

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 214.182 du 27 juin 2011

A. 186.934/XV-1492

En cause : **la zone de police Entre Sambre et Meuse,**

ayant élu domicile chez
Me P. HOLVOET, avocat,
rue Célestin Hastir 35
5150 Floreffe,

contre :

l'État belge, représenté par:

1. le Premier ministre,
2. le Vice-Premier ministre et ministre du Budget,
3. le ministre de l'Intérieur,
4. le Vice-Premier ministre et ministre des Finances,

ayant élu domicile chez
Me M. MAHIEU, avocat à la Cour de cassation, et Me G.
PIJCKE, avocat,
boulevard du Souverain 36
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 février 2008 par la zone de police Entre Sambre et Meuse qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 29 novembre 2007 modifiant l'arrêté royal du 9 novembre 2003 organisant les conditions et modalités du transfert de propriété des bâtiments administratifs et logistiques de l'État aux communes ou aux zones de police pluricommunales et la détermination des mécanismes de correction et déterminant les principes de la prise en charge par les communes ou les zones de police pluricommunales du coût des locations;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme Fl. PIRET, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties, le dernier mémoire de la partie adverse, et la lettre valant dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 20 mai 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 juin 2011 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me P. HOLVOET, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me G. PIJCKE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme Fl. PIRET, auditeur;

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

Considérant que les textes législatifs et réglementaires utiles à la compréhension du recours sont les suivants:

1. La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, a prévu notamment le transfert de l'ancienne gendarmerie vers les polices fédérale et locale, en ce compris le transfert, aux communes et aux zones de police pluricommunales, des infrastructures affectées antérieurement à la gendarmerie; en particulier, l'article 248^{quater} de cette loi dispose ce qui suit en ce qui concerne les biens immeubles:

« § 1^{er}. Les biens immeubles, propriétés de l'État belge et gérés par la Régie des Bâtiments (bâtiments administratif et logistique et leurs terrains), qui sont nécessaires pour l'hébergement des fonctionnaires fédéraux, qui en exécution de la loi du 7 décembre 1998 organisant le service de police intégré, structuré à deux niveaux, sont déplacés à la police locale, sont transférés en totalité ou en partie aux communes ou aux zones de police pluricommunales dans lesquelles les biens immeubles concernés sont situés. Les communes ou les zones de police pluricommunales reprennent les droits, obligations et charges de la Régie des Bâtiments concernant les transferts des biens immeubles.

Les conditions et les modalités du transfert et les mécanismes de correction, en vue d'un traitement équitable des communes et les zones de police pluricommunales sont déterminées par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

Les mécanismes de correction tiendront principalement compte de la surface, l'âge et l'état de chaque bâtiment.

La liste des biens immeubles à transférer est fixée par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres et publiée au *Moniteur belge*. Cette publication rend le transfert opposable aux tiers sans aucune autre formalité.

(...)

§ 2. Les communes et les zones de police pluricommunales reprennent les droits, obligations et charges de la Régie des Bâtiments qui proviennent des

contrats de location que la Régie a conclus dans la mesure où ceux-ci concernent des bâtiments ou parties de bâtiments (bâtiments administratif et logistique) pour l'hébergement des fonctionnaires fédéraux qui, en exécution de la loi du 7 décembre 1998 organisant le service de police intégré, structuré à deux niveaux, sont transférés à la police locale.

La liste de ces bâtiments ou parties de bâtiments est fixée par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

La Régie des Bâtiments est autorisée à négocier avec les propriétaires le transfert total ou partiel du contrat de location.

La prise en charge des locations s'effectue selon les principes définis dans l'arrêté royal cité au paragraphe 1^{er}, alinéa 2».

2. La loi-programme du 2 août 2002 a par ailleurs créé un fonds budgétaire en vue de gérer les transferts financiers entre, d'une part, les communes et les zones de police pluricommunales et, d'autre part, l'État fédéral, qui sont liés aux transferts des bâtiments visés par l'article 248^{quater} précité de la loi du 7 décembre 1998. L'article 135 de cette loi-programme dispose comme il suit:

« § 1^{er}. Un fonds est créé en vu de la réutilisation des recettes résultant des paiements par les communes et les zones de police pluricommunales suite à l'application du mécanisme de correction institué à l'occasion du transfert des immeubles de l'ancienne gendarmerie aux communes et aux zones de police pluricommunales en application de l'article 248^{quater} de la loi du 7 décembre 1998, du produit de la vente d'immeubles délaissés par les communes et les zones de police pluricommunales et du loyer que les communes et les zones de police pluricommunales paient pour l'occupation temporaire d'immeubles auxquels elles ont renoncé à l'occasion de leur transfert. Ce fonds, sous la compétence du Ministre du Budget, constitue un fonds budgétaire dans le sens de l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991.

§ 2. Dans le tableau joint à la loi organique du 27 décembre 1990 créant les fonds budgétaires, la rubrique 18 - Finances, est complétée comme suit:

Dénomination du fonds budgétaire organique:

18-1: Fonds d'exécution du mécanisme de correction créé lors du transfert d'immeubles de l'ancienne gendarmerie aux communes et les zones de police pluricommunales.

Nature des recettes affectées:

Les paiements par les communes et les zones de police pluricommunales suite à application du mécanisme de correction institué à l'occasion du transfert des immeubles de l'ancienne gendarmerie aux communes et les zones de police pluricommunales, du produit de la vente d'immeubles délaissés par les communes et les zones de police pluricommunales et du loyer que les communes et les zones de police pluricommunales paient pour l'occupation temporaire d'immeubles qu'elles ont cédés lors de leur transfert.

Nature des dépenses autorisées:

Payements aux communes et les zones de police pluricommunales suite à l'application du mécanisme de correction institué à l'occasion du transfert des immeubles de l'ancienne gendarmerie aux communes et les zones de police pluricommunales.»;

3. Dans ce contexte législatif a été publié un arrêté royal du 9 novembre 2003 précisant les conditions et les modalités de transfert de propriété des bâtiments visés à l'article 248^{quater} de la loi du 7 décembre 1998.

L'article 1^{er} de cet arrêté prévoit la possibilité pour les communes et les zones de police pluricommunales de renoncer aux transferts des bâtiments et des terrains repris dans une liste annexée à l'arrêté, notamment suite à une contestation portant sur la valeur de construction des bâtiments transférés servant à déterminer le montant de la correction visée à l'article 2 de l'arrêté.

En effet, ce dernier article prévoit un mécanisme de correction «en vue d'un traitement équitable des communes et zones de police pluricommunales»: chaque année, à partir de 2003 et pendant une période de vingt ans, les communes et les zones de police pluricommunales reçoivent ou paient au Fonds créé par l'article 135 précité de la loi-programme du 2 août 2002 un montant calculé selon la formule suivante: $C = X - Y/20$, où:

C représente le montant de la correction annuelle en faveur ou en défaveur de la commune ou de la zone de police pluricommunale,

X représente la valeur de construction estimée par le Comité d'acquisition compétent, terrains non compris, des bâtiments, bâtiment, partie ou pourcentage de bâtiment à transférer à la commune ou zone de police pluricommunale, en tenant compte de la nature et de l'âge du bâtiment,

et Y la valeur théorique calculée des immeubles auxquels a droit la commune ou zone de police pluricommunale, tenant compte du nombre de fonctionnaires fédéraux opérationnels qui ont été transférés à ladite commune ou zone, suite à la réforme des polices.

Si ce montant C est supérieur à zéro, il doit, pendant 20 ans, être payé annuellement au Fonds d'exécution du mécanisme de correction par la commune ou la zone de police pluricommunale, tandis que s'il est inférieur à zéro, c'est ce Fonds qui devra payer ce montant annuellement à la commune ou à la zone de police pluricommunale pendant 20 ans.

