zones de police et à certaines communes, et modifiant l'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 certaines communes" énonce ce qui suit en son article 7 :

" Les dispositions du présent arrêté s'appliquent sans préjudice de la possibilité pour les zones qui estiment avoir un problème objectif d'introduire un dossier individualisé et motivé auprès du Ministre de l'Intérieur.

Le Gouvernement examine les dossiers et prend, après débats contradictoires avec la zone concernée, une décision qui sera de nature opérationnelle et, à défaut, de nature financière.

Les dossiers doivent être introduits au plus tard le 15 septembre 2002. La décision finale sera prise avant le 31 octobre 2002. Si cette décision implique une modification à l'annexe I du présent arrêté, elle fera l'objet d'un arrêté modificatif qui entrera en vigueur au plus tard le 15 novembre 2002".

2. Comme d'autres zones de police, la zone requérante a introduit sur la base de cette disposition un dossier reprenant les données objectives propres à sa situation spécifique.

3. Une commission d'évaluation a été mandatée pour examiner de manière contradictoire avec chacune des zones concernées le contenu des dossiers introduits. Le rapport au Roi précédant l'acte attaqué indique que "Sur base des dossiers introduits et des débats contradictoires, la commission d'évaluation a dégagé diverses situations problématiques qui, d'une part, ont un caractère spécifiquement lié à la zone mais qui, d'autre part, ont un caractère général et qui nécessitent donc une application linéaire (soit également pour les zones qui n'ont pas introduit de dossier)".

Un rapport d'évaluation global, basé sur les critères et mécanismes de l'arrêté royal du 24 décembre 2001 déterminant les normes budgétaires minimales de la police locale, a été établi et examiné par le conseil des ministres. Les éléments mis en évidence par ce rapport sont repris dans le rapport au Roi qui précède l'acte attaqué et les conclusions de la commission d'évaluation ont été examinées et entérinées par le conseil des ministres le 6 décembre 2002.

Il ressort des conclusions de la commission d'évaluation qu'un certain nombre de zones de police, dont la requérante, se trouvaient encore en situation problématique en sorte qu'une allocation spécifique devait être prévue pour chacune d'entre elles, moyennant la conclusion de contrats de police spécifiques entre ces zones et l'autorité. La mise en oeuvre des adaptations de la subvention fédérale, telles qu'identifiées dans son rapport par la commission d'évaluation, sur la base des critères et du mécanisme détaillé et expliqué dans l'arrêté royal précité du 24 décembre 2001, a abouti à la fixation d'une allocation fédérale complémentaire pour chaque zone de police, fixée au tableau de l'annexe I de l'arrêté royal du 15 janvier 2003, et d'une allocation complémentaire spécifique pour certaines zones, dont la requérante, fixée à l'annexe II du même arrêté royal portant attribution d'une allocation fédérale complémentaire pour le financement de la police locale. Cet arrêté royal du 15 janvier 2003 constitue l'acte attaqué;

Considérant que l'auditeur rapporteur a examiné d'office la nature de l'acte attaqué; qu'il a estimé qu'il ne s'agit pas d'un acte réglementaire mais d'une somme d'actes individuels, avec la conséquence que l'intérêt de la requérante est limité à l'annulation des seules décisions qui la concernent et qui sont précisées dans les annexes I et II de l'acte attaqué;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse rappelle le contenu de l'article 7 de l'arrêté royal précité du 2 août 2002; qu'elle déduit des conclusions de la commission d'évaluation et du rapport au Roi qui précède l'acte attaqué que les critères de détermination de l'allocation fédérale au financement du fonctionnement des zones de police ont dû faire l'objet d'une correction à caractère général ou "linéaire"; qu'elle constate "qu'il s'est finalement avéré nécessaire d'adopter un arrêté modificatif de l'arrêté royal du 2 août 2002" et conclut que "Dans cette hypothèse, si on considère que l'arrêté royal du 2 août 2002 possède un caractère réglementaire, l'acte modificatif de ce dernier doit posséder, également, un caractère réglementaire";

Considérant que l'arrêté royal attaqué n'énonce en aucune de ses dispositions qu'il modifie l'arrêté royal du 2 août 2002 dont l'article 7 constitue un de ses fondements; que si la méthode utilisée pour décider des allocations fédérales à attribuer aux zones de police met en oeuvre des coefficients qui n'ont pas été au préalable déterminés par un arrêté royal, il s'agit seulement d'une méthode de travail et non de l'adoption d'une norme nouvelle; que les décisions individuelles qui en résultent ne peuvent acquérir un caractère réglementaire pour le seul motif qu'elles ont été prises de manière empirique sur la base de critères dits "linéaires"; que l'acte attaqué, qui ne présente aucune des caractéristiques de l'acte réglementaire, est une somme d'actes individuels;

Considérant qu'il résulte de la nature de l'acte attaqué que l'intérêt de la requérante est limité à ce qui, dans cet acte, la concerne personnellement;

Considérant qu'il résulte également de cette constatation que le premier moyen, pris de la violation de l'article 33 de la Constitution, des articles 3, §1er, et 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ainsi que de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité n'est pas fondé, puisque l'acte n'est pas réglementaire et que les formalités dont la violation est dénoncée ne devaient par conséquent pas être accomplies;

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de la requête, "de l'excès de pouvoir et de la violation du principe général de motivation adéquate des actes administratifs et du principe général de bonne administration"; qu'elle prend un moyen, le quatrième de la requête, "de l'excès de pouvoir et de la violation de la circulaire PLP 28 bis, du principe "patere legem quam ipse fecisti", du principe de légitime confiance des administrés et des principes d'égalité et de non-discrimination

consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution"; qu'elle expose en substance et en ce qui concerne plus particulièrement la motivation, que l'acte attaqué ne contient aucun motif de nature à le justifier au fond et que "les maigres indications" contenues dans le rapport au Roi ne comblent pas cette lacune; qu'elle fait valoir qu'aucune indication n'est fournie quant au mode de calcul des sommes allouées ou aux raisons pour lesquelles l'aide spécifique qui lui est accordée est inférieure au surcoût démontré par le dossier qu'elle a déposé;

Considérant que la partie adverse répond que la requérante invoque en réalité une violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, laquelle n'est pas applicable en l'espèce, puisque l'acte attaqué est de nature réglementaire; qu'elle soutient qu'il est satisfait à l'obligation de motivation matérielle lorsque les motifs de l'acte ressortent du dossier administratif; qu'elle estime que la méthodologie générale de la détermination de la subvention fédérale a été suffisamment expliquée dans l'annexe I de l'arrêté royal du 24 décembre 2001 précité, dans les conclusions de l'examen des dossiers par la commission d'évaluation et dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 2 août 2002 ; qu'elle explique ce qui, dans les montants octroyés à la requérante, doit être considéré comme "subvention fédérale complémentaire générale" et "subvention fédérale complémentaire spécifique";

Considérant, sur les deuxième et quatrième moyens réunis, que l'acte attaqué se présente comme une somme de décisions individuelles et qu'il ne suffit donc pas, pour que de telles décisions soient adéquatement motivées, que les motifs qui leur servent de fondement puissent être déduits du dossier administratif; qu'en l'espèce, on ne peut que constater, avec la requérante, que la lecture de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre sur quelle base, suivant quel raisonnement par rapport au dossier soumis et selon quels critères, les sommes attribuées à la requérante ont été déterminées; que cette constatation s'impose d'autant plus que l'arrêté royal précité du 2 août 2002, dont l'article 7 sert de fondement aux décisions prises, ne fixe lui-même aucun critère relatif au calcul, pour chaque zone, de la subvention fédérale; que les explications données a posteriori par la partie adverse ne sont pas de nature à pallier les lacunes de la motivation de l'acte attaqué; qu'en ce qu'ils sont pris de la violation du principe général de motivation adéquate des actes administratifs, les deuxième et quatrième moyens de la requête sont fondés,

**D E C I D E :**

## **Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulé l'arrêté royal du 15 janvier 2003 portant attribution d'une allocation fédérale complémentaire pour le financement de la police locale

- en ce qu'il accorde à la zone de police requérante l'aide financière déterminée dans l'annexe I de cet arrêté, à savoir, sous le code 5534 et sous la rubrique "Total Art. 7 - Bu 2002" , la somme de 62.054,44 euros,
- et en ce qu'il accorde à la même zone une "Aide spécifique (contact) Bu 2002", d'un montant de 74.386,06 euros, mentionnée dans l'annexe II sous le code 5335.

## **Article 2.**

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 vingt-trois février deux mille cinq par :

|                 |              |                       |
|-----------------|--------------|-----------------------|
| M.              | GEUS,        | président de chambre, |
| M <sup>me</sup> | DAURMONT,    | conseiller d'Etat,    |
| M <sup>me</sup> | GEHLEN,      | conseiller d'Etat,    |
| M <sup>me</sup> | HONDERMARCQ, | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.