

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.620 du 13 septembre 2024

A. 236.038/XV-5029

En cause : **la Zone de Police des Arches**,
représentée par son collègue de police,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocate,
boulevard Brand Whitlock, 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté
par le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim, 33
1000 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. la Zone de police de Gaume (ZP 5299),
représentée par son collègue de police,
ayant élu domicile chez
M^e Delphine DE VALKENEER, avocate,
rue des Martyrs, 19
6700 Arlon,

2. la Zone de police Borraine (ZP 5327),
représentée par son collègue de police,
ayant élu domicile chez
M^e Augustin DAOÛT, avocat,
rue de Stassart, 99
1050 Bruxelles,

3. la Zone de police Basse-Meuse (ZP 5281),
représentée par son collègue de police,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocate,
boulevard Brand Whitlock, 114/12
1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 6 avril 2022, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté royal du 27 décembre 2021 portant attribution pour l'année 2021 d'une dotation fédérale destinée à encourager certaines initiatives dans les zones de police » (publié au *Moniteur belge* du 9 février 2022).

II. Procédure

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 9 juin 2022, la zone de police de Gaume (ZP 5299) demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 16 juin 2022.

Par des requêtes introduites, par la voie électronique, le 10 juin 2022, la zone de police Boraine (ZP 5327) et la zone de police Basse-Meuse (ZP 5281) demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Ces interventions ont été accueillies par des ordonnances du 16 juin 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention des deuxième et troisième parties intervenantes ont été régulièrement échangés.

M. Edward Langohr, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure. Ce rapport est commun à cette affaire et aux affaires enrôlées sous les numéros A. 233.987/XV-4793 et A. 238.642/XV-5379.

Le rapport, concluant à l'annulation, a été notifié aux parties.

Les parties requérante et adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 août 2024 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

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. Faits

1. La partie requérante est une zone de police pluricommunale composée des communes d'Andenne, d'Assesse, de Fernelmont, de Gesves et d'Ohey.

2. Le 7 mai 2021, est publié au *Moniteur Belge* l'arrêté royal du 2 avril 2021 portant attribution pour l'année 2021 d'une dotation fédérale destinée à encourager certaines initiatives dans les zones de police.

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire enrôlée sous le numéro A. 233.987/XV-4793.

3. Le 9 février 2022, est publié au *Moniteur belge* l'arrêté royal du 27 décembre 2021 portant attribution pour l'année 2021 d'une dotation fédérale destinée à encourager certaines initiatives dans les zones de police qui dispose comme suit :

« Vu l'article 41bis de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, modifié par la loi du 28 avril 2019 modifiant des dispositions relatives à la police intégrée ;

Vu l'avis de l'Inspecteur général des Finances, donné le 3 décembre 2021 ;

Vu l'accord de la Secrétaire d'État au Budget, donné le 13 décembre 2021 ;

Considérant qu'un crédit de 8.187.288,87 euros destiné à encourager certaines initiatives dans les zones de police est inscrit sous le programme 90-1 (Allocation de base 17-90-11-43.51.09) du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2021 ;

Sur la proposition de la ministre de l'Intérieur et de l'avis des Ministres qui en ont délibéré en Conseil,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1^{er}. Une dotation d'un montant total de 8.187.288,87 EUR est attribuée aux communes et zones de police pluricommunales pour encourager certaines initiatives.

Sa répartition est fixée en annexe I.

Cette dotation est versée en un seul paiement.

Art. 2. Les dépenses visées dans le présent arrêté sont portées en compte à la section 17 “Police fédérale et Fonctionnement intégré” du budget général des dépenses pour l’année 2021, programme 90-1, allocation de base 11.43.51.09.

Art. 3. Le présent arrêté royal abroge et remplace l’arrêté royal du 2 avril 2021 portant attribution pour l’année 2021 d’une dotation fédérale destinée à encourager certaines initiatives dans les zones de police.

Art. 4. Le ministre qui a l’Intérieur dans ses attributions est chargé de l’exécution du présent arrêté ».

Nr/N° Zone		Dotatie om bepaalde initiatieven te stimuleren Dotation pour encourager certaines initiatives
5267	Génappe/Nivelles	€ 15.253,00
5268	Braine-Le-Château/Iltre/Rebecq/Tubize	€ 93.616,59
5269	La Hulpe/Lasne/Rixensart	€ 9.638,00
5270	Chastre/Court-Saint-Etienne/Mont-Saint-Guibert/Villers-La-Ville/Walhain	€ 8.100,00
5271	Wavre	€ 10.712,00
5272	Beauvechain/Chaumont-Gistoux/Grez-Doiceau/Incourt	€ 7.290,00
5273	Braine-l'Alleud	€ 8.033,00
5274	Waterloo	€ 7.950,00
5275	Ottignies-Louvain-La-Neuve	€ 8.252,00
5276	Hélicine/Jodoigne/Orp-Jauche/Perwez/Ramillies	€ 10.907,00
5277	Liège	€ 128.271,00
5278	Neupré/Seraing	€ 24.813,00
5279	Herstal	€ 11.589,00
5280	Beyne-Husay/Fléron/Soumagne	€ 10.050,00
5281	Bassenge/Biégnny/Dalhem/Juprelle/Oupeye/Visé	€ 17.778,00
5282	Flemalle	€ 7.698,00
5283	Aywaille/Chaudfontaine/Esneux/Sprimont/Trooz	€ 16.869,00
5284	Ans/Saint-Nicolas	€ 14.498,00
5285	Awans/Grâce-Hollogne	€ 11.211,00
5286	Berloz/Crisnée/Donceel/Falmes/Fexhe-le-Haut-Clocher Geer/Oreye/Remicourt/Waremme	€ 9.683,00
5287	Jalhay/Spa/Theux	€ 12.434,00
5288	Aubel/Baelen/Herve/Limbourg/Onne/Plombières/Thimister-Clermont/Welkenraedt	€ 18.546,00
5289	Dison/Pepinster/Verviers	€ 27.508,00
5290	Lierneux/Malmédy/Stavelot/Stoumont/Trois-Ponts/Walmes	€ 14.110,00
5291	Amblève/Büllingen (Bullange)/Bütgenbach (Butgenbach)/Burg-Reuland/Sankt Vith (Saint-Vith)	€ 15.242,00
5292	Eupen/Kelmis (La Calamine)/Lontzen/Raeren	€ 19.493,00
5293	Braives/Burdinne/Hannut/Héron/Lincent/Wasseiges	€ 8.788,00
5294	Amay/Engis/Saint-Georges-Sur-Meuse/Verlaine/Villers-Le-Bouillet/Wanze	€ 14.214,00
5295	Huy	€ 8.746,00
5296	Anthisnes/Clavier/Comblain-Au-Pont Ferrières/Hamoir/Marchin/Modave/Nandrin/Ouffet/Tinlot	€ 16.009,00
5297	Arlon/Attert/Habay/Martelange	€ 19.910,00
5298	Aubange/Messancy/Musson/Saint-Léger	€ 10.074,00
5299	Chiny/Etalle/Florenville/Mex-Devant-Virton/Rouvroy/Tintigny/Virton	€ 18.020,00
5300	Durbuy/Erezée/Gouvy/Hotton/Houffalize/La Roche-en-Ardenne/Manhay Marche-en-Famenne/Nassogne/Rendeux/Tenneville/Vielsalm	€ 120.837,66
5301	Bastogne/Bertogne/Fauvillers/Léglise/Libramont-Chevigny/Neufchâteau Sainte-Ode/Vaux-Sur-Sûre	€ 29.983,00
5302	Bertrix/Bouillon/Daverdisse/Herbeumont/Libin/Paliseul Saint-Hubert/Tellin-Wellin	€ 282.872,00
5303	Namur	€ 41.311,00
5304	Eghezée/Gembloux/La Bruyère	€ 10.017,00
5305	Andenne/Assesse/Fernelmont/Cesves/Ohey	€ 16.018,00
5306	Floreffe/Fosse-La-Ville/Mettet/Profondeville	€ 12.463,00
5307	Sambreville/Sombreffe	€ 9.705,00
5308	Jemeppe-Sur-Sambre	€ 4.451,00

Nr/N° Zone		Dotatie om bepaalde initiatieven te stimuleren Dotation pour encourager certaines initiatives
5309	Florennes/Walcourt	€ 9.756,00
5310	Beauraing/Bièvre/Cedinne/Vresse-Sur-Semois	€ 10.246,00
5311	Couvvin/Virotinval	€ 10.457,00
5312	Anhée/Dinant/Hastière/Onhaye/Yvoir	€ 21.324,00
5313	Houyet/Rochefort	€ 9.016,00
5314	Ciney/Hamois/Havelange/Somme-Leuze	€ 407.987,00
5315	Cerfontaine/Doische/Philippeville	€ 88.377,27
5316	Antoing/Brunehaut/Rumes/Tournai	€ 34.202,00
5317	Mouscron	€ 17.887,00
5318	Comines-Warneton	€ 9.264,00
5319	Beloeil/Leuze-en-Hainaut	€ 93.669,66
5320	Celles/Estaimpuis/Mont-de-l'Enclus/Pecq	€ 8.390,00
5321	Berriessart/Péruwelz	€ 12.821,00
5322	Ath	€ 8.831,00
5323	Ellezelles/Flobecq/Frasnes-Lez-Anvaing/Lessines	€ 13.065,00
5324	Mons/Quévy	€ 45.486,00
5325	La Louvière	€ 27.329,00
5326	Brugette/Chièvres/Enghien/Jurbise/Lens/Silly	€ 13.059,00
5327	Boussu/Colfontaine/Frameries/Quaregnon/Saint-Ghislain	€ 33.065,00
5328	Braine-Le-Comte/Ecaussinnes/Le-Rocux/Soignies	€ 21.818,00
5329	Dour/Hensies/Honnelles/Quévrain	€ 13.054,00
5330	Charleroi	€ 102.840,00
5331	Atseau-Presles/Châtelet/Farciennes	€ 16.758,00
5332	Anderlues/Binche	€ 13.346,00
5333	Erquennes/Estinnes/Lobbes/Merbes-Le-Château	€ 10.517,00
5334	Beaumont/Chimay/Protidchapelle/Momignies/Sivry-Rance	€ 13.290,00
5335	Chapelle-Lez-Herlaimont/Manège/Morlanwelz/Seneffe	€ 17.488,00
5336	Courcelles/Fontaine l'Évêque	€ 14.717,00
5337	Fleurus/Les-Bons-Villiers/Pont-à-Celles	€ 12.969,00
5338	Gerpennes/Ham-Sur-Heure-Nalines/Montigny-Le-Tilleul/Thuin	€ 13.373,00
5339	Brussel/Elsene Bruxelles/Ixelles	€ 983.591,55
5340	Ganshoren/Jette/Koekelberg/Berchem-Sainte-Agathe/Molenbeek-Saint-Jean	€ 285.122,10
5341	Anderlecht/Sint-Gillis/Vorst Anderlecht/Sint-Gilles/Forest	€ 348.886,70
5342	Oudergem/Ukkel/Watermaal-Bosvoorde Auderghem/Uccle/Watermaal-Boitsfort	€ 177.093,30
5343	Etterbeek/Sint-Lambrechts-Woluwe/Sint-Pieters-Woluwe Etterbeek/Woluwe-Saint-Lambert/Woluwe-Saint-Pierre	€ 185.422,30
5344	Evere/Schaerbeek/Sint-Joost-Ten-Node Evere/Schaerbeek/Saint-Josse-Ten-Node	€ 274.039,30
5345	Antwerpen	€ 332.102,36
5346	Zwijndrecht	€ 3.672,36
5347	Boom/Hemiksem/Niel/Rumst/Schelle	€ 12.749,36
5348	Kapellen/Stabroek	€ 7.271,36
5349	Aartselaar/Edegem/Hove/Kontich/Lint	€ 13.017,36
5350	Essen/Kalmthout/Wuustwezel	€ 10.414,36
5351	Boechout/Borsbeek/Mortsel/Wijnegem/Wommelgem	€ 16.130,36
5352	Brasschaat	€ 8.045,36
5353	Schoten	€ 7.029,36

Nr/N° Zone		Dotatie om bepaalde initiatieven te stimuleren Dotation pour encourager certaines initiatives
5354	Ranst/Zandhoven	€ 5.122,36
5355	Brecht/Malle/Schilde/Zoersel	€ 14.752,36
5356	Bornem/Puurs/Sint-Amands	€ 7.933,36
5359	Bonheiden/Duffel/Putte/Sint-Katelijne-Waver	€ 12.213,36
5360	Lier	€ 9.480,36
5361	Berlaar/Nijlen	€ 6.218,36
5362	Heist-op-den-Berg	€ 8.153,36
5363	Hoogstraten/Merksplas/Rijkevorsel	€ 169.883,36
5364	Baarle-Hertog/Beerse/Kasterlee/Lille/Oud-Turnhout/Turnhout/Vosselaar	€ 27.025,36
5365	Herselt/Hulshout/Westerlo	€ 9.726,36
5366	Geel/Laakdal/Meerhout	€ 15.961,36
5367	Arendonk/Ravels/Retie	€ 8.576,36
5368	Balen/Dessel/Mol	€ 54.483,36
5369	Grobbendonk/Herentals/Herenthout/Olen/Vorselaar	€ 13.619,36
5371	Lommel	€ 7.445,36
5372	Hamont-Achel/Neerpelt/Overpelt	€ 9.300,36
5373	Beringen/Ham/Tessenderlo	€ 13.992,36
5375	Heusden-Zolder	€ 6.440,36
5376	Gingelom/Nieuwerkerken/Sint-Truiden	€ 13.331,36
5377	Hechtel-Eksel/Leopoldsborg/Peer	€ 18.178,36
5379	Alken/Borgloon/Heers/Kortesse/Wellen	€ 131.212,54
5380	Herstappe/Tongeren	€ 92.386,36
5381	Bilzen/Hoeselt/Riemst	€ 16.266,36
5382	Voeren	€ 3.608,36
5383	Dilsen-Stokkem/Maaseik	€ 11.010,36
5388	Leuven	€ 34.887,36
5389	Bekkevoort/Geetbets/Glabbeek/Kortenaken/Tielt-Winge	€ 8.295,36
5391	Bierbeek/Boutersem/Holsbeek/Lubbeek	€ 6.099,36
5393	Herent/Kortenbergh	€ 121.447,36
5394	Aarschot	€ 6.789,36
5395	Boortmeerbeek/Haacht/Keerbergen	€ 5.180,36
5396	Diest/Scherpenheuvel-Zichem	€ 11.558,36
5399	Begijnendijk/Rotselaar/Tremelo	€ 5.046,36
5400	Zaventem	€ 8.857,36
5401	Kraatnem/Wezembeek-Oppem	€ 5.123,36
5402	Hoellaart/Overijse	€ 6.484,36
5403	Drogenbos/Linkebeek/Sint-Genesius-Rode	€ 5.604,36
5405	Bever/Galmaarden/Gooik/Herne/Lennik/Pepingen	€ 7.596,36
5406	Dilbeek	€ 8.126,36
5407	Affligem/Liedekerke/Roosdaal/Ternat	€ 9.166,36
5408	Asse/Merchtem/Opwijk/Wemmel	€ 15.106,36
5409	Kapelle-op-den-Bos/Londerzeel/Meise	€ 43.817,35
5410	Grimbergen	€ 7.220,36
5411	Machelen/Vilvoorde	€ 13.680,36
5412	Kampenhout/Steenokkerzeel/Zemst	€ 7.304,36
5415	Gent	€ 107.428,36
5416	Lochristi/Moerbeke/Wachtebeke/Zelzate	€ 14.525,36
5417	Eeklo/Kaprijke/Sint-Laureins	€ 12.954,36
5418	Destelbergen/Melle/Merelbeke/Oosterzele	€ 11.795,36

Nr/N° Zone		Dotatie om bepaalde initiatieven te stimuleren Dotation pour encourager certaines initiatives
5419	De Pinte/Cavere/Nazareth/Sint-Martens-Latem	€ 6.889,36
5421	Assenede/Evergem	€ 9.564,36
5423	Aalter/Knesselare	€ 6.145,36
5424	Maldegem	€ 7.167,36
5425	Kluisbergen/Kruishoutem/Oudenaarde/Wortegem-Petegem/Zingem	€ 15.084,36
5426	Brakel/Horebeke/Maarkedal/Zwalm	€ 8.267,36
5427	Ronse	€ 8.069,36
5428	Geraardsbergen/Lierde	€ 8.726,36
5429	Herzele/Sint-Lievens-Houtem/Zottegem	€ 12.658,36
5432	Sint-Niklaas	€ 21.007,36
5433	Kruibeke/Temse	€ 11.049,36
5434	Lokeren	€ 10.275,36
5435	Hamme/Waasmunster	€ 25.092,28
5436	Berlare/Zele	€ 9.235,36
5437	Buggenhout/Lobbeke	€ 5.804,36
5438	Laarne/Wetteren/Wichelen	€ 10.483,36
5439	Denderleeuw/Haaltert	€ 7.948,36
5440	Aalst	€ 24.580,36
5441	Erpe-Mere/Lede	€ 9.192,36
5442	Ninove	€ 9.078,36
5443	Dendermonde	€ 13.213,36
5444	Brugge	€ 43.947,36
5445	Blankenberge/Zuienkerke	€ 8.227,36
5446	Damme/Knokke-Heist	€ 15.412,36
5447	Beernem/Oostkamp/Zedelgem	€ 56.094,36
5448	Ardoote/Lichtervelde/Pittem/Ruisselede/Tielt/Wingene	€ 64.881,20
5449	Oostende	€ 131.144,36
5450	Bredene/De Haan	€ 7.842,36
5451	Middelkerke	€ 6.222,36
5452	Gistel/Ichtegem/Jabbeke/Oudenburg/Torhout	€ 17.074,36
5453	Hoogleden/Izegem/Roeselare	€ 22.219,36
5454	Dentergem/Ingelmunster/Meulebeke/Oostrozebeke/Wielsbeke	€ 9.094,36
5455	Ledegem/Menen/Wevelgem	€ 16.530,36
5456	Kortrijk/Kuurne/Lendelede	€ 28.217,36
5457	Anzegem/Avelgem/Spiere-Helkijn/Waregem/Zwevegem	€ 17.653,36
5458	Doornik/Harelbeke	€ 6.672,36
5459	Alveringem/Lo-Reninge/Veurne	€ 9.084,36
5460	Diksmuide/Houthulst/Koekelare/Kortemark	€ 15.174,36
5461	De Panne/Koksijde/Nieuwpoort	€ 16.047,36
5462	Heuvelland/Ieper/Langemark-Poelkapelle Mesen/Moorslede/Poperinge/Staden/Vleteren/Wervik/Zonnebeke	€ 40.871,36
5853	Lanaken/Maasmechelen	€ 17.526,36
5904	Beveren /Sint-Gillis-Waas /Stekene	€ 126.437,47
5905	Beersel/ Halle/ Sint-Pieters-Leeuw	€ 46.259,81
5906	Mechelen/Willebroek	€ 750.741,96
5907	Diepenbeek/Hasselt/Zonhoven/Halen/Herk-De-Stad/Lummen	€ 61.337,16
5908	Bertem/Huldenberg/Oud-Heverlee/Tervuren	€ 49.332,91
5909	As/Genk/Opglabbeek/Zutendaal/Houthalen-Helchteren Bocholt/Bree/Kinrooi/Meeuwen-Gruitrode	€ 121.932,90
5910	Hoegaarden/Tienen/Landen/Linter/Zoutleeuw	€ 60.647,83
5911	Deinze/Zulte/Lovendegem/Nevele/Waarschoot/Zomergem	€ 58.770,83
	Totaal/Total	€ 8 187 288,87

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

1. La partie requérante indique ne solliciter l'annulation de l'arrêté attaqué qu'en ce qu'il octroie des dotations spécifiques aux autres zones de police qu'elle.

2. Une telle annulation partielle consisterait à réformer l'acte attaqué et est, partant, irrecevable, le Conseil d'État n'étant pas compétent pour ce faire.

3. En revanche, la partie requérante n'a pas d'intérêt à solliciter l'annulation de l'article 3 de l'arrêté attaqué, qui « abroge et remplace » l'arrêté royal du 2 avril 2021 portant attribution pour l'année 2021 d'une dotation fédérale destinée à encourager certaines initiatives dans les zones de police, dont elle demande l'annulation dans le recours enrôlé sous le numéro A. 233.987/XV-4793.

V. Second moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

La partie requérante prend un second moyen « du défaut de motivation interne, de la violation de l'article 41*bis* de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux [ci-après : "la loi du 7 décembre 1998"], des articles 10 et 11 de la Constitution consacrant le principe d'égalité et de non-discrimination, et de l'excès de pouvoir ».

Elle constate que l'acte attaqué octroie une subvention spécifique :

- aux zones de police locale ayant fusionné,
- à la zone de police locale Kanton Borgloon n° 5379 pour corriger l'erreur de catégorisation dans l'arrêté ministériel du 3 juillet 2018 relatif à l'octroi de l'aide financière de l'État en matière de sécurité routière 2018 – montants 2007 indexés,
- à la zone de police locale K-L-M n° 5409 pour corriger une autre erreur matérielle lors d'un paiement de subside lié au régime de fin de carrière des membres du personnel du cadre opérationnel de la police pour l'année 2020,
- aux zones de police de la région bruxelloise pour tenir compte de l'augmentation des événements à caractère international sur leur territoire (sommet OTAN, sommet européen, manifestations, événements à caractère international) qui exerceraient une pression sur leurs capacités opérationnelles sans que cette dimension n'ait été prise en compte dans le cadre des financements génériques,

- aux zones de police locale sur le territoire desquelles un port exerce une pression sur leurs capacités opérationnelles à cause de la criminalité transfrontalière et plus particulièrement du trafic de drogue international,
- aux zones de police locale sur les territoires desquelles un établissement pénitentiaire ou assimilé s'est installé après la réforme des polices ou dont les profondes modifications structurelles de ces établissements exercent une pression sur leur capacité opérationnelle sans que cette dimension ait été prise en compte dans le cadre du financement générique afin de faire face à la surcharge de travail supplémentaire.

Elle rappelle que l'article 41bis de la loi du 7 décembre 1998 prévoit que « le Roi peut attribuer des dotations et subventions aux zones de police afin de couvrir des surcoûts dus à des situations problématiques ».

Elle ajoute que les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination qui n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée, que l'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause, que le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Dans une première branche

Elle soutient que, dans le respect du principe d'égalité, la partie adverse devait, avant de décider de l'octroi à chaque zone de police de dotations spécifiques, établir les conditions et critères d'attribution des dotations spécifiques. Elle estime qu'il n'est pas établi « que les conditions et critères d'attribution des dotations spécifiques visent à prendre en compte des situations qui n'auraient pas été prises en considération lors de la détermination de la dotation fédérale de base, d'une part, et qui visent à combler le financement des zones de police concernées, de manière égalitaire par rapport à l'application des critères prévus pour l'octroi de la dotation fédérale de base, eu égard à des situations problématiques envisagées, d'autre part ».

Dans une deuxième branche

Elle n'aperçoit pas « en quoi le fait que certaines zones de police locale auraient opéré une fusion ou que d'autres seraient victimes d'erreurs commises par la partie adverse dans le cadre de l'octroi d'autres aides/subsides serait constitutif de surcoûts dus à des situations problématiques ».

Elle en déduit « que la partie adverse ne pouvait utiliser le subside prévu spécifiquement pour l'application de l'article 41bis de la loi du 7 décembre 1998

pour valoriser la fusion de certaines zones de police ou encore pour corriger les conséquences préjudiciables de ses actes ».

Dans une troisième branche

Elle affirme qu'il n'est pas établi « que les zones de police bruxelloises et celles sur lesquelles est implanté un port subiraient une pression sur leurs capacités opérationnelles qui engendreraient des surcoûts et seraient à l'origine d'une situation problématique ».

Dans une quatrième branche

Elle estime que « le principe d'égalité et de non-discrimination implique que la dotation spécifique octroyée aux zones de police locale sur le territoire desquelles un établissement pénitentiaire ou assimilé s'est installé après la réforme des polices ou dont les profondes modifications structurelles de ces établissements exercent une pression sur leur capacité opérationnelle sans que cette dimension ait été prise en compte dans le cadre des financements génériques afin de faire face à la surcharge de travail supplémentaire soit calculée sur la base des mêmes paramètres et des mêmes conditions dans le cadre de la dotation fédérale de base en application de la formule dite ».

Elle fait valoir que les zones de police locale reçoivent une dotation fédérale, dite dotation fédérale de base, composée des trois éléments suivants :

- la dotation fédérale de base *stricto sensu* correspondant à l'application de la norme « KUL » (technique scientifique issue d'une statistique descriptive prenant en compte 75 variables) propre à chaque zone de police locale et à l'atténuation de l'effet de cette application par le mécanisme dit de la solidarité supra et intra-zonale,
- la restauration progressive de la solidarité aux zones de police locale qui présentent un solde positif en application du financement forfaitaire reposant sur la norme KUL,
- le financement de l'allocation « Région de Bruxelles-Capitale ».

Elle ajoute qu'il résulte d'une réponse donnée par le Ministre de l'Intérieur à une question parlementaire que les établissements pénitentiaires suivants ont été pris en compte dans le cadre de la norme KUL : Lantin, Marneffe, Huy, Arlon, Saint-Hubert, Namur, Andenne, Dinant, Tournai, Mons, Jamioulx, Saint-Gilles, Forest, Anvers, Hoogstraten, Merkplas, Turnhout, Tongres, Louvain (Prison centrale et Prison secondaire), Gand, Audenarde, Termonde, Bruges, Ruiselede, Ypres, Malines et Hasselt de sorte que la prison située sur son territoire a été prise en compte dans le cadre de cette dotation fédérale de base dans le cadre de l'application de la formule KUL.

Elle observe que, selon l'acte attaqué, une dotation spécifique a été octroyée aux zones de police locale sur le territoire desquelles un établissement

pénitentiaire ou assimilé s'est installé après la réforme des polices ou a subi de profondes modifications structurelles qui exercent une pression sur leurs capacités opérationnelles sans que cette dimension ait été prise en compte dans le cadre du financement générique afin de faire face à la surcharge de travail supplémentaire comme cela ressort de l'annexe 1 de 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.

Elle soutient que « dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, la dotation spécifique ainsi octroyée aux zones de police locale sur le territoire desquelles un établissement pénitentiaire ou assimilé s'est installé après la réforme des polices doit être prise en considération de la même manière que les zones de police locale qui avaient un établissement pénitentiaire situé sur leur territoire avant la réforme des polices et pour lesquelles cette "dimension" a bien été prise en compte dans le cadre du financement générique sur base de la norme KUL ».

V.1.2. Le mémoire en réponse

Sur la première branche

La partie adverse fait valoir qu'il peut être déduit de l'utilisation du terme « également » à l'article 41bis de la loi du 7 décembre 1998 que ce dernier doit être lu de manière conjointe avec l'article 41 de la même loi, les dotations et subventions prévues à l'article 41bis étant complémentaires et que l'article 41ter de la même loi les envisage de manière commune en tant que « dotations et subventions fédérales » et renvoie à l'exposé des motifs relatifs à l'article 41bis.

Elle soutient que la critique suivant laquelle elle n'a pas établi les conditions et critères d'attribution des dotations visées à l'article 41bis de la loi du 7 décembre 1998 avant d'attribuer ces dotations repose sur un postulat erroné.

Elle répète que les articles 41 et 41bis de cette loi doivent être lus de manière conjointe et que les dotations et subventions visées à l'article 41bis sont complémentaires à celles prévues à l'article 41, puisqu'elles concernent les situations qui ne sont pas couvertes par cette disposition.

Elle estime que, dans la mesure où l'article 41bis prévoit des dotations et subventions spécifiques visant à couvrir des surcoûts dus à des situations problématiques, il ne peut être attendu du législateur qu'il anticipe tout type de situation de cette nature pouvant se présenter puisqu'il découle de l'essence même d'une situation « problématique » qu'elle ne peut être anticipée dans tous ses détails, raison pour laquelle il revient au Roi d'adopter les arrêtés nécessaires, tel l'acte attaqué.

Elle renvoie au rapport au Roi précédant l'acte attaqué qui identifie avec précision les conditions, critères et situations problématiques qui ont justifié l'octroi de subventions spécifiques pour certaines zones de police locale.

Elle soutient que ces dotations et ces subventions résultent d'analyses réalisées de surcoûts et sont attribuées afin de répondre à des situations problématiques auxquelles certaines zones de police locale sont confrontées et qui n'ont pas été prises en compte lors de la détermination de la dotation fédérale de base.

Elle affirme que l'acte attaqué identifie la nature, les conditions et les critères des « situations problématiques » pertinentes et auxquelles sont confrontées les zones de police mentionnées.

Elle en déduit que les critiques relatives à une prétendue violation de l'article 41bis de la loi du 7 décembre 1998 ne sont pas fondées.

Elle considère ensuite que la partie requérante reste en défaut d'indiquer les raisons qui fonderaient une violation des articles 10 et 11 de la Constitution et les catégories de personnes qui seraient traitées de manière discriminatoire.

Elle prétend qu'en toute hypothèse, les éventuelles différences de traitement entre les communes recevant une dotation spécifique en vertu de l'acte attaqué et les autres reposent sur autant de critères objectifs qui sont énumérés dans le rapport au Roi précédant l'acte attaqué.

Elle ajoute que la partie requérante ne démontre pas que les éléments factuels repris pour établir ces différences de traitement ne sont pas exacts, conformes à la réalité et pertinents en fait.

Elle conclut qu'aucune discrimination ne peut être constatée en l'espèce.

Sur la deuxième branche

Elle soutient que la partie requérante formule une critique d'opportunité qu'elle ne développe pas alors qu'il lui appartenait de démontrer l'erreur manifeste d'appréciation commise dans la justification de l'octroi des subventions.

Elle ajoute ne pas apercevoir la raison pour laquelle l'incitation à la fusion des zones de police locale ne pourrait pas être considérée comme entrant dans le champ d'application de l'article 41bis de la loi du 7 décembre 1998 d'autant que le rapport au Roi précédant l'acte attaqué identifie les conditions nécessaires pour bénéficier de cette subvention ainsi que les zones de police locale qui les remplissent.

Elle estime que les erreurs qui ont pu être commises dans l’octroi de certaines aides et subventions entrent également dans le champ d’application de cette disposition.

Elle fait valoir qu’il est difficilement contestable qu’il s’agit de situations « problématiques » ayant engendré des surcoûts pour les zones de police locale concernées et qui n’ont pas été prises en compte lors de la détermination de la dotation fédérale de base.

Elle conclut n’avoir commis aucune erreur manifeste d’appréciation.

Sur la troisième branche

Elle estime que la critique est similaire à celle contenue dans la branche précédente dès lors que la partie requérante se limite à indiquer qu’il n’est « nullement établi » que les zones de police de Bruxelles subiraient une pression sur leur capacité opérationnelle et formule la même critique à l’égard des zones de police locale sur le territoire desquelles un port est implanté et exerce une pression sur leur capacité opérationnelle en raison de la criminalité transfrontalière et plus particulièrement du trafic international de stupéfiants.

Elle considère qu’il s’agit d’une critique d’opportunité qui n’est pas étayée par des éléments permettant de déterminer l’illégalité reprochée à l’acte attaqué.

Elle soutient que le rapport au Roi énonce clairement les raisons qui justifient l’octroi de la dotation en faveur des zones de police locale situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et en déduit que l’acte attaqué justifie de manière adéquate l’octroi de cette dotation au regard de l’article 41bis de la loi du 7 décembre 1998.

Elle prétend qu’il est admissible et pertinent en fait de considérer que la qualité de Bruxelles qui exerce une fonction de capitale fédérale, européenne et internationale et accueille de plus en plus fréquemment – augmentation quantifiée par l’acte attaqué – des sommets européens et internationaux implique nécessairement des contraintes opérationnelles et logistiques qui peuvent être qualifiées de situations particulières entrant dans le champ d’application de l’article 41bis de la loi du 7 décembre 1998 et dont les surcoûts peuvent ainsi être couverts.

Elle considère que ces considérations valent *mutatis mutandis* pour les dotations octroyées aux zones de police locale sur le territoire desquelles un port est implanté qui exerce une pression sur leur capacité opérationnelle, souligne que le rapport au Roi de l’acte attaqué indique qu’« Il est proposé de maintenir le montant

spécifique octroyé aux zones de police sur le territoire desquelles un port exerce une pression sur leur capacité opérationnelle à cause de la criminalité transfrontalière et plus particulièrement du trafic de drogues international » et en déduit que l'acte attaqué identifie clairement ce qui justifie l'octroi de la dotation.

Elle estime difficilement contestable que la criminalité transfrontalière et le trafic de drogues international que peut charrier la présence d'un port sur le territoire d'une zone de police locale constituent des « situations problématiques » au sens de l'article 41bis de la loi du 7 décembre 1998.

Sur la quatrième branche

Elle renvoie au rapport au Roi qui indique qu'« Il est proposé de maintenir le montant spécifique pour les zones de police sur le territoire desquelles un établissement pénitentiaire ou assimilé s'est installé après la réforme des polices ou dont les profondes modifications structurelles de ces établissements exercent une pression sur leur capacité opérationnelle sans que cette dimension n'ait été prise en compte dans le cadre du financement générique, afin de faire face à la surcharge de travail supplémentaire ».

Elle en déduit que l'acte attaqué identifie les conditions pour pouvoir bénéficier de la dotation en question, ainsi que la raison de l'octroi de celle-ci, à savoir la surcharge de travail engendrée.

Elle estime que la partie requérante reste en défaut de démontrer qu'une erreur manifeste d'appréciation a été commise.

Elle ajoute que la distinction de traitement qu'opère l'acte attaqué par rapport aux zones de police locale ne bénéficiant pas de cette dotation supplémentaire repose incontestablement sur un critère objectif et est raisonnable et justifiée par rapport à l'objectif qu'elle poursuit.

V.1.3. Le mémoire en réplique

Sur la première branche

Se fondant sur un avis n° 45.364/4 du 19 novembre 2008 de la section de législation du Conseil d'État donné sur un avant-projet de décret de la Région wallonne fixant les règlements d'agrément et organisant les guichets de l'énergie, qu'elle cite, la partie requérante réplique que le principe d'égalité et de non-discrimination impose à une autorité d'établir des conditions et critères d'attribution, avant l'octroi des décisions individuelles d'octroi de subventions.

Elle estime que tel n'est pas le cas en l'espèce.

Elle soutient qu'une lecture conjointe des articles 41 et 41bis de la loi du 7 décembre 1998 n'y supplée pas dès lors qu'elle n'aperçoit pas, à la lecture de l'article 41 de la loi, les conditions et critères d'attribution des dotations spécifiques.

Elle ajoute que la thèse de la partie adverse est contradictoire. Elle n'aperçoit pas en quoi « il serait impossible au législateur d'avoir fixé ces conditions et critères parce qu'il ne pouvait anticiper sur cette situation problématique alors que le Roi pourrait, lui, adopter les arrêtés nécessaires ».

Elle répète que l'acte attaqué ne définit pas ces conditions et critères, qu'il n'est pas un acte réglementaire mais un acte individuel d'octroi des dotations spécifiques. Elle ajoute que le rapport au Roi ne comporte pas la définition de ces conditions et critères mais comporte uniquement les motifs qui justifieraient l'octroi des dotations litigieuses aux zones de police locale visées par l'acte attaqué.

Elle fait valoir que c'est l'absence de motivation formelle de l'arrêté royal du 2 avril 2021 à l'encontre duquel elle a introduit le recours enrôlé sous le numéro A. 233.987/XV-4793 qui a conduit la partie adverse à adopter l'acte attaqué et à y faire figurer une motivation formelle.

Elle estime que celle-ci ne peut être assimilée à la définition par le Roi des conditions et critères par voie de dispositions générales préalablement aux décisions d'octroi des dotations.

Elle conclut que cette absence de fixation préalable de conditions écrites d'attribution des dotations spécifiques ne permet pas aux différentes zones de police locale de vérifier dans quelle mesure elles pouvaient répondre aux conditions d'octroi ni évaluer les montants auxquels elles auraient pu prétendre.

Sur la deuxième branche

Elle réplique qu'à défaut d'avoir pu disposer du dossier administratif préalable à l'acte attaqué, elle ne pouvait mieux établir son moyen en faisant valoir qu'elle n'apercevait pas les motifs qui justifiaient que certaines zones de police locale ayant opéré une fusion et celles victimes d'erreurs commises par la partie adverse dans l'octroi d'autres aides et subsides seraient constitutives de surcoûts dus à des situations problématiques.

Elle expose ne pas faire valoir une erreur manifeste d'appréciation mais un défaut de motivation interne de l'acte attaqué.

Elle ajoute qu'il n'est pas question non plus d'un choix, en opportunité, de la part de la partie adverse pour décider de l'octroi de dotations spécifiques mais

que cette dernière doit, dans ce cadre, respecter l'article 41bis de la loi du 7 décembre 1998 et le principe d'égalité et de non-discrimination.

Elle estime que la partie adverse ne répond pas au moyen ni ne verse au dossier administratif de pièces quelconques qui justifieraient les surcoûts auxquels devraient faire face les zones de police locale ayant opéré une fusion, surcoûts qui n'auraient pas été pris en considération lors de la détermination de la dotation fédérale de base.

Elle soutient que les erreurs commises par la partie adverse à l'égard des zones de police locale qui n'auraient pas reçu des subsides qui leur revenaient dans le cadre du régime de fin de carrière des membres du personnel du cadre opérationnel de la police pour l'année 2020 (régime NAPAP) ne constituent pas des situations problématiques. Selon elle, ces zones subissent un dommage résultant des fautes commises par la partie adverse.

Sur la troisième branche

Elle réplique ne pas faire valoir une erreur manifeste d'appréciation mais un défaut de motivation interne de l'arrêté attaqué.

Elle soutient que la partie adverse ne répond pas au moyen ni ne produit au dossier administratif les pièces qui justifieraient les surcoûts des zones de police locale bénéficiaires de l'acte attaqué au motif que se trouverait sur leur territoire un port qui exercerait une pression sur leur capacité opérationnelle, ce qui engendrerait des surcoûts, et la situation soi-disant particulière, selon l'acte attaqué, des zones de police bruxelloises.

Elle estime que la partie adverse perd de vue que la simple motivation formelle de l'acte attaqué ne permet pas de considérer *ipso facto* que les motifs avancés existent, sont pertinents et légalement admissibles et qu'elle doit le justifier au moyen du dossier administratif.

Elle expose que la partie adverse ne produit pas au dossier administratif les pièces qui justifient l'affirmation selon laquelle l'augmentation des événements à caractère international sur le territoire des zones de police bruxelloises exercerait une pression sur leur capacité opérationnelle sans que celle-ci ait été prise en considération dans le cadre du financement générique.

Elle soutient, à cet égard, que la circonstance que Bruxelles exerce une fonction de capitale fédérale européenne et internationale est prise en considération dans le cadre de l'octroi de la dotation fédérale de base.

Elle ajoute que n'est déposée aucune pièce qui justifierait la pression sur la capacité opérationnelle des zones de police locale sur le territoire desquelles se trouve un port, liée à la soi-disant criminalité transfrontalière et au trafic de drogue international.

Sur la quatrième branche

Elle estime que la partie adverse n'a pas répondu au moyen de sorte qu'il n'est pas établi que la dotation spécifique octroyée par l'acte attaqué aux zones de police locale sur le territoire desquelles un établissement pénitentiaire ou assimilé s'est installé après la réforme de police a été prise en considération de la même manière que pour les zones de police locale qui avaient un établissement pénitentiaire situé sur leur territoire avant la réforme des polices et pour lesquelles cette dimension a été prise en compte dans le cadre du financement générique de la norme KUL.

Elle soutient que le dossier administratif ne permet pas de comprendre comment les prétendus critères prévus par l'acte attaqué ont effectivement été appliqués aux différentes zones de police locale et les montants des subventions ainsi fixés.

Elle expose que seul est produit un tableau reprenant certains montants au regard de certaines zones de police locale. Elle est d'avis que tout porte à croire que les montants sont fixés de manière purement arbitraire.

V.1.4 Le mémoire en intervention de la troisième partie intervenante

Sur la première branche

Elle expose qu'il ressort de la jurisprudence constante du Conseil d'État que tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, lesquelles doivent ressortir du dossier administratif, ou à tout le moins, être déduits de ce dernier. Elle constate qu'en l'espèce, le rapport au Roi précédant l'acte attaqué précise que les dotations spécifiques visent à encourager certaines initiatives « [...] dans les zones de police confrontées à des surcoûts à la suite de situations problématiques entraînant une surcharge de travail qui n'aurait pas pu être envisagée au moment de la réforme des polices et sans que cette dimension n'ait été prise en compte dans le cadre du financement générique » et qu'il mentionne ensuite qu'une partie de la dotation spécifique est répartie en fonction de certains besoins des zones de police ou « situations problématiques » (augmentation des événements à caractère international sur le territoire de la Région bruxelloise, présence d'un établissement pénitentiaire, présence d'un port, ...).

Elle soutient que rien n'établit, dans le dossier administratif, que les critères et conditions énumérés visent à prendre en compte des situations qui n'auraient pas été prises en considération lors de la détermination de la dotation fédérale de base.

Elle précise que le dossier administratif ne contient aucune donnée chiffrée concernant l'augmentation des événements à caractère international sur le territoire de la Région bruxelloise ou sur les éventuelles pressions que certaines zones de police locale subiraient sur leur capacité opérationnelle en raison de la présence d'un port ou d'un établissement pénitentiaire et qu'aucune analyse des surcoûts invoqués ne figure au dossier administratif.

Elle estime qu'à défaut de produire des données chiffrées ou des explications concernant les éléments ci-avant invoqués et mis en exergue dans le rapport au Roi, il est impossible de vérifier que ceux-ci sont conformes à la réalité et pertinents pour justifier la répartition des dotations spécifiques entre zones de police locale et qu'ils visent à combler le financement de certaines zones de police locale de manière égalitaire par rapport à l'application des critères prévus pour l'octroi de la dotation fédérale de base.

Sur la deuxième branche

Elle estime qu'en ce qui concerne l'incitation à la fusion des zones de police, le rapport au Roi repose sur des motifs contradictoires en ce qu'il affirme, d'une part, que les dotations spécifiques visent à répondre à des situations problématiques ayant engendré des surcoûts et, d'autre part, que les mêmes dotations spécifiques sont octroyées pour encourager les zones de police ayant déjà réalisé une fusion légalement finalisée et opérationnalisée.

Elle soutient que la fusion des zones de polices ne constitue pas une « situation problématique » ayant engendré des surcoûts mais qu'au contraire, elle est censée entraîner des économies d'échelle et donc une diminution des coûts.

Elle en déduit que l'incitation à la fusion des zones de police locale ne peut être considérée comme entrant dans le champ d'application de l'article 41bis de la loi du 7 décembre 1998.

Elle déduit également du rapport au Roi et de la note au Conseil des ministres du 19 mars 2021 que les dotations spécifiques octroyées sur la base de la disposition susvisée ont été utilisées pour corriger des erreurs matérielles dans l'octroi d'aides ou de subventions à certaines zones de police locale au motif qu'aucune autre base légale ne permettait une correction de ce type.

Elle conclut que l’octroi de subventions spécifiques à certaines zones ayant subi des erreurs dans l’octroi d’aides ou de subventions ne vise en aucun cas à compenser des surcoûts liés à des situations problématiques et, de ce fait, ne répond pas aux objectifs affichés de l’acte attaqué. Elle est d’avis que celui-ci a été utilisé comme un instrument « fourre-tout » à défaut d’autre base légale.

Sur la troisième branche

Elle fait valoir que le dossier administratif ne contient aucune donnée chiffrée concernant l’augmentation des événements à caractère international sur le territoire de la Région bruxelloise ou sur les éventuelles pressions que certaines zones de police subiraient sur leur capacité opérationnelle en raison de la présence d’un port sur leur territoire ni les surcoûts invoqués.

Elle estime qu’à défaut de produire des données chiffrées, il est impossible de vérifier que les situations invoquées dans l’acte attaqué sont conformes à la réalité et pertinentes pour justifier la répartition des dotations spécifiques entre zones de police locale et que les subventions spécifiques visent à combler le financement de certaines zones de police locale de manière égalitaire par rapport à l’application des critères prévus pour l’octroi de la dotation fédérale de base.

Sur la quatrième branche

Elle fait valoir que ni le rapport au Roi ni le dossier administratif ne précisent les modifications structurelles subies par certains établissements pénitentiaires ou assimilés qui n’auraient pas été prises en compte dans le cadre du financement générique ni la mesure dans laquelle celles-ci exercent une pression sur les capacités opérationnelles de certaines zones de police locale ni la manière dont la dotation spécifique octroyée aux zones de police locale disposant d’un établissement pénitentiaire installé après la réforme des polices a été calculée par rapport à la manière dont la dotation fédérale de base est calculée pour les zones de police locale disposant d’un établissement pénitentiaire installé avant la réforme des polices.

V.2. Examen

1. Les articles 41 et 41bis de la loi du 7 décembre 1998 disposent comme suit :

- « Art. 41. § 1^{er}. Il est attribué annuellement à chaque zone de police une dotation à charge du budget fédéral, appelée ci-après la dotation fédérale de base. La dotation fédérale de base couvre :
- 1° la part des autorités fédérales dans le financement des missions locales de la police ;
 - 2° les missions fédérales générales ou spécifiques assurées au sein de la zone de police concernée.

Le Roi fixe annuellement, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la dotation fédérale de base par zone de police, ainsi que les modalités de son indexation éventuelle. Dans ce cadre, des paiements anticipés sont effectués mensuellement, au moins par douzième, aux zones de police.

§ 2. Une dotation complémentaire est attribuée à chaque zone de police. Le Roi fixe annuellement, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la dotation complémentaire par zone de police ainsi que les modalités de son indexation éventuelle.

§ 3. Dans le cas où un corps de police locale ne respecte pas ses missions stipulées dans les articles 61 et 104*bis*, la dotation fédérale à la commune ou la zone pluricommunale concernée est diminuée conformément aux règles déterminées par le Roi, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Art. 41*bis*. Des dotations et subventions spécifiques, avec leurs modalités d'indexation éventuelle, déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, peuvent également être attribuées aux zones de police, à charge du budget fédéral, afin de couvrir des surcoûts dus à des situations problématiques ».

Le texte actuellement en vigueur de cette dernière disposition résulte de l'article 7 de la loi du 15 janvier 2019 modifiant des dispositions relatives à la politique scientifique, la police intégrée et la défense à propos duquel l'exposé des motifs indique ce qui suit :

« Cet article vise à donner une assise légale aux dotations spécifiques et subventions existantes. Ces dotations et ces subventions résultent d'analyses réalisées et de surcoûts et sont attribuées afin de répondre à une situation problématique à laquelle certaines zones de police auraient été confrontées qui n'auraient pas été prises en compte lors de la détermination de la dotation fédérale de base, comme par exemple suite à la loi Salduz » (*Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. 2018-19, n° 3547/001, page 4).

Dans son avis n° 64.240/1-2-4 du 8 octobre 2018 sur l'avant-projet de cette loi, la section de législation du Conseil d'État a indiqué ce qui suit à propos de cette disposition :

« Complémentairement à l'article 41 de la loi du 7 décembre 1998, qui octroie par zone de police une subvention annuelle à charge du budget fédéral aux conditions fixées par ou en vertu de cette disposition et pour les missions qui y sont décrites, l'article 41*bis* en projet de la même loi prévoit que des dotations et des subventions spécifiques peuvent être attribuées à certaines zones de police.

Cette dernière disposition ne contient, quant à elle, aucun élément objectif permettant de savoir à quelles zones de police ces dotations spécifiques et ces subventions spécifiques pourront être octroyées et à quelles conditions ou pour quelles missions.

À cet égard, l'exposé des motifs ne permet pas de combler cette lacune du dispositif.

Par conséquent, à l'instar de l'article 41 de la loi du 7 décembre 1998, il y a lieu de compléter l'article 7 de l'avant-projet au regard du principe d'égalité entre les zones de police quant à leur financement et leur principe de légalité inscrit à l'article 184 de la Constitution.

L'article 7 de l'avant-projet sera revu en conséquence ».

2. Tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir de l'acte lui-même ou du dossier administratif, lequel doit permettre au Conseil d'État d'examiner, dans les limites de son contrôle marginal, la régularité des motifs de l'acte.

Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative, laquelle dispose en l'espèce d'un large pouvoir d'appréciation discrétionnaire.

En tant que juge de la légalité, le Conseil d'État est cependant compétent, lorsqu'il est interrogé sur ce point, pour examiner si l'auteur de l'arrêté attaqué s'est appuyé sur des éléments de fait existants et pertinents, qui ont été constatés avec toute la rigueur nécessaire, s'il a apprécié correctement et en les mettant rigoureusement en balance tous les intérêts en cause et si, sur cette base, il a pu prendre sa décision dans les limites du raisonnable.

3. En vertu des règles constitutionnelles consacrant le principe d'égalité et de non-discrimination, l'autorité administrative doit traiter de la même manière, en droit, les catégories de personnes qui sont dans une même situation en fait, et de manière distincte les catégories de personnes qui se trouvent dans une situation différente.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

4. En l'espèce, le rapport au Roi publié au *Moniteur belge* relatif à l'arrêté attaqué indique ce qui suit :

« Sire,

Le projet d'arrêté royal que j'ai l'honneur de soumettre à Votre signature vise l'attribution d'une dotation fédérale aux zones de police, conformément à la loi du 22 décembre 2020 contenant le Budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2021, un crédit provisionnel de 8.187.288,87 EUR a été inscrit sous le

programme 90-1 (Allocation de base 17-90-11-43.51.09) destiné à encourager certaines initiatives dans les zones de police confrontées à des surcoûts à la suite de situations problématiques entraînant une surcharge de travail qui n'aurait pas pu être envisagée au moment de la réforme des polices et sans que cette dimension n'ait été prise en compte dans le cadre du financement générique.

Dans ce cadre, il a été proposé de maintenir en grande partie le principe de l'attribution de l'année précédente comprenant, d'une part, un montant de 3.638.540,01 EUR qui profite à l'ensemble des zones de police et qui est réparti proportionnellement à la part de chaque zone de police dans la dotation fédérale de base et, d'autre part, une partie spécifique qui tient compte de certains besoins propres à certaines zones de police telles que décrites ci-dessous.

Ainsi, pour les zones de police de la Région bruxelloise, il est proposé de maintenir leur part spécifique de 1.627.716,25 EUR à l'identique que l'année passée. Cette dotation leur est octroyée pour donner suite à l'augmentation des événements à caractère international sur leur territoire (sommet OTAN, sommets européens, manifestations et autres événements à caractère international) qui exercent une pression sur leur capacité opérationnelle sans que cette dimension n'ait été prise en compte dans le cadre du financement générique.

Il est proposé de maintenir le montant spécifique pour les zones de police sur le territoire desquelles un établissement pénitentiaire ou assimilé s'est installé après la réforme des polices ou dont les profondes modifications structurelles de ces établissements exercent une pression sur leur capacité opérationnelle sans que cette dimension n'ait été prise en compte dans le cadre du financement générique, afin de faire face à la surcharge de travail supplémentaire.

Il est proposé de maintenir le montant spécifique octroyé aux zones de police sur le territoire desquelles un port exerce une pression sur leur capacité opérationnelle à cause de la criminalité transfrontalière et plus particulièrement du trafic de drogues international.

Le présent arrêté royal vise également le paiement de l'incitant financier spécial octroyé aux zones de police ayant fusionné.

Pour rappel, en 2015, un incitant financier spécial à la fusion des zones de police a été créé sous la forme d'une contribution, qui serait calculée sur base de la différence entre la somme des effectifs minimaux des zones de police concernées et la somme des FTE attribués aux mêmes zones par la norme KUL.

Si la différence est supérieure à 30, la nouvelle zone de police reçoit une intervention financière qui correspond au produit de la partie excédant 30 multipliée par une valeur forfaitaire de 17.058 EUR (montant forfaitaire multiplicateur initial de la norme KUL dans le calcul de la dotation de base aux zones de police).

À ce jour, la seule fusion correspondant à ces critères est celle concernant les zones de police Willebroek et Malines.

Afin d'encourager les autres fusions et accroissements d'échelle qui ne répondent pas à ce critère, un incitant financier est également octroyé aux zones de police ayant réalisé une fusion légalement finalisée et opérationnalisée. Un montant maximal de 157.500,00 EUR est octroyé et peut-être réparti sur plusieurs années en fonction des limites budgétaires.

Par ailleurs, il est proposé d'accorder un montant de 119.484,18 EUR à la zone de police Alken/Borgloon/Heers/Kortesseem/Wellen (5379) pour corriger une erreur de catégorisation dans l'arrêté ministériel du 3 juillet 2018 relatif à l'octroi

de l'aide financière de l'État en matière de sécurité routière 2018 - montant 2007 indexé octroyé aux zones de police.

Enfin, il est proposé d'octroyer le montant de 36.823,99 EUR à la zone de police Kapelle-op-den-Bos/Londerzeel/Meise (5409) pour corriger une erreur matérielle lors du paiement du subside prévu pour soutenir le régime de fin de carrière des membres du personnel du cadre opérationnel de la police locale pour l'année 2020 ».

5. Les dotations fondées sur l'article 41*bis* de la loi du 7 décembre 1998 sont, suivant cette disposition, uniquement destinées à rencontrer des « surcoûts dus à des situations problématiques ». Ces « situations problématiques » ne sont cependant pas définies. L'exposé des motifs de cette disposition précise que ces dotations résultent « d'analyses réalisées et de surcoûts » et sont accordées pour « répondre à une situation problématique à laquelle certaines zones de police auraient été confrontées qui n'auraient pas été prises en compte lors de la détermination de la dotation fédérale de base, comme par exemple suite à la loi Salduz ».

Le rapport au Roi précité permet de comprendre quelles « situations problématiques » sont prises en considération, soit les conditions d'octroi d'une dotation complémentaire.

Il convient toutefois de vérifier si les hypothèses envisagées constituent des situations problématiques au sens de l'article 41*bis* précité et si la partie adverse a défini les critères de répartition objectifs entre toutes les zones de police concernées.

Force est de constater qu'aucune pièce du dossier administratif ne permet de comprendre quelles sont les clés de répartition des différents montants prévus en fonction des surcoûts allégués. Ceux-ci ne sont d'ailleurs pas quantifiés. Sur la base des éléments du dossier administratif, les critères de répartition ne sont pas définis de manière suffisamment précise et claire pour garantir l'égalité et la non-discrimination entre les bénéficiaires potentiels.

Par ailleurs, si certaines dotations reposent sur des éléments factuels, tels l'augmentation des événements internationaux sur les territoires des zones de police bruxelloises ou le développement de la criminalité organisée dans les ports maritimes, qui peuvent être à l'origine de situations problématiques, encore fallait-il, pour fonder l'acte attaqué sur l'article 41*bis* précité, préciser quels surcoûts ils ont engendré qui n'ont pas été pris en considération dans les dotations dont bénéficient déjà les zones de police concernées. Une telle démonstration est inexistante en l'espèce.

S'agissant du « paiement de l'incitant financier spécial octroyé aux zones de police ayant fusionné », il est précisé dans le rapport au Roi précité qu'il s'agit « d'encourager les autres fusions et accroissements d'échelle » qui ne répondent pas aux critères de l'incitant financier spécial à la fusion des zones de police créé en 2015. Il est ainsi précisé ce qui suit :

« Le présent arrêté royal vise également le paiement de l'incitant financier spécial octroyé aux zones de police ayant fusionné.

Pour rappel, en 2015, un incitant financier spécial à la fusion des zones de police a été créé sous la forme d'une contribution, qui serait calculée sur base de la différence entre la somme des effectifs minimaux des zones de police concernées et la somme des FTE attribués aux mêmes zones par la norme KUL.

Si la différence est supérieure à 30, la nouvelle zone de police reçoit une intervention financière qui correspond au produit de la partie excédant 30 multipliée par une valeur forfaitaire de 17.058 EUR (montant forfaitaire multiplicateur initial de la norme KUL dans le calcul de la dotation de base aux zones de police).

À ce jour, la seule fusion correspondant à ces critères est celle concernant les zones de police Willebroek et Malines.

Afin d'encourager les autres fusions et accroissements d'échelle qui ne répondent pas à ce critère, un incitant financier est également octroyé aux zones de police ayant réalisé une fusion légalement finalisée et opérationnalisée. Un montant maximal de 157.500,00 EUR est octroyé et peut-être réparti sur plusieurs années en fonction des limites budgétaires ».

Il ne ressort pas de cette motivation que la dotation litigieuse vise à « répondre à un surcoût dû à une situation problématique » mais il s'en déduit qu'elle constitue un incitant financier à la réalisation d'un objectif politique, lequel ne peut trouver son fondement dans l'article 41bis de la loi du 7 décembre 1998. En tout état de cause, aucune pièce du dossier administratif ne permet de comprendre en quoi les fusions et accroissements d'échelle pris en considération ont engendré, dans le chef des zones concernées, des surcoûts.

Il en va de même de la correction d'une erreur administrative dans le calcul ou le versement d'une autre dotation, laquelle ne constitue pas « un surcoût dû à une situation problématique ».

S'agissant de la dotation spécifique aux zones dans lesquelles se trouve un établissement pénitentiaire ou assimilé, il ressort de la note au conseil des ministres du 19 mars 2021, qu'en bénéficient tant les zones accueillant une prison « ancienne » que celles qui accueillent une prison ou un centre fermé « nouveau ». Les montants prévus à cet égard diffèrent mais ne sont pas explicités. Il est seulement précisé qu'« il est proposé de maintenir ces parts à l'identique » par

rapport à 2020, sans qu'aucune clé ou critère de répartition ne soit précisé. Or, il n'est pas contesté que la norme KUL visée dans le cadre de la dotation fédérale de base prend déjà en considération la présence d'un établissement pénitentiaire sur le territoire d'une zone de police pour déterminer celle-ci. Aucune pièce du dossier administratif ne permet de comprendre en quoi la présence d'une prison, ancienne ou nouvelle, a engendré un surcoût pour la zone de police concernée ni la raison pour laquelle la répartition diffère entre les prisons « anciennes » et « nouvelles ». À cet égard, la motivation interne de l'acte attaqué est lacunaire et ne suffit pas à établir que cette dotation pouvait se fonder sur l'article 41bis de la loi du 7 décembre 1998.

Il résulte de ce qui précède que le second moyen est fondé.

VI. Premier moyen

Le premier moyen, s'il était fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

VII. Indemnité de procédure

Dans son courrier valant dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les articles 1 et 2 de l'arrêté royal du 27 décembre 2021 portant attribution pour l'année 2021 d'une dotation fédérale destinée à encourager certaines initiatives dans les zones de police (publié au *Moniteur belge* du 9 février 2022) sont annulés.

Article 2.

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

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Les parties intervenantes supportent chacune le droit de 150 euros lié à leur intervention.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 13 septembre 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly