

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.621 du 13 septembre 2024

A. 238.642/XV-5379

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.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 15 mars 2023, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté royal du 22 décembre 2022 portant attribution pour l'année 2022 d'une dotation destinée à encourager la fusion des zones de police (*Moniteur belge* du 20 janvier 2023, p. 8.440) ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique 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. 236.038/XV-5029.

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, le *Moniteur belge* publie 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. L'article 3 de cet arrêté « abroge et remplace » l'arrêté du 2 avril 2021 précité.

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire A. 236.038/XV-5029.

4. Le 20 janvier 2023, est publié au *Moniteur belge* l'arrêté royal du 22 décembre 2022 portant attribution pour l'année 2022 d'une dotation destinée à encourager la fusion des zones de police, précédé du rapport au Roi :

« Rapport au Roi

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 23 décembre 2021 contenant le budget général des dépenses pour l'année

budgétaire 2022, dans lequel 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.

Le présent arrêté royal vise le paiement d'un 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 équivalents temps plein attribués aux mêmes zones par la norme KUL.

Si la différence est supérieure à 30, on estime que cette différence est le résultat d'un manque d'investissement du fédéral dans la sécurité locale avant la réforme des polices.

Pour pallier cela, 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, pour couvrir une partie des frais de la fusion. Un montant maximal de 157.500,00 EUR est octroyé et peut-être réparti sur plusieurs années en fonction des limites budgétaires.

[...]

22 décembre 2022. – Arrêté royal portant attribution pour l'année 2022 d'une dotation destinée à encourager la fusion des zones de police

Philippe, Roi des Belges,

À tous, présents et à venir, Salut.

Vu la loi du 23 décembre 2021 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2022 ;

Vu l'article 41bis de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ;

Vu l'avis de l'Inspecteur général des Finances, donné le 18 novembre 2022 ;

Considérant l'avis du Conseil des bourgmestres, donné le 30 novembre 2022 ;

Vu l'accord de la Secrétaire d'État au Budget, donné le 6 décembre 2022 ;

Considérant qu'un crédit de 8.187.288,87 EUR 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 2022 ;

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 821.986,86 EUR est attribuée à des zones de police pour encourager la fusion de zones de police.

Le montant est calculé 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).

Dans le cas contraire, la zone de police reçoit un montant forfaitaire de 157.500,00 EUR pour couvrir une partie des frais liés à la fusion.

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 2022, programme 90-1, allocation de base 11.43.51.09.

Art. 3. Le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté.

[...]

Annexe I à l'arrêté royal du 22 décembre 2022 portant attribution pour l'année 2022 d'une dotation destinée à encourager la fusion des zones de police.

Nr/N° Zone		Dotation pour encourager certaines initiatives Dotatie om bepaalde initiatieven te stimuleren
5906	Mechelen/Willebroek	€ 719.847,60
5910	Hoegaarden/Tienen/Landen/Linter/Zoutleeuw	€ 51.069,63
5911	Deinze/Zulte/Lovendegem/Nevele/Waarschoot/Zomergem	€ 51.069,63
	Totaal /Total	€ 821.986,86

Vu pour être annexé à l'arrêté royal du 22 décembre 2022 portant attribution pour l'année 2022 d'une dotation destinée à encourager la fusion des zones de police ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

La partie requérante fait valoir que la partie adverse a décidé d'accorder certaines dotations spécifiques aux zones de police pour l'année 2022, dont celles d'une dotation destinée à encourager la fusion des zones de police. Elle estime que, ce faisant, la partie adverse a avantagé ces zones de police à son détriment. Elle en déduit que l'acte attaqué lui fait grief en la privant d'un avantage et, se fondant sur un arrêt n° 248.533 du 9 octobre 2020, estime qu'elle retirera un avantage de son annulation.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse considère qu'en l'espèce, rien dans la requête ne permet de déterminer en quoi consiste l'avantage dont la partie requérante aurait été privée.

Elle constate que l'acte attaqué vise à octroyer une dotation en vue d'encourager la fusion des zones de police locale de sorte que l'objectif est de favoriser la fusion par l'octroi d'un incitant financier à destination des zones ayant fusionné. Elle observe que la partie requérante n'a pas fait l'objet d'une fusion. Elle en déduit que celle-ci n'est pas destinataire de l'acte attaqué, n'a donc pas obtenu de dotation en vertu de celui-ci et ne pourrait, dès lors, prétendre que le montant octroyé n'était pas suffisamment important.

Elle n'aperçoit pas en quoi les bénéficiaires de l'acte attaqué auraient été avantagés au détriment de la partie requérante, et donc en quoi l'annulation de l'acte attaqué lui procurerait un avantage quelconque.

Elle fait valoir que la partie requérante ne prétend pas que l'annulation de l'acte attaqué lui permettrait d'obtenir une dotation plus importante. Elle en déduit que celle-ci ne peut se prévaloir de l'enseignement de l'arrêt qu'elle cite et dont il se déduit, au contraire, qu'elle ne dispose pas d'un intérêt au recours.

Elle observe encore que la partie requérante ne prétend pas avoir introduit un recours contre l'un des autres arrêtés royaux adoptés le 22 décembre 2022.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante conteste que seuls les bénéficiaires d'une subvention puissent la critiquer. Elle estime que la partie adverse tente de la priver d'un droit de recours.

Elle expose que les arrêtés royaux adoptés durant l'année 2021 octroyaient à différentes zones de police locales des dotations « pour encourager certaines initiatives » qui se répartissaient selon les « initiatives envisagées » et que la partie adverse n'a pas contesté l'avantage qu'elle pouvait retirer de l'annulation de ces arrêtés.

Elle ajoute que, de 2010 à 2016, une subvention fédérale destinée à encourager la politique de recrutement a été attribuée aux zones de police locale, qu'il s'agissait d'une allocation décidée par le conseil des ministres du 15 décembre 2010 en vue de promouvoir le recrutement dans les zones de police locale tout en accordant une importance spécifique à certaines zones en raison de leur situation particulière, que, dans une circulaire budgétaire PLP 55 relative aux directives budgétaires 2017, le ministre de l'Intérieur a signalé le remplacement de cette subvention fédérale par une dotation fédérale destinée à stimuler certaines initiatives, que cette circulaire précisait qu'une provision avait été intégrée au budget 2017 pour un montant de 8.387.282,68 € et visait à remplacer la dotation destinée à encourager la politique de recrutement dans les zones de police locale, que la dotation dite « Initiative » n'a pas été prévue en 2022, qu'un arrêté royal du 22 décembre 2022 portant attribution pour l'exercice 2022 d'une dotation fédérale complémentaire à la dotation fédérale de base a prévu l'attribution aux zones de police locale d'un montant de 4.486.642,80 € en complément de la dotation fédérale de base, que celle-ci était destinée à profiter à l'ensemble des zones de police locale et a été répartie proportionnellement à la part de chaque zone de police locale dans la dotation générale de base, qu'en 2022, s'agissant de l'attribution de dotations pour encourager certaines initiatives dans les zones de police locale, la partie adverse a adopté différents arrêtés royaux octroyant différents types de subsides, que, comme le rappelle le rapport au Roi précédant l'acte attaqué, était prévu au budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2022 un crédit provisionnel de 8.187.288,87 € sur le programme 90-1 (allocations de base 17-90-11-43.51.09) destiné à encourager certaines initiatives dans les zones de police locale et que l'acte attaqué, comme les autres arrêtés royaux portant attribution de différentes dotations aux zones de police locale 2022 concerne l'attribution, selon les conditions et critères fixés par ces différents arrêtés royaux, aux zones de police locale d'une partie de ce crédit.

Elle soutient que l'acte attaqué lui fait grief par rapport aux zones de police locale bénéficiaires de l'acte attaqué dès lors que 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 ») ne permet pas d'octroyer une dotation à titre d'incitant à la fusion des zones de police de sorte que l'acte attaqué privilégie certaines zones de police locale au détriment d'autres, dont elle.

Elle ajoute qu'il résulte du dossier administratif que, sur cette somme de 8.187.288,87 €, un montant dit « part linéaire » de 4.486.642,82 € est réparti entre les zones de police locale proportionnellement à la dotation fédérale de base.

Elle en déduit que l'octroi de la dotation contestée réduit à concurrence la part linéaire pouvant revenir à l'ensemble des zones de police locale, dont elle.

Elle conclut que l'annulation de l'acte attaqué lui permettrait de pouvoir bénéficier d'une subvention plus importante, vu l'enveloppe fermée prévue au budget, que celle dont elle a pu bénéficier, à titre de dotation fédérale complémentaire et de dotation fédérale destinée à encourager certaines initiatives dans les zones de police.

IV.2. Examen

Selon les arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 et n° 244.015 du 22 mars 2019 et la jurisprudence constante, une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartiendra alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, il se déduit de la note du corps interfédéral de l'inspection des finances – police fédérale du 18 novembre 2022 à la ministre de l'Intérieur et de la note de cette dernière au conseil des ministres du 9 décembre 2022 que la dotation de 8.187.288,87 € constitue une enveloppe fermée répartie entre différents postes et que l'acte attaqué a pour objet d'accorder les dotations prévues dans l'un d'eux.

En cas d'annulation de l'acte attaqué pour défaut de fondement en droit ou en fait, la dotation qu'il accorde à certaines zones de police pourrait être réaffectée à l'un ou l'autre poste dont la partie requérante pourrait constituer l'un des bénéficiaires.

Celle-ci justifie dans cette mesure d'un intérêt au recours.

En conséquence, l'exception n'est pas accueillie.

V. Second moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

La partie requérante prend un second moyen « de la violation du principe de motivation interne, de l'article 41*bis* de 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 dotation spécifique aux zones de police ayant fusionné et que, selon le rapport au Roi, il s'agit d'un incitant financier spécial à la fusion pour la zone de police locale n° 5906 et, pour les autres zones de police locale visées par l'acte attaqué, d'un montant forfaitaire pour couvrir une partie des frais liés à la fusion alors que l'article 41*bis* 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, que ce principe 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 et que ce principe est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Elle considère que, dans le respect de ce principe d'égalité, la partie adverse devait, avant de décider de l'octroi de dotations spécifiques, établir les conditions et critères d'attribution des dotations spécifiques.

Elle soutient que l'article 41*bis* de la loi du 7 décembre 1998 ne permet pas d'octroyer une dotation à titre d'incitant à la fusion des zones de police.

Elle ajoute qu'en tout état de cause, il n'est pas établi que les zones de police locale bénéficiaires de la dotation litigieuse seraient dans une situation problématique qui les aurait exposées à des surcoûts et dont les montants seraient égaux ou inférieurs aux montants des dotations que leur octroie l'acte attaqué.

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse fait valoir qu'il ressort de la jurisprudence constante du Conseil d'État que, pour être recevable, le moyen doit indiquer la règle de droit prétendument violée et la manière dont il estime que cette violation a eu lieu.

Elle soutient qu'en l'espèce, il se limite pour l'essentiel à une reproduction des dispositions et principes prétendument violés, à un exposé du principe d'égalité et de non-discrimination et de ses implications ainsi qu'à une simple reproduction de l'article 41*bis* de la loi du 7 décembre 1998.

Elle lui reproche de se limiter à affirmer que cette disposition ne permet pas d'octroyer une dotation à titre d'incitant à la fusion des zones de police sans apporter un seul élément le démontrant. Elle en déduit qu'il est irrecevable.

Elle fait valoir, à titre subsidiaire, que les travaux parlementaires relatifs à l'article 41*bis* de la loi du 7 décembre 1998 indiquent 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 de surcoûts et sont attribuées afin de répondre à une situation problématique à laquelle certaines zones de police auraient été confrontées et qui n'aurait pas été prise en compte lors de la détermination de la dotation fédérale de base, comme par exemple suite à la loi Salduz ».

Elle croit comprendre que la partie requérante lui reproche de ne pas avoir établi les conditions et critères d'attribution des dotations visées par cette disposition. Elle soutient que cette critique repose sur un postulat erroné.

Elle fait valoir que les articles 41 et 41*bis* de la loi du 7 décembre 1998 doivent être lus de manière conjointe et que les dotations et subventions visées à l'article 41*bis* sont complémentaires à celles prévues à l'article 41.

Elle en déduit que les conditions et critères d'attribution des dotations et subventions visées à l'article 41*bis* ont été fixées de manière implicite parce qu'elles visent les situations qui ne sont pas couvertes par l'article 41.

Elle ajoute que, dans la mesure où l'article 41*bis* 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. Elle soutient qu'il découle de l'essence même d'une situation « problématique » qu'elle ne peut être anticipée dans tous ses détails, raison pour laquelle il appartient au Roi d'adopter les arrêtés nécessaires, tel l'acte attaqué.

Elle fait valoir qu'en l'espèce, l'acte attaqué, et en ce compris le rapport au Roi, identifie la situation problématique visée, soit la fusion des zones de polices, qui constitue également le critère d'attribution de la dotation, les surcoûts engendrés, soit les frais liés à la fusion ainsi que, dans certains cas, le manque d'investissement du pouvoir fédéral dans la sécurité locale avant la réforme des polices, la méthode de détermination du manque d'investissement et la méthode de détermination de l'intervention financière, visées à l'article 1^{er}, alinéa 2 et 3, de l'acte attaqué et les raisons de l'octroi d'une dotation aux zones ayant fusionné même s'il n'y a pas eu un manque d'investissement, soit la volonté d'encourager les autres fusions.

