CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 242.032 du 29 juin 2018

218.373/XV-3004
218.378/XV-3005
221.515/XV-3340
221.519/XV-3341

En cause : **la commune de Woluwe-Saint-Lambert**,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
M^e Emmanuel JACUBOWITZ, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

Parties intervenantes :

1. la commune de Berchem-Sainte-Agathe,
2. la commune de Ganshoren,
ayant toutes deux élu domicile chez
M^es Jean BOURTEMBOURG
et François BELLEFLAMME, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 12 février 2016, la commune de Woluwe-Saint-Lambert demande, d'une part, l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 novembre 2015 attribuant aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale leur quote-part dans la dotation générale de 2015 et opérant un prélèvement au profit de l'Agglomération bruxelloise et, d'autre part, l'octroi d'une indemnité réparatrice (affaire n° 218.378/XV-3005).

Par une requête du même jour, la même partie requérante demande, d'une part, l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-

Capitale du 26 novembre 2015 attribuant aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale leur quote-part dans la dotation aux communes en exécution de l'article 46*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises pour l'année 2015 et, d'autre part, 1'octroi d'une indemnité réparatrice (affaire n° 218.373/XV-3004).

Par une requête introduite le 17 février 2017, la même partie requérante demande, d'une part, l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er décembre 2016 attribuant aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale leur quote-part dans la dotation générale de 2016 et opérant un prélèvement au profit de l'Agglomération bruxelloise et, d'autre part, l'octroi d'une indemnité réparatrice (affaire n° 221.515/XV-3340).

Par une requête introduite le même jour, la même partie requérante demande, d'une part, l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er décembre 2016 attribuant aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale leur quote-part dans la dotation aux communes en exécution de l'article 46*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises pour l'année 2016 et, d'autre part, l'octroi d'une indemnité réparatrice (affaire n° 221.519/XV-3341).

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

Les mémoires en réponse, en réplique et les lettres valant mémoire en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Marc JOASSART, premier auditeur, a rédigé des rapports sur la base des articles 12 et 25/3 du Règlement général de procédure.

Les rapports ont été notifiés aux parties.

Les derniers mémoires des parties requérante et adverse et la lettre valant dernier mémoire des parties intervenantes ont été régulièrement échangés.

Deux ordonnances du 6 juillet 2016 ont accueilli les requêtes en intervention introduites le 13 avril 2016 par la commune de Berchem-Sainte-Agathe et par la commune de Ganshoren dans l'affaire 218.373/XV-3004.

Deux ordonnances du 23 juin 2016 ont accueilli les requêtes en intervention introduites le 13 avril 2016 par la commune de Berchem-Sainte-Agathe et par la commune de Ganshoren dans l'affaire 218.378/XV-3005.

Deux ordonnances du 5 mai 2017 ont accueilli les requêtes en intervention introduites le 18 avril 2017 par la commune de Berchem-Sainte-Agathe et par la commune de Ganshoren dans l'affaire 221.515/XV-3340.

Deux ordonnances du 5 mai 2017 ont accueilli les requêtes en intervention introduites le 18 avril 2017 par la commune de Berchem-Sainte-Agathe et par la commune de Ganshoren dans l'affaire 221.519/XV-3341.

Par des ordonnances du 20 avril 2018, les affaires ont été fixées à l'audience publique du 15 mai 2018 à 9 heures 30.

M^me^ Diane DÉOM, conseiller d'État, président f.f., a fait rapport.

M^e^ Patricia MINSIER, *loco* M^e^ Marc UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Clémentine CAILLET, *loco* M^e^ Emmanuel JACUBOWITZ, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^me^ Muriel VANDERHELST, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Interventions

Les requêtes en intervention introduites le 13 avril 2016 et le 18 avril 2017 par la commune de Berchem-Sainte-Agathe et par la commune de Ganshoren ayant été accueillies provisoirement, il y a lieu de les accueillir au fond dans chacune des quatre affaires.

IV. Législation applicable et faits de la cause

L'ordonnance du 21 décembre 1998 a fixé les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 1998, et ce jusqu'à son abrogation par l'ordonnance du 27 juillet 2017.

