

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 155.083 du 15 février 2006

A.163.446/VIII-5055

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 DES REFERES,

Vu la demande introduite le 20 juin 2005 par la commune d'Ixelles tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 7 avril 2005 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale, et ses annexes, publiés au Moniteur belge du 20 avril 2005;

Vu la requête introduite le même jour par la même partie requérante qui demande l'annulation du même acte;

Vu la requête introduite le 15 juillet 2005 par laquelle la commune de Bruxelles demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure en référé;

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

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

Vu l'ordonnance du 8 novembre 2005 fixant l'affaire à l'audience publique du 16 novembre 2005;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me SCHAFFNER, loco Me DEMARTIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me KEVERS, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me FEYT, avocat, comparaissant pour la partie intéressée;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que, par requête introduite le 15 juillet 2005, la ville de Bruxelles demande à intervenir dans la procédure en référé; que cette demande a été introduite en dehors du délai de quine jours fixé par l'article 10, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat; que par conséquent, cette demande ne peut donc être accueillie;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, 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, de la violation du principe d'égalité entre les communes, 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'en une première branche, elle rappelle qu'à défaut d'accord entre les communes, l'article 4 de l'arrêté querellé règle le pourcentage de participation de chaque commune à la dotation communale globale à la zone en retenant trois facteurs - la norme KUL, le revenu imposable moyen par habitant de la commune de 1999 et le revenu cadastral moyen au sein de la commune de 1999 dont la pondération est la suivante - 6,2,2; que selon elle, rien ne permet de penser que ces trois facteurs puissent être combinés, ni que leur pondération dans le calcul du pourcentage est pertinente; qu'elle fait observer que le pourcentage repris à l'alinéa 1er de l'article 4 de l'acte querellé est fixé pour les années 2002 à 2005 inclus sur la base de chiffres relatifs à l'année 1999 alors même que les facteurs pris en considérations

présentent un caractère évolutif; qu'elle indique qu'aucune explication n'est fournie à cet égard ni dans le corps de l'arrêté attaqué, ni dans ses annexes, ni dans le Rapport au Roi, alors que selon l'article 40, alinéa 6, de la loi du 7 décembre 1998, l'arrêté royal querellé devait fixer des règles détaillées concernant le calcul des dotations, leur répartition et leur modalité de paiement; qu'elle fait valoir que ce principe a été rappelé par le Conseil d'Etat dans ses arrêts du 29 novembre 2002 et du 4 juillet 2003; qu'en une seconde branche, elle prétend que si l'annexe 1 de l'arrêté querellé contient une définition de la norme KUL, la lecture de celle-ci ne permet toujours pas à la partie requérante de comprendre le calcul de la « norme policière », ni de vérifier raisonnablement et concrètement la clé de répartition qui lui est appliquée en refaisant le calcul; qu'elle ajoute que le calcul de la norme KUL fait référence à des concepts qui ne sont ni clairement explicités, ni justifiés et que ni l'arrêté royal, ni son annexe I ne justifient l'importance quantitative des coefficients de pondération qui ont été introduits dans la formule;

Considérant que l'arrêté attaqué se fonde sur l'article 40, alinéa 6, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux; que cette disposition énonce, en ce qui concerne les dotations des communes composant une zone de police pluricommunale au budget de la zone et en cas de désaccord entre les communes, ce qui 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 son avis L. 38.073/2 donné, le 16 février 2005, sur le texte entrepris, la section de législation a estimé que les griefs de légalité formulés dans l'arrêt n° 121.365 du 4 juillet 2003 du Conseil d'Etat ont été rencontrés par le projet soumis, devenu l'acte attaqué; qu'ainsi, les griefs soulevés par le premier arrêt n° 113.088 du 29 novembre 2002 sont a fortiori eux aussi rencontrés; que l'arrêté attaqué définit "la norme KUL" et la nouvelle annexe "précise,..., de manière détaillée, les sources documentaires utilisées pour la détermination des valeurs des variables explicatives de la capacité policière. Elle décrit également de manière plus précise la méthode scientifique utilisée pour déterminer les coefficients de pondération des ces variables explicatives. Enfin, les années de référence des critères retenus sont également précisées" selon l'avis L. 38.073/2 précité; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la partie requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, 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, de la violation du principe d'égalité entre les

communes, 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 les limites de la norme KUL, mises en évidence par la partie adverse elle-même dans le cadre des explications fournies dans l'annexe 1 de l'arrêté royal querellé, dans sa faculté de déterminer la capacité policière locale pour les grandes villes crée un traitement inéquitable de la requérante au regard de l'ensemble des autres communes;

Qu'en effet, elle prétend qu'elle est la seule commune qui est associée, dans le cadre d'une zone de police pluricommunale, à une grande ville pour laquelle la norme KUL ne peut fonctionner; que selon elle, il en résulte que selon la clé de répartition pour cette zone pluricommunale, fixée par l'annexe II de l'arrêté royal attaqué, près de 80 % de la capacité policière de la zone est fixé selon un facteur qui n'est pas la norme KUL; alors que selon l'article 40, alinéa 6, de la loi du 7 décembre 1998, l'arrêté royal querellé devait fixer des règles détaillées concernant le calcul des dotations, leur répartition et leur modalité de paiement; qu'elle fait valoir que ce principe a été rappelé par le Conseil d'Etat dans ses arrêts du 29 novembre 2002 et du 4 juillet 2003;

Considérant que l'alinéa 9 de l'annexe I de l'acte attaqué commente, comme suit, la nouvelle réglementation :

" Après avoir écarté les variables qui ne pouvaient être utilisées dans le calcul scientifique, parce qu'aucune donnée exacte, actualisée et complète n'était disponible, 14 variables explicatives ont ainsi été retenues. Y ont été adjointes, des variables dichotomiques pour refléter au mieux la capacité policière des 5 grandes villes. Sans ces variables, aucune comparaison de régression ne pouvait présager de manière satisfaisante la capacité policière existante de ces villes. Une variable dichotomique est une variable d'une valeur 1 pour la ville concernée et d'une valeur 0 pour toutes les communes. En conséquence, l'analyse de régression déterminera le coefficient pour cette variable dichotomique de façon à ce que la comparaison de régression reflète précisément la capacité policière existante de la ville concernée. Cette variable dichotomique n'a cependant aucune influence sur le calcul de la capacité (policière) dans les autres communes ...";

qu'en l'espèce, la variable dichotomique fixée pour la ville de Bruxelles est de 1 et assortie d'un facteur 6, 965663; qu'il s'ensuit que la participation de la ville de Bruxelles est supérieure à celle qui résulterait de l'application de la formule de base; qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat, à défaut d'éléments a priori pertinents fournis par la partie requérante, de substituer son appréciation à celle de la partie adverse pour déterminer les corrections apportées à la formule de base en vue d'équilibrer la participation des différentes autorités locales; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la partie requérante prend un troisième moyen du défaut de motivation interne, de l'erreur dans les motifs, du défaut d'examen concret et effectif des circonstances de la cause, de la violation du principe de bonne administration, de

l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'elle expose que les pourcentages fixés pour la zone sont totalement inadaptés et arbitraires et ne reposent sur aucun motif pertinent et admissible;

Considérant que le pourcentage attribué à la requérante et contesté découle directement de l'application des normes fixées par l'acte attaqué et critiquées dans le premier moyen; que par voie de conséquence, le troisième moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la partie requérante prend un quatrième moyen de la violation du principe général de bonne administration, de la règle « patere legem quam ipse fecisti », du principe général de légitime confiance, de la neutralité financière de la réforme des polices et de l'excès de pouvoir; qu'elle fait valoir que la clé de répartition retenue par la partie adverse implique un surcoût, pour la requérante, de près de 1,5 millions d'euros pour l'année budgétaire 2005 ainsi qu'une augmentation très importante des dépenses communales en matière de police, alors que la partie adverse a, tout au long de la réforme des polices, assuré que cette réforme n'aurait aucune conséquence pour les budgets des communes;

Considérant que l'augmentation du budget à consacrer au fonctionnement de la zone découle directement de l'application des normes fixées par l'acte attaqué et contestées dans le premier moyen; que par voie de conséquence, le quatrième moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la partie requérante prend un cinquième moyen de la violation des articles 3 et 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, du défaut de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'elle observe que la partie adverse a consulté la section de législation du Conseil d'Etat en sollicitant, en application de l'article 84, §1er, 1° des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, un avis dans un délai ne dépassant pas les trente jours; que selon elle, même si l'article 84, § 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'exige pas une motivation formelle de l'urgence, il n'en demeure pas moins que les pièces du dossier doivent faire apparaître sur quelles justifications repose cette dérogation à la règle selon laquelle l'examen des affaires par la section de législation du Conseil d'Etat s'ouvre dans l'ordre de leur inscription au rôle; qu'elle estime qu'il ressort des éléments du dossier qu'il n'existait aucune justification de nature à justifier l'urgence; qu'elle observe, en particulier, que l'arrêté royal attaqué constitue la quatrième mouture d'un texte ayant déjà fait l'objet de trois annulations successives par le Conseil d'Etat dont la première remonte à près de deux ans et demi et dont la dernière annulation a été prononcée le 24 septembre 2004 et, qu'en outre, l'acte querellé prévoit une entrée en vigueur avec effet rétroactif;

Considérant que l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'oblige pas les autorités à justifier formellement l'urgence lorsqu'elles demandent au Conseil d'Etat la communication de l'avis dans un délai ne dépassant pas un mois; que dès lors qu'elle ne modifie pas l'ordonnancement juridique, une telle demande ne s'analyse pas comme un acte décisionnel et ne doit pas reposer sur des motifs matériels de nature à la justifier; que le cinquième moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la commune de Bruxelles dans la procédure en référé est rejetée.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens relatifs à la requête en intervention introduite par la ville de Bruxelles, liquidés à la somme de 125 euros, sont mis à charge de celle-ci.

Les dépens sont réservés pour le surplus.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quinze février deux mille six par :

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

Le Greffier,

Le Président f.f.,

L. LEJEUNE.

O. DAURMONT.