Elle en déduit que l'acte attaqué indique la nature, les conditions et les critères des « situations problématiques » pertinentes auxquelles sont confrontées les zones de police locale, qu'il identifie, qui se voient accorder une dotation spécifique à charge du budget fédéral pour couvrir les surcoûts engendrés par ces situations.

Elle ajoute que les pièces du dossier administratif sur la base duquel l'arrêté attaqué a été adopté confirment ce qui précède, telle la note au conseil des ministres du 9 décembre 2022.

Elle déduit de ce qui précède qu'il est clairement établi en quoi les zones bénéficiaires de l'acte attaqué sont dans une situation problématique et en quoi celle-ci les a exposées à des surcoûts, que l'acte attaqué vise à couvrir, conformément à l'article 41*bis* de la loi du 7 décembre 1998.

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

Elle expose qu'en toute hypothèse, l'éventuelle différence de traitement entre les zones de police locale recevant une dotation spécifique et les autres repose sur un critère objectif, soit la réalisation d'une fusion entre différentes zones en raison des situations problématiques qu'elles constituent et des surcoûts ainsi engendrés. Elle soutient que la partie requérante ne démontre pas qu'il ne s'agirait pas d'un critère objectif et pourquoi la mesure ne serait pas raisonnablement justifiée. Elle conclut qu'aucune discrimination ne peut être constatée en l'espèce.

V.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante observe que la partie adverse a répondu au moyen de sorte qu'elle ne peut prétendre que le moyen serait irrecevable.

Elle rappelle l'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 et en déduit que le principe d'égalité et de non-discrimination impose à une autorité d'établir, avant les décisions individuelles d'octroi de subventions, des conditions et critères d'attribution.

Elle fait valoir qu'en l'espèce, la partie adverse n'a pas, préalablement à l'acte attaqué, établi les conditions et critères d'attribution en vertu desquels des dotations spécifiques allaient pouvoir être octroyées.

Elle estime qu'une lecture conjointe des articles 41 et 41bis de la loi du 7 décembre 1998 est sans pertinence dès lors que les conditions et critères d'attribution des dotations spécifiques n'apparaissent pas non plus à l'article 41.

Elle ajoute que la thèse de la partie adverse est contradictoire dès lors qu'elle prétend à la fois qu'il est impossible pour le législateur d'avoir fixé ces conditions et critères parce qu'il ne pouvait anticiper sur cette situation problématique mais que le Roi peut adopter les arrêtés nécessaires.

Elle prétend que l'acte attaqué ne définit pas ces conditions et critères dès lors 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 uniquement les motifs qui soi-disant justifieraient l'octroi des dotations litigieuses aux zones de police locale telles qu'identifiées par l'acte attaqué. Elle considère que cette motivation formelle de l'acte attaqué ne peut être

assimilée à la définition par le Roi, préalablement aux décisions d'octroi des dotations, à la fixation des conditions et critères par voie de dispositions générales.

Elle affirme que sa requête expose également de manière explicite que c'est pour satisfaire au principe d'égalité que la partie adverse devait, avant l'adoption des décisions individuelles d'octroi de dotations spécifiques, établir ces conditions et critères d'attribution de ces dotations.

Elle ajoute que les justifications de la situation problématique et des surcoûts en ce qui concerne l'incitant financier spécial à la fusion dans la note au conseil des ministres du 9 décembre 2022 sont incompréhensibles.

Elle observe que la partie adverse qualifie la dotation d'incitant financier spécial à la fusion de sorte qu'elle ne voit ni ce qui serait problématique ni les surcoûts. Elle estime qu'il en va d'autant plus ainsi que, selon la partie adverse, la fusion est une solution pour faire des économies d'échelle, et donc au contraire pour diminuer les coûts.

Elle ajoute que le soutien aux zones de police locale pour lesquelles il est fait état d'un montant de 157.500 € ne concerne pas une situation problématique qui engendrerait des surcoûts qu'il faudrait pallier mais l'objectif poursuivi par la fusion.

Elle est d'avis que les surcoûts liés aux frais engendrés par la fusion ne sont pas justifiés par le dossier administratif. Elle conclut qu'ils ne sont pas établis.

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).

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 réellement 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. L'arrêté royal attaqué se lit comme suit :

« Vu la loi du 23 décembre 2021 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2022 ;

Vu l'article 41bis de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ;

Vu l'avis de l'Inspecteur général des Finances, donné le 18 novembre 2022 ;

Considérant l'avis du Conseil des bourgmestres, donné le 30 novembre 2022 ;

Vu l'accord de la Secrétaire d'État au Budget, donné le 6 décembre 2022 ;

Considérant qu'un crédit de 8.187.288,87 EUR 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 2022 ;

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 821.986,86 EUR est attribuée à des zones de police pour encourager la fusion de zones de police.

Le montant est calculé 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).

Dans le cas contraire, la zone de police reçoit un montant forfaitaire de 157.500,00 EUR pour couvrir une partie des frais liés à la fusion.

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 2022, programme 90-1, allocation de base 11.43.51.09.

Art. 3. Le ministre qui a l’Intérieur dans ses attributions est chargé de l’exécution du présent arrêté.

[...]

Annexe I à l’arrêté royal du 22 décembre 2022 portant attribution pour l’année 2022 d’une dotation destinée à encourager la fusion des zones de police.

Nr/N° Zone		Dotation pour encourager certaines initiatives Dotatie om bepaalde initiatieven te stimuleren
5906	Mechelen/Willebroek	€ 719.847,60
5910	Hoegaarden/Tienen/Landen/ Linter/Zoutleeuw	€ 51.069,63
5911	Deinze/Zulte/Lovendegem/ Nevele/Waarschoot/Zomergem	€ 51.069,63
	Totaal /Total	€ 821.986,86

Vu pour être annexé à l’arrêté royal du 22 décembre 2022 portant attribution pour l’année 2022 d’une dotation destinée à encourager la fusion des zones de police ».

Le rapport au Roi le concernant précise 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 23 décembre 2021 contenant le budget général des dépenses pour l’année budgétaire 2022, dans lequel 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.

Le présent arrêté royal vise le paiement d’un 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 équivalents temps plein attribués aux mêmes zones par la norme KUL.

Si la différence est supérieure à 30, on estime que cette différence est le résultat d’un manque d’investissement du fédéral dans la sécurité locale avant la réforme des polices.

Pour pallier cela, 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, pour couvrir une partie des frais de la fusion. Un montant maximal de 157.500,00 EUR est octroyé et peut-être réparti sur plusieurs années en fonction des limites budgétaires ».

Dans la note au conseil des ministres du 9 décembre 2022, la ministre de l'Intérieur a justifié le projet d'arrêté royal comme suit :

« 5. Intervention spéciale pour les fusions des zones de police

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 ZP 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. Un montant de € 719.847,60 a été versé annuellement à cette ZP depuis 2015.

Situation problématique : un problème structurel entre la capacité minimale de la zone de police et la capacité prévue par la norme KUL constaté lors de la fusion.

Surcoûts : l'investissement en capacité de l'autorité locale pour combler le déficit entre cette capacité minimale et la capacité prévue par la norme KUL.

6. Soutiens aux fusions de zones de police

Un montant de 157.500 EUR est octroyé aux autres zones de police pour couvrir une partie des frais liés à la fusion.

Situation problématique : le coût de fonctionnement des petites zones de police et le risque de ne plus pouvoir rencontrer les normes d'organisation et de fonctionnement visant à assurer un service minimum équivalent à la population conformément à la PLP 10. La fusion est donc une solution pour faire des économies d'échelle permettant à la nouvelle zone de police de remplir les fonctionnalités de base.

Surcoûts : les frais liés à la fusion ».

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

Toutefois, s'il est affirmé dans la note au conseil des ministres que les fusions de zone de police envisagées ont engendré des surcoûts, aucune pièce du dossier administratif ne le démontre en manière telle que le contrôle sur les motifs

internes de l'arrêté et, par conséquent, sur la vérification du fondement législatif de celui-ci par le Conseil d'État est impossible.

Dans cette mesure, le second moyen est fondé.

VI. Premier moyen

Il n'y a pas lieu d'examiner le premier moyen, lequel, s'il était fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue.

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}.

L'arrêté royal du 22 décembre 2022 portant attribution pour l'année 2022 d'une dotation destinée à encourager la fusion des zones de police (*Moniteur belge* du 20 janvier 2023, p. 8.440) est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que l'arrêté royal annulé.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

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