Par ailleurs, l'article 3 de l'arrêté royal du 9 novembre 2003 dispose que si la commune ou la zone de police pluricommunale renonce au transfert, le bâtiment et son terrain sont transférés par la Régie des bâtiments au Service public fédéral Finances pour vente et que le produit de la vente est versé au Fonds créé par l'article 135 de la loi-programme du 2 août 2002; en outre, l'alinéa trois de cet article 3 prévoit ce qui suit:

« Si une commune ou zone de police pluricommunale veut continuer à occuper pour une période déterminée un bâtiment ou un terrain dont elle renonce au transfert, dans l'attente de la réalisation d'un autre logement ou si elle a continué à occuper un tel bâtiment dans l'attente de la décision définitive relative à la contestation de la valeur de construction X, elle est redevable au Fonds d'un loyer conforme au prix du marché à partir du deuxième mois calendrier suivant la

publication du présent arrêté. Pendant la période de location la procédure de vente est suspendue. Le loyer conforme au prix du marché est déterminé par le Service public fédéral Finances. À cette fin, la commune ou zone de police pluricommunale prend préalablement contact avec le Service public fédéral Finances, et renonce à la location si elle ne parvient pas à un accord sur le loyer avec le Service public fédéral Finances. Le loyer doit être payé le premier de chaque mois. Si le refus du transfert suit la clôture de la procédure de contestation de la valeur de construction, le loyer pour la période qui précède le refus doit être payé en une seule fois dans les trente jours calendrier après la date d'envoi de la décision de refus du transfert.»

L'article 4 du même arrêté porte sur la cession aux communes et zones de police pluricommunales des contrats de location que la Régie des bâtiments a conclus et qui concernent des bâtiments qui abritaient des fonctionnaires fédéraux qui ont été transférés à la police locale; il est prévu que les communes et les zones de police pluricommunales prennent en charge le paiement des loyers et que la dotation fédérale en faveur de ces communes et zones de police est, pour une période de vingt ans à partir de l'année 2003, augmentée des montants indexés nécessaires pour le paiement de ces loyers.

Enfin, l'article 5 de l'arrêté, qui va trouver application en l'espèce, prévoit que les communes et les zones de polices pluricommunales peuvent introduire des demandes pour déroger au projet de liste des bâtiments transférés, sans que la dérogation ne puisse toutefois porter préjudice au paramètre Y visé à l'article 2 et au principe de la valeur de construction prise en compte pour établir le paramètre X.

4. L'arrêté royal du 9 novembre 2003 a été ensuite modifié par un arrêté royal du 29 novembre 2007, lequel constitue l'acte attaqué.

Il comporte trois articles dont la portée est la suivante:

- l'article 1^{er} postpose à l'année 2006 (au lieu de l'année 2003, initialement fixée) le début de la période de vingt ans au cours de laquelle doit s'appliquer le mécanisme de correction visé à l'article 2 de l'arrêté royal du 9 novembre 2003 et modifie le système de calcul de l'indexation du montant de correction visé par cette même disposition. Le report à l'année 2006 est motivé, dans le rapport au Roi précédant l'arrêté, par le fait que l'établissement définitif des montants de correction visés à l'article 2 de l'arrêté royal du 9 novembre 2003 a accusé un certain retard, en «raison des diverses contestations ainsi que des demandes de dérogations des communes et zones de police et des procédures qui en ont découlé» et qu'il faut éviter que les autorités chargées du paiement – les communes, les zones de police ou l'État fédéral, selon le cas – ne soient amenées à devoir payer les arriérés des années 2003 à 2005;

- l'article 2 prévoit un mécanisme de compensation pour les loyers dus par les communes et les zones de police pluricommunales sur la base de l'article 3, alinéa 3, de l'arrêté royal du 9 novembre 2003 et insère l'alinéa suivant entre les alinéas 3 et 4 de cet arrêté royal:

« Le montant du(es) loyer(s) impayé(s) par la commune ou la zone de police pluricommunale est déduit du montant qui lui est dû en application du mécanisme de correction visé à l'article 2 pour l'année suivant celle durant laquelle le(es) loyer(s) impayé(s) étai(en)t redevable(s). Le montant du(es) loyer(s) impayé(s) par la commune ou la zone de police pluricommunale pour les années 2004 et 2005 est déduit du montant qui lui est dû en application du mécanisme de correction visé à l'article 2 afférent à l'année 2006. La partie du montant qui n'a pu être recouvrée par la déduction précitée peut être retenue de la prochaine dotation qui est accordée à la commune ou à la zone de police pluricommunale»;

- enfin, l'article 3 de l'arrêté royal attaqué postpose à l'année 2006 le début de la période de vingt ans pendant laquelle la subvention fédérale est augmentée conformément à l'article 4 de l'arrêté royal du 9 novembre 2003;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent ainsi qu'il suit:

1. La zone de police requérante s'est vu transférer, en application de l'arrêté royal précité du 9 novembre 2003, quatre bâtiments à Floreffe, Fosses-la-Ville, Mettet et Profondeville, qui abritaient jusque là les anciennes brigades de gendarmerie.

En annexe à cet arrêté figurait également une proposition de calcul du mécanisme de correction visé à l'article 2 de cet arrêté et destiné à réserver un traitement équitable aux différentes zones de police lors de la répartition des bâtiments existants. Cette proposition était la suivante:

X (valeur de construction estimée par le Comité d'acquisition compétent, en tenant compte de la nature et de l'âge du bâtiment) = 1.491.414,21

Y (valeur théorique calculée des immeubles, tenant compte du nombre de fonctionnaires fédéraux opérationnels qui ont été transférés à la zone, suite à la réforme des polices) = 1.104.369,75

$X - Y = 387.044,46$

$C = X - Y / 20 = 19.352,22$

Ce dernier montant étant supérieur à zéro, il en découle que la zone de police requérante doit, pendant 20 ans, payer annuellement au Fonds budgétaire d'exécution du mécanisme de correction la somme de 19.352,22 euros (éventuellement majorée et indexée).

2. Le 17 janvier 2004, la requérante introduit auprès du Service public fédéral Finances, sur la base de l'article 5 précité de l'arrêté royal du 9 novembre 2003, une

demande de dérogation concernant chacun des quatre bâtiments qui lui sont transférés. Cette demande conteste le tracé des limites de propriété et des croquis matérialisant les parties transférées.

Le 22 janvier suivant, la requérante introduit également, et sur la base cette fois de l'article 1^{er} de l'arrêté royal précité du 9 novembre 2003, une demande en révision pour contester la valeur de construction (paramètre X) fixée dans l'annexe 2 de cet arrêté pour l'ensemble des bâtiments qui lui sont transférés.

Ces demandes sont rejetées le 24 juin 2004 par le S.P.F. Finances, qui rappelle notamment à la requérante que la demande en révision ne peut avoir pour objet de réclamer l'application de la valeur vénale plutôt que celle de la valeur de construction.

3. Après différents échanges de courriers la zone de police requérante confirme qu'elle renonce, aux conditions imposées, au transfert des bâtiments de Floreffe et de Fosses-la-Ville (mai 2005) et ensuite de ceux de Profondeville et de Mettet (octobre 2005), visés à l'annexe 1 de l'arrêté royal du 9 novembre 2003.

À la suite de ce refus de transfert des quatre bâtiments, l'arrêté royal du 27 avril 2007 fixant la liste des baux des bâtiments qui ont été conclus par la Régie des bâtiments et qui sont transférés aux communes ou aux zones de police pluricommunales, mentionne en son annexe deux le montant modifié qui est dû à la requérante à titre de correction:

$X = \text{néant}$

$Y = 1.104.369,75$

$X - Y = - 1.104.369,75$

$C = X - Y / 20 = - 55.218,49$

Ce dernier montant étant inférieur à zéro, il en découle que la requérante doit désormais, chaque année et pendant une période de vingt ans, recevoir du Fonds budgétaire la somme de 55.218,49 euros (éventuellement majorée et indexée).

4. La zone de police requérante doit par conséquent se trouver de nouveaux bâtiments.

Il ressort cependant du dossier et d'une lettre de la partie adverse datée du 10 septembre 2010 et adressée à l'auditeur-rapporteur que la requérante a continué d'occuper le bâtiment de Floreffe jusqu'au 1^{er} juillet 2005 et celui de Fosses-la-Ville jusqu'au 1^{er} novembre 2007, tout en contestant les loyers proposés par le Comité d'acquisition d'immeubles. À cet égard, le courrier précité précise que:

« La Zone de police a signé le PV de remise et de reprise afférent au bâtiment de Fosse-La-Ville, lequel dispose que la Zone de police est redevable d'un loyer total de 167.002,92 euros pour l'occupation dudit bâtiment du 1^{er} février 2004 au 31 octobre 2007. En ce qui concerne le bâtiment de Floreffe, une déclaration de

créance rédigée par la Régie des bâtiments a fixé les sommes dues par la Zone de police pour l'occupation du bâtiment à un montant total de 56.666,65 euros.

À ce jour, les sommes dues n'ont pas été payées et une action judiciaire commune à l'ensemble des quatre bâtiments litigieux sera relancé[e] par la Régie des bâtiments dès que l'issue du recours devant le Conseil d'État sera connue.

Les bâtiments de Mettet et de Profondeville sont toujours occupés, à l'heure actuelle, par la Zone de police, laquelle a néanmoins contesté le montant sollicité pour la location des bâtiments et refusé de signer tout contrat (24.000 euros/an pour Mettet et 30.000 euros/an pour Profondeville.»;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours, déduite du défaut d'intérêt à agir de la zone de police requérante; qu'elle expose que l'arrêté royal attaqué du 29 novembre 2007 se borne à ajouter aux règles préexistantes de l'arrêté royal du 9 novembre 2003 un mécanisme de compensation entre les dettes d'arriérés de loyer et les créances dues par le Fonds budgétaire qui ne cause en soi aucun grief à la requérante; qu'elle fait valoir que l'État belge, en sa qualité de propriétaire des bâtiments occupés par la requérante, «pourrait exiger par voie de contrainte et, le cas échéant, par compensation, le paiement des montants dus à titre d'arriérés de loyer»; que la partie adverse ajoute que le mécanisme de compensation n'est pas susceptible de s'appliquer à la requérante puisqu'elle n'a signé aucun contrat de location avec la Régie des bâtiments ou l'État belge;

Considérant qu'en réplique la requérante conteste la possibilité pour l'État de récupérer les arriérés de loyers que ce soit par voie de contrainte – à défaut d'une disposition législative précise l'y habilitant – ou par voie de compensation du droit commun – la matière de la compensation entre les recettes et les dépenses de l'État, ou comme ici entre l'État et une zone de police, étant régie par des règles spéciales étrangères aux articles 1289 et suivants du Code civil; que la requérante expose que le Conseil d'État ne peut anticiper sur la décision que prendrait la juridiction de l'ordre judiciaire quant à l'existence ou non d'un bail, et qu'il appartiendra à cette juridiction de déterminer si la requérante doit être considérée comme locataire de la Régie des bâtiments et si elle est redevable de loyers, plutôt que d'indemnités d'occupation;

Considérant qu'il y a lieu, en tout état de cause, de constater que la zone de police requérante conteste dans son recours les dispositions de l'arrêté royal du 29 novembre 2007, plus particulièrement son article 2 en ce qu'il instaure un mécanisme de compensation pour les loyers dus par les zones de police pluricommunales pour l'occupation des bâtiments dont elles ont refusé le transfert; que ce mécanisme de compensation pour les loyers impayés est bien susceptible de s'appliquer pour les bâtiments de Mettet et de Profondeville que la requérante continue d'occuper,

puisque l'article 3 de l'arrêté royal du 9 novembre 2003 dispose que la zone de police pluricommunale qui continue d'occuper un bâtiment est redevable d'un loyer qui, en cas de non paiement, fait l'objet d'un mécanisme de compensation; qu'un tel mécanisme de paiement automatique est de nature à faire grief à la requérante puisqu'il a pour effet, aux termes de l'article 2 de l'arrêté royal attaqué, que «la partie du montant qui n'a pu être recouvrée par la déduction [du montant dû en application du mécanisme de correction] peut être retenue de la prochaine dotation qui est accordée à la zone de police»; que dans cette hypothèse, les recettes et dépenses budgétaires compensées n'ont pas le même objet, avec pour conséquence que la partie déduite de la dotation ne pourra être affectée au paiement des services auxquels elle était destinée; qu'il s'ensuit que ce mécanisme de compensation contesté est de nature, comme l'invoque la requérante, à avoir des conséquences sur sa situation financière et à perturber la bonne exécution des missions de service public assignées à une zone de police pluricommunale; que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse ne peut dès lors être accueillie;

Considérant qu'à l'appui de son recours, la requérante soulève trois moyens:

- un premier moyen est pris de la violation de l'article 108 de la Constitution, de l'article 248*quater* de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, et de l'article 135 de la loi-programme du 2 août 2002;
- un deuxième moyen est pris de la violation de l'article 144 de la Constitution et de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la requérante soutenant que l'arrêté royal du 9 novembre 2003 et l'arrêté royal attaqué la privent de la possibilité d'exercer un recours devant un juge indépendant et impartial pour contester les montants réclamés à titre de loyers et leur récupération d'autorité via un mécanisme de compensation;
- et un dernier moyen est pris de la violation des principes d'impartialité et de sécurité juridique, la requérante faisant valoir que le mécanisme de compensation litigieux n'offre aucune garantie aux zones de police d'être traitées de manière impartiale, dès lors que la partie adverse s'autorise elle-même à prélever automatiquement des sommes dont elle fixe de manière discrétionnaire le montant, tandis que la sécurité juridique est également méconnue, en l'absence de critères qui rendrait lisible, compréhensible et vérifiable, le calcul des montants de loyers prélevés;

Considérant que la requérante développe son premier moyen en exposant que si l'article 248*quater* de la loi du 7 décembre 1998 a habilité le Roi à établir, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, la liste des biens immeubles à

transférer ainsi que les conditions et les modalités de transfert et les mécanismes de correction de prix, en revanche elle ne lui a conféré aucune compétence pour organiser la location des dits biens en cas de refus de transfert, et encore moins pour arrêter les modalités d'une telle location, comme le montant du loyer, le mode de règlement des contestations relatives à ce montant ainsi que les modalités de récupération des sommes exigées; qu'elle ajoute que l'article 135 de la loi-programme du 2 août 2002 ne confère pas au Roi davantage de pouvoirs de cette nature; que la requérante reproche également au Roi, d'une part, d'avoir donné au S.P.F. Finances le pouvoir de fixer unilatéralement le prix de la location, sans aucun recours possible, alors que l'occupation des bâtiments s'impose comme la conséquence immédiate et incontournable de la loi et, d'autre part, de permettre la récupération automatique des montants des loyers impayés par voie de compensation avec les sommes dues aux communes et zones de police, au titre du mécanisme de correction ou au titre de dotation; qu'elle estime que cette illégalité quant à la compétence vicie l'arrêté royal attaqué dans sa totalité;

Considérant que la partie adverse répond que l'article 248^{quater} de la loi du 7 décembre 1998, qui constitue le fondement juridique de l'arrêté royal attaqué, attribue explicitement au Roi la compétence de déterminer les conditions et les modalités du transfert des immeubles, propriété de l'État et gérés par la Régie des bâtiments, et les mécanismes de correction en vue d'un traitement équitable des communes et zones de police; qu'elle précise que cet article consacre donc, de manière implicite mais certaine, le droit de renoncer au transfert; que la partie adverse fait également valoir que l'article 135 de la loi-programme du 2 août 2002 confirme la volonté du législateur d'exiger un loyer à l'égard des communes et des zones de police qui, après avoir renoncé au transfert, continueraient d'utiliser les biens appartenant à l'État;

Considérant que le principe même pour une commune ou une zone de police pluricommunale d'être redevable d'un loyer pour l'occupation des bâtiments dont elle a refusé le transfert ainsi que le mode de détermination du montant de ce loyer étaient déjà fixés dans l'arrêté royal du 9 novembre 2003, qui, sur ces points, n'a pas été modifié par l'arrêté attaqué; qu'il en découle que ce principe et ce mode de calcul ne peuvent plus être remis en cause aujourd'hui par la requérante à l'occasion du présent recours et que les griefs qu'elle articule à cet égard sont irrecevables; qu'il y a lieu par contre d'examiner la critique que la requérante développe à l'encontre de l'article 2 de l'arrêté royal du 29 novembre 2007, qui instaure un mécanisme de compensation afin de récupérer les loyers dus par les communes et les zones de police pluricommunales qui n'auraient pas été payés, compensation qui consiste à déduire le montant des loyers impayés du montant qui est dû à la commune ou à la

zone en application du mécanisme de correction institué par l'arrêté royal du 9 novembre 2003, ou de la prochaine dotation qui est accordée à la commune ou à la zone de police;

Considérant que le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 29 novembre 2007 explique ce qui suit à propos de la compensation litigieuse:

« (...) »

Malgré la remarque du Conseil d'État, le Gouvernement tient à la possibilité d'une pareille compensation. Il convient en effet d'observer que les loyers ici dus le sont à raison de l'occupation de bâtiments dont le transfert de propriété a été refusé par la commune ou la zone de police pluricommunale. Ces bâtiments, conformément aux articles 3 et 5 de l'arrêté royal ici modifié, sont destinés à la vente et le produit de leur vente doit alimenter le Fonds de financement de l'ensemble de l'opération de transfert. Par l'effet de leur location, l'obtention des moyens issus de la vente des bâtiments refusés se trouve différée et amenuisée dans l'intervalle.

Simultanément, il est attendu du Fonds qu'il assure en toute circonstance le paiement du mécanisme de correction redevable aux communes et zones de police pluricommunales. L'État fédéral a d'ailleurs été invité par le Conseil d'État, lors de l'adoption de l'arrêté royal précité du 9 novembre 2003, à prendre les initiatives nécessaires pour éviter qu'une alimentation insuffisante du Fonds n'engendre une discrimination entre communes et zones de police pluricommunales face au mécanisme de correction. Il l'a fait depuis en autorisant le Fonds à présenter un solde débiteur de manière à permettre que le mécanisme de correction dû soit en tout temps payé.

Il ne saurait à présent être fait grief à l'État fédéral de se doter d'un dispositif destiné à garantir l'alimentation du Fonds par les communes et zones de police qui méconnaîtraient leurs obligations vis-à-vis du Fonds résultant de la location des immeubles qu'elles ont refusés. À défaut de paiement, l'État fédéral retiendra donc le montant des loyers impayés sur celui du mécanisme de correction ou sur le montant de la prochaine dotation fédérale due à la commune ou à la zone de police pluricommunale en défaut de paiement.»;

Considérant que si un mécanisme de compensation entre les dettes et les créances de l'État peut sous certaines conditions être admis, encore qu'il soit contraire aux principes budgétaires d'universalité et de spécialité, un tel mécanisme ne peut cependant être établi que par la loi ou en vertu de la loi; que cette exigence découle du principe de la légalité en matière budgétaire, lequel trouve notamment une application dans l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991 en vertu duquel c'est au législateur et à lui seul qu'il revient, lorsqu'il crée un fonds budgétaire, de définir non seulement les dépenses et les recettes du fonds, mais aussi de déterminer les règles essentielles régissant le fonctionnement, les conditions et les modalités d'intervention du fonds;

Considérant qu'en l'espèce, le Roi ne peut se prévaloir d'aucune habilitation législative: ni l'article 248*quater* de la loi du 7 décembre 1998, ni l'article 135 de la loi-programme du 2 août 2002, ni la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments, ni aucune autre disposition légale ne prévoit le mécanisme de compensation attaqué, ni même n'envisage la possibilité d'une telle opération; que la disposition de l'article 248*quater* de la loi du 7 décembre 1998, présentée comme constituant le fondement juridique de l'arrêté royal du 29 novembre 2007, n'implique nullement le pouvoir d'établir une compensation entre les montants dus, d'une part, au titre du mécanisme de correction ou de dotation et, d'autre part, au titre d'arriérés de loyers, tandis que l'article 135 de la loi-programme du 2 août 2002, également cité par la partie adverse, n'institue que le principe de «devoir un loyer» et la possibilité de «donner en location»; qu'il y a lieu d'en déduire que le Roi était incompétent pour instituer le mécanisme de compensation prévu par l'article 2 de l'arrêté royal du 29 novembre 2007, un tel mécanisme requérant une intervention spécifique du législateur;

Considérant, surabondamment, que si la section de législation du Conseil d'État, dans son avis n° 43.321 donné le 18 juillet 2007 sur le projet devenu l'arrêté royal du 29 novembre 2007, n'a pas émis de critique à l'égard du fondement juridique du mécanisme de compensation institué par l'article 2 précité, il y a lieu de relever que cet avis a été donné dans l'urgence et que l'arrêté royal du 29 novembre 2007 a été pris alors que le gouvernement fédéral était démissionnaire et alors que l'institution d'un tel mécanisme, qui méconnaît les principes budgétaires, permet d'échapper au contrôle de la Chambre des représentants et ne peut être considéré comme relevant de la gestion journalière ni comme constituant l'aboutissement d'une procédure normale entamée avant la démission du gouvernement; qu'en outre, l'urgence d'instituer ce mécanisme est démentie par le contexte de l'élaboration de l'arrêté, puisque la section de législation a été saisie le 21 juin 2007, sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, alors que l'arrêté royal attaqué n'a été pris que le 29 novembre 2007 et a été publié le 12 décembre 2007;

Considérant que le premier moyen de la requête est fondé en tant qu'il critique le mécanisme de compensation institué par l'article 2 de l'arrêté royal du 29 novembre 2007 attaqué ; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les deux autres moyens, qui ne reviennent qu'à critiquer également le mécanisme de l'article 2, en sorte qu'à supposer qu'ils soient jugés fondés ils ne pourraient conduire à une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'article 2 de l'arrêté royal du 29 novembre 2007 modifiant l'arrêté royal du 9 novembre 2003 organisant les conditions et modalités du transfert de propriété des bâtiments administratifs et logistiques de l'État aux communes ou aux zones de police pluricommunales et la détermination des mécanismes de correction et déterminant les principes de la prise en charge par les communes ou les zones de police pluricommunales du coût des locations.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge*.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-sept juin deux mille onze par:

M. M. LEROY,	président de chambre,
M. Ph. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M. I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M. R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY