

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 186.194 du 11 septembre 2008

A. 163.452/XV-729

En cause :

la Commune d'Evere,

ayant élu domicile chez
Me E. DEMARTIN, avocat,
place Van Meenen 14
1060 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 juin 2005 par la commune d'Evere, qui demande l'annulation 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 l'arrêt n° 155.082 du 15 février 2006 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué;

Vu la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties, la demande de poursuite de la procédure ainsi que le dernier mémoire de la partie requérante et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 17 juillet 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 septembre 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me Ph. SCHAFFNER *loco* Me E. DEMARTIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me M. MARECHAL *loco* Mes Fr. COLLARD & Y. 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 faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

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. 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 a déterminé la délimitation du territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale en zones de police et créé notamment la zone pluricommunale de Schaerbeek/Evere/Saint-Josse-ten-Noode. Les zones de police sont dotées de la personnalité juridique et d'un budget propre.

L'article 40 de la loi 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 douzièmes.

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».

En vue de pourvoir à l'exécution de l'alinéa 6 de cet article, un premier arrêté royal fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale a été pris le 16 novembre 2001. Il prévoyait en son article 1^{er} que «le pourcentage de la participation de chaque commune à la dotation communale globale est déterminé de commun accord entre les différents conseils communaux», et son article 2 portait:

« 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.»

L'annexe à cet arrêté mentionnait, pour chaque commune, la norme policière ainsi que le pourcentage de participation au budget de la zone de police. Pour la zone dont fait partie la commune requérante, cette répartition se présentait comme suit:

Commune	Norme «policière» ou KUL	Pourcentage
EVERE	105,6	19,71 %
SAINT-JOSSE-TEN-NOODE	144,5	19,72 %
SCHAERBEEK	409,4	60,57 %

Cet arrêté, modifié par un arrêté royal du 5 juin 2002, a été annulé par l'arrêt n° 113.088 du 29 novembre 2002, *commune de Juprelle*, au motif principal qu'il ne contenait aucune explication quant à la méthodologie suivie et les facteurs pris en compte pour le calcul de la «norme policière» qui joue un rôle majeur dans la détermination de la quote-part de chaque commune.

Une deuxième arrêté royal a été adopté le 15 janvier 2003; il fixait les mêmes «normes policières» et pourcentages que le premier, mais il précisait ce qu'il convenait d'entendre par la «norme policière» (ou «norme KUL») et comportait une annexe définissant cette norme, ainsi qu'une autre annexe qui reproduisait l'annexe au

premier arrêté. Cet arrêté a été annulé par l'arrêt n° 121.365 du 4 juillet 2003, *commune d'Ixelles*, au motif principal que, si l'annexe mentionnait bien les éléments pris en considération pour la fixation de la «norme policière», ceux-ci faisaient l'objet d'une pondération que rien n'expliquait, de sorte que les communes n'étaient pas informées d'éléments essentiels concernant des politiques qu'elles avaient à mener et relatifs à leur situation financière.

Un troisième arrêté royal a été pris le 2 avril 2004; son annexe détaillait avec plus de précision le mode de calcul de la «norme policière» et expliquait la pondération des critères sur lesquels elle se fonde. Les «normes policières» et la répartition entre les communes restaient inchangées. Cet arrêté a été annulé par l'arrêt n° 135.394 du 24 septembre 2004, *commune d'Ixelles*, au motif que l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat avait été demandé dans un délai de cinq jours en raison d'une urgence que démentaient les délais qui ont séparé la remise de cet avis de l'adoption de l'arrêté puis de sa publication.

Un nouveau projet d'arrêté royal, le quatrième, identique au précédent, a été soumis à la section de législation du Conseil d'Etat, l'avis étant cette fois demandé dans un délai de trente jours. Saisie le 24 janvier 2005, la section de législation a donné son avis le 16 février. Cet avis contient notamment le passage suivant:

« Le projet d'arrêté soumis ce jour à l'avis de la section de législation fait donc suite à l'annulation de l'arrêté royal du 2 avril 2004, précité. Le contenu du projet, de même que celui du rapport au Roi qui l'accompagne, est identique à celui dudit arrêté royal du 2 avril 2004.

Comme l'a observé la section de législation dans son avis 36.361/2, précité, l'auteur du projet a, par rapport aux arrêtés royaux précédemment annulés des 16 novembre 2001 et 15 janvier 2003, précités, restructuré et complété sur certains points l'annexe I en projet, décrivant "la norme KUL" définie à l'article 1^{er} du projet d'arrêté. La nouvelle annexe précise, en effet, 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. Ce faisant, l'arrêté en projet semble dès lors répondre aux griefs formulés dans l'arrêt n° 121.365, précité.

Par ailleurs, seuls des éléments objectifs sont ainsi pris en considération.

Il va cependant de soi que l'auteur du projet doit également être en mesure de pouvoir justifier, au regard du principe d'égalité entre communes, la pertinence du mécanisme mis en place sur la base des éléments ainsi établis, d'autant que le projet le maintient, alors que le Ministre a déclaré, lors de la réunion du conseil consultatif des bourgmestres du 20 novembre 2003, que la Commission d'accompagnement est chargée "d'élaborer un nouveau système de financement car la norme KUL est beaucoup critiquée".

L'arrêté a été pris le 7 avril 2005. Il s'agit de l'arrêté attaqué.

Considérant que la 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 précitée, 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;

en ce que, première branche, l'article 4 de l'arrêté attaqué règle, à défaut d'accord entre les communes, 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 6, 2, 2; que rien ne permet de penser que ces trois facteurs puissent être combinés, ni que leur pondération dans le calcul du pourcentage soit pertinente; qu'en outre, le pourcentage repris à l'alinéa 1^{er} de l'article 4 de l'acte attaqué est fixé pour les années 2002 à 2005 sur la base de chiffres relatifs à l'année 1999 alors même que les facteurs pris en considération présentent un caractère évolutif; 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 attaqué devait fixer des règles détaillées concernant le calcul des dotations, leur répartition et leur modalité de paiement; que ce principe a été rappelé par le Conseil d'Etat dans ses arrêts du 29 novembre 2002 et du 4 juillet 2003;

en ce que, seconde branche, si l'annexe I de l'arrêté attaqué 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'en outre, le calcul de la norme KUL fait référence à des concepts qui ne sont ni clairement explicités, ni justifiés; que, de même, ni l'arrêté royal, ni son annexe I ne justifient l'importance quantitative des coefficients de pondération qui ont été introduits dans la formule;

alors que selon l'article 40, alinéa 6, de la loi, l'arrêté attaqué devait fixer des règles détaillées concernant le calcul des dotations, leur répartition et leur modalité de paiement; que ce principe a été rappelé par le Conseil d'Etat dans ses arrêts du 29 novembre 2002 et du 4 juillet 2003;

que dans le mémoire en réplique, après avoir pris acte de ce que l'arrêté attaqué est plus explicite que ceux qui l'ont précédé en ce qui concerne la «norme KUL», elle relève que deux autres paramètres contribuent, à concurrence de 20 % chacun, à déterminer la quote-part des communes dans le budget des zones de police, à savoir le revenu imposable moyen par habitant et le revenu cadastral moyen; qu'elle observe à ce sujet que pas un seul mot d'explication n'est consacré à ces deux autres facteurs, et

que l'annexe I de l'arrêté attaqué ne consacre pas une ligne à la justification de la pondération retenue pour chacun de ces facteurs selon la proportion 6, 2, 2; qu'elle estime que rien ne permet de comprendre pour quelles raisons la partie adverse a décidé de retenir une telle pondération et donc de faire prévaloir la norme KUL sur les facteurs de nature fiscale qui, eux, ont été placés sur un même degré d'importance; qu'elle en conclut que les communes ne sont pas informées d'éléments essentiels entrant dans la détermination du pourcentage de la participation de chacune d'elles à la dotation communale globale si elles ne parviennent pas à un accord, et que, dès lors, l'acte attaqué et ses annexes ne répondent pas au prescrit de l'article 40, alinéa 6, de la loi du 7 décembre 1998 et contreviennent à l'ensemble des autres dispositions et principes invoqués dans le premier moyen;

Considérant, sur la première branche, que l'article 40, alinéa 6, de la loi charge le Roi de fixer «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 le Roi dispose, dans l'exercice de ce pouvoir, d'un large pouvoir discrétionnaire; qu'en se référant d'une part à une «norme policière», aussi appelée «norme KUL», qui constitue une évaluation de la charge de travail des services de police dans la commune concernée, et, d'autre part, au revenu imposable moyen par habitant et au revenu cadastral moyen, qui sont deux paramètres pertinents pour évaluer la faculté contributive des communes, et en leur attribuant à chacun une pondération de 20 %, le Roi n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation; qu'étant donné qu'un certain temps est nécessaire pour établir les statistiques nécessaires pour déterminer la valeur des différents paramètres, il n'est pas illégal de se référer aux données de l'année 1999, soit trois ans avant la première des années auxquelles s'applique l'arrêté attaqué;

Considérant, sur la seconde branche, que l'annexe I à l'arrêté attaqué explique le mode de calcul de la «norme KUL» d'une manière qui permet, non pas de refaire le calcul, mais de comprendre sur la base de quels éléments ce calcul a été établi; qu'aucune disposition n'impose que le détail des opérations soit explicité dans l'annexe à l'arrêté; que la fixation des «règles détaillées en ce qui concerne le calcul et la répartition des dotations» n'impose pas l'explication détaillée de la méthodologie selon laquelle ces règles ont été établies; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième 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,

en ce que l'arrêté attaqué fixe, pour la zone de police Evere/Schaerbeek/Saint-Josseten-Noode, les pourcentages à 19,7105 % pour Evere, 19,7223 % pour Saint-Josse, et 60,5672 % pour Schaerbeek; que ces pourcentages sont totalement inadaptés et arbitraires et ne reposent sur aucun motif pertinent et admissible; qu'au contraire, l'ensemble des clés de répartition qui pourraient être utilisées aboutissent toutes à un pourcentage d'environ 14 % pour Evere, 20 % pour Saint-Josse, et 66 % pour Schaerbeek;

alors que les principes énoncés au moyen imposaient à la partie adverse de fixer une clé de répartition adaptée à la réalité et en se référant à des motifs pertinents et légalement admissibles;

Considérant qu'il résulte de l'examen du premier moyen que la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, déterminer la quote-part des communes sur la base des trois critères qu'elle a retenus, pondérés de la manière qu'elle a établie; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième 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;

en ce 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; que ce surcoût constitue 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 qu'aucune règle de droit, et en particulier aucune de celle qui sont visées au moyen, n'interdit que la charge budgétaire des services de police n'augmente pour les communes; que les déclarations, au demeurant non identifiées avec précision, qui ont pu être faites lors de la discussion de la réforme des polices, ne constituent pas des règles de droit; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième 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,

en ce que la partie adverse a consulté la section de législation du Conseil d'Etat en sollicitant, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, un avis dans un délai ne dépassant pas les trente jours;

alors que, même si cet article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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'en l'espèce, il ressort des éléments du dossier qu'il n'existait aucune justification à l'urgence et donc au recours au mécanisme dérogatoire prévu à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o; que la requérante 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 a été prononcée le 24 septembre 2004, et qu'en outre, l'acte attaqué prévoit une entrée en vigueur avec effet rétroactif; qu'elle en déduit une violation de l'ensemble des dispositions et principes invoqués au moyen; qu'elle se réfère à l'arrêt n° 137.745 du 29 novembre 2004, *a.s.b.l. Etre chez soi*, selon lequel une demande d'examen d'un projet de texte soumis à la section de législation sollicitant un avis dans un délai ne dépassant pas trente jours doit être justifiée sur le plan de l'urgence dans la mesure où elle constitue une dérogation à la règle de principe selon laquelle les affaires sont examinées dans leur ordre d'inscription au rôle;

Considérant que l'article 84, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est rédigé comme suit:

« L'examen des affaires s'ouvre dans l'ordre de leur inscription au rôle, excepté:

1^o lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame la communication de l'avis dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85 ou par les chambres réunies en application de l'article 85bis;

2^o en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame la communication de l'avis dans un délai de cinq jours ouvrables, prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où, soit l'avis est donné en application de l'article 2, § 4, soit il est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85 ou par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Lorsque, par application de l'alinéa 1^{er}, 2^o, l'urgence est invoquée pour un avis sur un projet d'arrêté réglementaire, la motivation de l'urgence figurant dans la demande est reproduite dans le préambule de l'arrêté»;

Considérant qu'il ressort tant de la comparaison des 1^o et 2^o de l'alinéa premier que de l'alinéa 2 de ce paragraphe que l'autorité qui demande un avis dans un

délai de trente jours n'est pas tenue d'en exposer les raisons; qu'il n'est même pas requis que celles-ci ressortent du dossier; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le onze septembre deux mille huit par:

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS.

M. LEROY.