Elle prévoit qu'après déduction du pourcentage de cette dotation destiné à être réparti entre les centres publics d'action sociale, le solde de la dotation générale aux communes est réparti en trois parts de huit pour-cent, quarante-deux pour-cent et cinquante pour-cent, dénommées respectivement «dotation de base», «dotation recettes» et «dotation dépenses». La dotation dépenses est divisée en cinq parts. En ce qui concerne la deuxième part de cette dotation dépenses, l'article 12 de l'ordonnance du 21 décembre 1998 dispose comme suit :

> « La deuxième part, égale à trente pour-cent, est répartie entre les communes dont le nombre d'habitants à l'hectare est supérieur à la moyenne de ces nombres pour l'ensemble des communes, au prorata du rapport entre ces deux nombres multiplié par un coefficient de pondération égal à :
>
> 1° 0,5 si la superficie de la commune est inférieure à cent cinquante hectares;
>
> 2° 0,8 si elle est égale ou supérieure à cent cinquante hectares, mais inférieure à cinq cent cinquante;
>
> 3° 1,2 si elle est égale ou supérieure à cinq cent cinquante hectares, mais inférieure à mille cinq cents;
>
> 4° 1,5 si elle est égale ou supérieure à mille cinq cents hectares.
>
> Le nombre d'habitants et la superficie nécessaires à la détermination du nombre d'habitants à l'hectare sont les chiffres visés à l'article 6».

L'article 46*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises dispose que :

> «À partir de l'année budgétaire 2002, des moyens spéciaux à charge de l'autorité fédérale sont répartis entre les communes dont le collège des bourgmestre et échevins est composé conformément à l'article 279 de la nouvelle loi communale ou dont le centre public d'aide sociale est présidé conformément au même article.
>
> Le montant de base de ces moyens est égal à 24 789 352,48 EUR. Dès l'année 2003, ce montant est adapté annuellement au taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation ainsi qu'à la croissance réelle du revenu national brut de l'année budgétaire concernée, suivant les modalités fixées à l'article 47, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.
>
> Ces moyens sont constitués d'une partie du produit de l'impôt des personnes physiques.
>
> Ces moyens sont répartis entre les communes visées à l'alinéa 1er en fonction des critères et pondérations prévus aux articles 5 à 15 de l'ordonnance du 21 décembre 1998 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Ils sont attribués à chaque commune concernée au prorata de la période de l'année pendant laquelle elle remplit la condition prévue à l'alinéa 1.
>
> Le gouvernement répartit la dotation spéciale et liquide la quote-part des communes concernées conformément aux mécanismes de l'ordonnance précitée. Toutefois, pour la première attribution, la dotation spéciale est répartie avant le 31 janvier 2002».

Le 26 novembre 2015, un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale attribue aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale leur quote-part dans la dotation générale aux communes de 2015 et opère un prélèvement au profit de l'Agglomération bruxelloise. Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire

n° 218.378/XV-3005.

Le même jour, un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale attribue aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale leur quote-part dans la dotation aux communes en exécution de l'article 46*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises pour l'année 2015. Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire n° 218.373/XV-3004.

Le 1er décembre 2016, un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale attribue aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale leur quote-part dans la dotation générale aux communes de 2016 et opère un prélèvement au profit de l'Agglomération bruxelloise. Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire n° 221.515/XV-3340.

Le même jour, un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale attribue aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale leur quote-part dans la dotation aux communes en exécution de l'article 46*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises pour l'année 2016. Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire n° 221.519/XV-3341.

V. Jonction des affaires

Considérant que les quatre recours sont mus entre les mêmes parties et comportent tous un moyen unique portant sur l'application de l'article 12 de l'ordonnance du 21 décembre 1998 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 1998; qu'ils sont connexes et que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il y a lieu de les joindre;

VI. Compétence du Conseil d'État

A. Argumentation de la partie requérante

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante conteste le rapport de l'auditorat concluant à l'incompétence du Conseil d'État; qu'elle expose que, même si l'ordonnance du 21 décembre 1998 prévoit des règles de répartition de la deuxième part de la dotation dépenses, force est de constater qu'elle ne précise pas comment est calculée la densité de population «pour l'ensemble des communes», qui sert de densité de population de référence; qu'elle indique que l'on aboutit à des résultats différents en ce qui la concerne selon que l'on calcule cette densité de référence comme le fait la partie adverse, c'est-à-dire en divisant la somme des

densités de population de toutes les communes par 19, ou bien comme elle-même le préconise, c'est-à-dire en divisant le nombre total d'habitants des 19 communes par leur superficie totale pour établir la moyenne régionale; qu'elle soutient que la partie adverse dispose d'une marge d'appréciation quant aux modalités de calcul, à propos desquelles les préambules des actes attaqués restent silencieux;

qu'elle ajoute que l'incompétence du Conseil d'État suppose la constatation d'une compétence entièrement liée de l'administration et qu'il ne faut pas conclure en ce sens lorsqu'elle dispose d'un pouvoir d'appréciation, même limité, permettant d'accorder, de refuser ou d'accorder partiellement ce que l'administré réclame, de sorte que le droit subjectif trouve alors sa source dans la décision administrative et non dans la réglementation en vertu de laquelle celle-ci est prise; qu'elle considère que tel est bien le cas en l'espèce, que la partie adverse dispose d'un pouvoir d'appréciation sur les modalités de calcul et que le montant qu'elle réclame ne trouve pas sa source dans l'ordonnance elle-même mais bien directement dans l'arrêté d'octroi, qui a une incidence défavorable sur sa situation administrative;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que les compétences respectives des cours et tribunaux et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige; que le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative;

qu'aux termes des articles 144 et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions judiciaires de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître; que les cours et tribunaux connaissent ainsi de la demande fondée sur une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt; que la circonstance que l'autorité administrative doit interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire et que l'objet du recours soit étranger aux droits subjectifs;

Considérant qu'en l'espèce, le montant de la dotation générale est fixée dans l'ordonnance du 12 décembre 2014 contenant le budget général des dépenses de la Commission communautaire commune pour l'année budgétaire 2015 et dans l'ordonnance du 18 décembre 2015 contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2016, aux allocations de base 10.004.27.01.43.21, 10.004.27.09.43.51 et 10.004.27.10.43.59; que la répartition de

cette somme s'opère selon les critères objectifs fixés par le législateur régional aux articles 5 à 15 de l'ordonnance du 21 décembre 1998 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 1998, qui n'accordent aucun pouvoir discrétionnaire au Gouvernement à cet égard; que le montant de la dotation spécifique prévue par l'article 46*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée, est fixé directement par cette disposition légale, qui renvoie, pour sa répartition, aux critères fixés par l'ordonnance du 21 décembre 1998;

que le prélèvement au bénéfice de l'agglomération est fixé également par le législateur à l'article 19 de l'ordonnance, précitée, qui ne ménage de marge d'appréciation au Gouvernement qu'en ce qui concerne le pourcentage de la dotation générale destiné à être réparti entre les centres publics d'action sociale, lequel n'est pas l'objet des actes attaqués;

que, dès lors, l'attribution à chaque commune de sa part de la dotation générale et de la dotation spéciale prévue à l'article 46*bis* constitue bien une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à la charge de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'exécution de laquelle la commune requérante a un intérêt; que, même si l'interprétation à donner à la disposition en cause est discutée, il n'y a qu'une seule manière légale de calculer la densité de population de référence et la partie adverse n'a pas de pouvoir d'appréciation à cet égard; que le recours a pour objet véritable de faire valoir un droit au paiement d'un montant réparti conformément aux règles fixées par le législateur lui-même; qu'une telle contestation doit être portée devant les cours et tribunaux et que le Conseil d'État est incompétent pour connaître du recours en annulation ainsi que de la demande d'indemnité réparatrice;

VII. Indemnité de procédure

Considérant que, dans chacun des recours, la Région de Bruxelles-Capitale sollicite une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros à la charge de la partie requérante; qu'il se justifie de lui accorder une seule indemnité de procédure d'un montant de 700 euros pour les recours enrôlés sous les n° 218.373/XV-3004, 218.378/XV-3005, 221.515/XV-3340 et 221.519/XV-3341, qui ont été introduits par le même avocat et qui soulèvent des moyens identiques,

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les affaires portant les numéros 218.373/XV-3004, 218.378/XV-3005, 221.515/XV-3340 et 221.519/XV-3341 sont jointes.

Article 2.

Les requêtes en intervention introduites par la commune de Berchem-Sainte-Agathe et par la commune de Ganshoren sont accueillies.

Article 3.

Les requêtes en annulation et les demandes d'indemnité réparatrice sont rejetées.

Article 4.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 2000 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 800 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 600 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le vingt-neuf juin deux mille dix-huit par :

Mme	Diane DÉOM,	conseiller d'État, président f.f.,
Mme	Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
M.	Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
M.	Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président f.f.,

Frédéric QUINTIN Diane DÉOM