CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XVe CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.804 du 25 septembre2026

A. 244.415/XV-6201

En cause : **la zone de police des Arches (ZP 5305)**,
représentée par son collège de police,
ayant élu domicile chez
Mes Nathalie FORTEMPS
et Aymane RALU, avocats,
boulevard Brand Whitlock, 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Me Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim, 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 17 mars 2025, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté royal du 20 décembre 2024 portant attribution pour l'année 2024 d'une dotation destinée à la fusion des zones de police, publié au *Moniteur belge* du 16 janvier 2025 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Mme Dieu-Hanh Nguyen, auditrice adjointe au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

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

Les parties ont chacune déposé un courrier valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 juin 2026 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 la Zone de police pluricommunale n° 5305, dénommée « zone de police des Arches ». Elle couvre les territoires des villes et communes d'Andenne, Assesse, Fernelmont, Gesves et Ohey.

2. Le 20 décembre 2024, la partie adverse adopte un arrêté royal portant attribution, pour l'année 2024, d'une dotation fédérale complémentaire à la dotation fédérale de base, en application de l'article 41, § 2, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

L'article 1er de cet arrêté royal dispose comme suit :

« Une dotation d'un montant total de 3.803.539,18 euros est attribuée aux communes et zones de police pluricommunales en complément de la dotation fédérale de base.

Ce montant est réparti proportionnellement entre les zones de police visé à l'alinéa 1er à la part respective de chaque zone de police visé à l'alinéa 1er dans la dotation fédérale de base.

Sa répartition est fixée en annexe I du présent arrêté.

Cette dotation est versée en un seul paiement. ».

Le rapport au Roi indique notamment ce qui suit :

« 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 l'article 41 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et à la loi du 22 décembre 2023 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2024, dans lequel un crédit provisionnel de

7.669.288,87 euros 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.

Dans ce cadre, il est attribué un montant de 3.803.539,18 euros en complément à la dotation fédérale de base qui profite à l'ensemble des zones de police et qui est réparti proportionnellement à la part respective de chaque zone de police dans la dotation fédérale de base. ».

Toutes les zones de police sont concernées par cette dotation complémentaire, adoptée sur la base de l'article 41, § 2, de la loi du 7 décembre 1998.

Cet arrêté royal octroie à la partie requérante une dotation d'un montant de 16.290,92 euros.

Il ne fait l'objet d'aucun recours devant le Conseil d'État.

3. Le même jour, soit le 20 décembre 2024, la partie adverse adopte cinq autres arrêtés royaux en application de l'article 41, § 2, de la loi du 7 décembre 1998 par lesquels elle octroie des dotations complémentaires supplémentaires à certaines zones de police.

4. Le premier arrêté royal porte attribution pour l'année 2024 d'une dotation fédérale aux zones de police sur le territoire desquelles un établissement pénitentiaire ou assimilé s'est installé après la réforme des polices.

Son article 1er dispose comme suit :

« Une dotation d'un montant total de 949.975,25 euros est attribuée aux zones de police sur le territoire desquelles un établissement pénitentiaire, une maison de détention, une maison de transition ou un centre psychiatrique médico-légal a été installé après la réforme des polices sans que cette dimension n'ait été prise en compte dans le cadre du financement global, afin de faire face à la surcharge de travail supplémentaire.

La dotation pour un établissement pénitentiaire, une maison de détention ou une maison de transition est calculée conformément à la norme KUL définie dans l'arrêté royal du 7 avril 2005 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale, à savoir 8,713153 x (la capacité pénitentiaire/1000). Ce montant est ensuite multiplié par le montant forfaitaire de 17.058 euros (montant multiplicateur initial de la norme KUL dans le calcul de la dotation de base aux zones de police défini dans l'arrêté royal du 2 août 2002 relatif à l'octroi de la subvention fédérale de base définitive, d'une allocation pour équipements de maintien de l'ordre et d'une allocation contrats de sécurité et de société pour l'année 2002 à certaines zones de police et à certaines communes, et modifiant 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 polices et d'une allocation à certaines communes).

La dotation pour un centre psychiatrique médico-légal est calculée selon la formule suivante : 2,44 x (la capacité du centre/1000). Ce montant est également multiplié par le même montant de 17.058 euros.

Cette dotation est indexée sur base de l'indice santé lissé.

Sa répartition est fixée en annexe I du présent arrêté.

Cette dotation est versée en un seul paiement. ».

Le rapport au Roi indique ce qui suit :

« 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, telles que définies ci-dessous, conformément à l'article 41 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et à la loi du 22 décembre 2023 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2024, dans lequel un crédit provisionnel de 7.669.288,87 euros 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.

Une dotation est octroyée aux zones de police sur le territoire desquelles un établissement pénitentiaire, une maison de détention, une maison de transition ou un centre psychiatrique médico-légal a été installé après la réforme des polices sans que cette dimension n'ait été prise en compte dans le cadre du financement global, afin de faire face à la surcharge de travail supplémentaire. Cela fait partie de leurs missions fédérales.

La dotation pour un établissement pénitentiaire, une maison de détention ou une maison de transition est calculée conformément à la norme KUL définie dans l'arrêté royal du 7 avril 2005 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale, à savoir 8,713153 x (la capacité pénitentiaire/1000). Ce montant est ensuite multiplié par le montant forfaitaire de 17.058 euros (montant multiplicateur initial de la norme KUL dans le calcul de la dotation de base aux zones de police défini dans l'arrêté royal du 2 août 2002 relatif à l'octroi de la subvention fédérale de base définitive, d'une allocation pour équipements de maintien de l'ordre et d'une allocation contrats de sécurité et de société pour l'année 2002 à certaines zones de police et à certaines communes, et modifiant 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 polices et d'une allocation à certaines communes).

La dotation pour un centre psychiatrique médico-légal est calculée selon la formule suivante : 2,44 x (la capacité du centre/1000). Ce montant est également multiplié par le même montant de 17.058 euros.

Cette dotation est indexée sur base de l'indice santé lissé. ».

Les zones de police concernées par cette dotation complémentaire sont les zones suivantes :

- Braine-le-Château, Ittre, Rebecq, Tubize ;
- Gouvy, Houffalize, Vielsalm, Manhay, La Roche-en-Ardenne, Durbuy, Erezée, Hotton, Rendeux, Marche-en-Famenne, Nassogne, Tenneville ;
- Wellin, Tellin, Libin, Daverdisse, Saint-Hubert, Bouillon, Paliseul, Bertrix, Herbeumont ;
- Beloeil, Leuze-en-Hainaut ;
- Bruxelles, Ixelles ;

- Anderlecht, Saint-Gilles, Forest ;
- Antwerpen ;
- Hoogstraten, Merksplas, Rijkevorsel ;
- Tongeren, Herstappe ;
- Gent ;
- Lochristi, Moerbeke, Wachtebeke, Zelzate ;
- Dendermonde ;
- Ardooie, Pittem, Ruiselede, Tielt, Wingene, Lichtervelde ;
- Kortrijk, Kuurne, Lendelede ;
- Beveren, Sint-Gillis-Waas, Stekene ;
- Bornem, Puurs, Sint-Amands, Mechelen, Willebroek.

Il s'agit de l'acte attaqué dans le cadre du recours enrôlé sous le numéro A.244.412/XV-6198.

5. Le deuxième arrêté royal porte attribution pour l'année 2024 d'une dotation fédérale pour la sécurisation des événements à caractère international sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Son article 1er dispose comme suit :

« Une dotation d'un montant total de 1.477.420,70 euros est attribuée aux zones de police de la Région bruxelloise afin de 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 global.

Cette dotation est répartie proportionnellement entre les zones de police visé à l'alinéa 1er à la part respective de chaque zone de police visé à l'alinéa 1er dans la dotation fédérale de base.

Sa répartition est fixée en annexe I du présent arrêté.

Cette dotation est versée en un seul paiement. ».

Le rapport au Roi indique ce qui suit :

« 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 l'article 41 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et à la loi du 22 décembre 2023 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2024, dans lequel un crédit provisionnel de 7.669.288,87 euros 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.

Dans ce cadre, il est attribué un montant de 1.477.420,70 euros aux zones de police de la Région bruxelloise afin de pouvoir 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 global. Néanmoins, cela fait partie de leurs missions fédérales. Cette dotation est répartie proportionnellement à la part respective de chaque zone de police de la Région bruxelloise dans la dotation fédérale de base. ».

Les zones de police concernées par cette dotation complémentaire sont les suivantes :

- Bruxelles, Ixelles ;
- Molenbeek-Saint-Jean, Koekelberg, Jette, Ganshoren, Berchem-Sainte-Agathe ;
- Anderlecht, Saint-Gilles, Forest ;
- Auderghem, Uccle, Watermael-Boitsfort ;
- Etterbeek, Woluwe-Saint-Lambert, Woluwe-Saint-Pierre ;
- Evere, Schaerbeek, Saint-Josse-ten-Noode.

Il s'agit de l'acte attaqué dans le cadre du recours enrôlé sous le numéro A. 244.413/XV-6199.

6. Le troisième arrêté royal porte attribution pour l'année 2024 d'une dotation fédérale aux zones de police sur le territoire desquelles un centre de détention administrative (centre fermé) est installé.

Son article 1er dispose comme suit :

« Une dotation d'un montant total de 158.784,48 euros est attribuée aux zones de police sur le territoire desquelles un centre fermé est établi sans que cette dimension n'ait été prise en compte dans le cadre du financement global, afin de faire face à la surcharge de travail supplémentaire.

Le montant de la dotation par zone de police concernée est calculé en appliquant la norme KUL relative aux établissements pénitentiaires, à savoir : 8,713153 x (la capacité du centre fermé/1000). Ce montant est multiplié par le montant forfaitaire de 17.058 euros correspondant au montant multiplicateur initial de la norme KUL dans le calcul de la dotation de base aux zones de police défini dans l'arrêté royal du 2 août 2002 relatif à l'octroi de la subvention fédérale de base définitive, d'une allocation pour équipements de maintien de l'ordre et d'une allocation contrats de sécurité et de société pour l'année 2002 à certaines zones de police et à certaines communes, et modifiant 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 polices et d'une allocation à certaines communes.

Sa répartition est fixée en annexe I du présent arrêté.

Cette dotation est versée en un seul paiement. ».

Le rapport au Roi indique ce qui suit :

« 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, telles que définies ci-dessous, conformément à l'article 41 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et à la loi du 22 décembre 2023 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2024, dans lequel un crédit provisionnel de 7.669.288,87 euros 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.

Dans le cadre de la politique d'asile et de migration, le gouvernement met en œuvre un nouveau "plan retour" avec l'objectif d'augmenter structurellement le nombre d'éloignements forcés des étrangers qui ne peuvent pas rester légalement dans notre pays, mais qui continuent à refuser le retour volontaire.

C'est la raison pour laquelle il est proposé d'octroyer une dotation aux zones de police sur le territoire desquelles un centre fermé est installé sans que cette dimension n'ait été prise en compte dans le cadre du financement global, afin de faire face à la surcharge de travail supplémentaire. Cela fait partie de leurs missions fédérales.

Pour le calcul du montant de la dotation, il a été décidé d'utiliser la norme KUL relative aux établissements pénitentiaires, à savoir : 8,713153 x (la capacité du centre fermé/1000).

Ce montant est ensuite multiplié par le montant forfaitaire de 17.058 euros (montant multiplicateur initial de la norme KUL dans le calcul de la dotation de base aux zones de police défini dans l'arrêté royal du 2 août 2002 relatif à l'octroi de la subvention fédérale de base définitive, d'une allocation pour équipements de maintien de l'ordre et d'une allocation contrats de sécurité et de société pour l'année 2002 à certaines zones de police et à certaines communes, et modifiant 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 polices et d'une allocation à certaines communes). » .

Les zones de police concernées par cette dotation complémentaire sont les zones suivantes :

- Herstal;
- Hoogstraten, Merksplas, Rijkevorsel;
- Bierbeek, Boutersem, Holsbeek, Lubbeek;
- Kampenhout, Steenokkerzeel, Zemst;
- Brugge.

Il s'agit de l'acte attaqué dans le recours enrôlé sous le numéro A. 244.414/XV-6200.

7. Le quatrième arrêté royal porte attribution, pour l'année 2024, d'une dotation destinée à la fusion des zones de police.

Son article 1er dispose comme suit :

« Une dotation d'un montant total de 1.073.569,26 euros est attribuée à des zones de police pour 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 euros (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 euros pour couvrir une partie des frais liés à la fusion.

Sa répartition est fixée en annexe I du présent arrêté.

Cette dotation est versée en un seul paiement. ».

Le rapport au Roi indique ce qui suit :

« 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 2023 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2024, dans lequel un crédit provisionnel de 7.669.288,87 euros 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'une dotation octroyée aux zones de police ayant fusionné.

Pour rappel, en 2015, une dotation annuellement récurrente à la fusion des zones de police a été créée 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 euros (montant forfaitaire multiplicateur initial de la norme KUL dans le calcul de la dotation de base aux zones de police).

En outre, une dotation est également octroyée 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 euros est octroyé et peut être réparti sur plusieurs années en fonction des limites budgétaires.

La zone de police Bornem/Puurs/Sint-Amands/Mechelen/Willebroek instituée à la date du 1er janvier 2023 répond toujours aux critères d'octroi du bonus spécial de fusion.

Au 1er janvier 2024, la zone de police Binche/Anderlues/Erquelinnes/Estinnes/ Merbes-Le-Château/Lobbes était instituée.

La somme des effectifs minimaux des zones de police concernées est de 163 et la somme des équivalents temps plein attribués aux mêmes zones par la norme KUL est de 163,62, soit une différence de -0,62.

Au 1er janvier 2024, la zone de police Aalter/Maldegem était instituée.

La somme des effectifs minimaux des zones de police concernées est de 88 et la somme des équivalents temps plein attribués aux mêmes zones par la norme KUL est de 86,96, soit une différence de -1,04.

Ces deux zones de police ne répondent donc pas aux critères d'octroi du bonus de fusion spécial et perçoivent la dotation de 157.500 euros. ».

Les zones de police concernées par cette dotation complémentaire sont les zones suivantes :

- Binche, Anderlues, Erquelinnes, Estinnes, Merbes-le-Château, Lobbes ;
- Bornem, Puurs, Sint-Amands, Mechelen, Willebroek
- Aalter, Maldegem.

Cet arrêté royal fait l'objet du présent recours.

8. Le cinquième arrêté royal porte attribution pour l'année 2024 d'une dotation fédérale aux zones de police sur le territoire desquelles un port côtier maritime est installé.

Son article 1er dispose comme suit :

« Une dotation d'un montant total de 206.000 euros est attribuée aux zones de police sur le territoire desquelles un port maritime côtier est installé, afin de répondre à la situation problématique objective et particulière du développement de la criminalité organisée transfrontalière et des divers trafics illégaux qui y sont liés.

Cette dotation est répartie proportionnellement entre les zones de police visé à l'alinéa 1er à la part respective de chaque zone de police visé à l'alinéa 1er dans la dotation fédérale de base.

Sa répartition est fixée en annexe I du présent arrêté.

Cette dotation est versée en un seul paiement. ».

Le rapport au Roi indique ce qui suit :

« 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, telles que définies ci-dessous, conformément à l'article 41 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et à la loi du 22 décembre 2023 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2024, dans lequel un crédit provisionnel de 7.669.288,87 euros 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.

Un montant de 206.000 euros est octroyé aux zones de police sur le territoire desquelles un port maritime côtier de commerce est installé et exerce une pression sur leur capacité opérationnelle suite au développement de la criminalité organisée transfrontalière et des divers trafics illégaux qui y sont liés, sans que cette dimension n'ait été prise en compte dans le cadre du financement global, afin de faire face à la surcharge de travail supplémentaire. Cela fait partie de leurs missions fédérales.

Cette dotation est répartie proportionnellement entre les zones de police visé à l'alinéa 1er à la part respective de chaque zone de police visé à l'alinéa 1er dans la dotation fédérale de base. Les ports de plaisance ne sont pas concernés par cette dotation. ».

Les zones de police concernées par cette dotation complémentaire sont les zones suivantes :

- Antwerpen;
- Gent;
- Brugge;
- Oostende.

Il s'agit de l'acte attaqué dans le recours enrôlé sous le numéro A. 244.416/XV-6202.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

La partie requérante soutient que l'acte attaqué lui fait grief en tant qu'il octroie des dotations complémentaires spécifiques à d'autres zones de police, ce qui aboutit à octroyer à celles-ci un montant total de la dotation complémentaire beaucoup plus important que celle lui revenant en vertu de l'arrêté royal du 20 décembre 2024 'portant attribution pour l'année 2024 d'une dotation fédérale complémentaire à la dotation fédérale de base'.

Elle considère que, ce faisant, la partie adverse a avantagé ces zones de police à son détriment, de sorte que l'acte attaqué lui fait grief dès lors qu'elle se voit ainsi privée d'un avantage.

Elle se réfère à l'arrêt du Conseil d'État n° 248.533 du 9 octobre 2020.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité, au motif que la partie requérante ne justifie d'aucun intérêt à agir.

Elle fait valoir que la requérante ne remplit pas les conditions requises pour bénéficier de la dotation litigieuse, et qu'au regard des éléments objectifs ayant motivé l'adoption de l'acte attaqué, celle-ci ne pourrait, en toutes hypothèses, y prétendre.

Elle souligne que la partie requérante n'a pas introduit de recours en annulation contre l'arrêté royal du 20 décembre 2024, précité, en vertu duquel elle s'est vu octroyer une dotation complémentaire. Elle considère que cette position est incohérente puisque la partie requérante sollicite l'annulation de divers arrêtés royaux octroyant une dotation à laquelle elle ne pourrait en aucun cas prétendre, mais s'est abstenue de demander l'annulation du seul arrêté royal qui lui attribue une dotation complémentaire alors que l'annulation de celui-ci lui aurait permis de disposer d'une chance de percevoir une dotation plus importante, si un nouvel arrêté royal à portée identique devait être adopté.

En d'autres termes, elle considère que la requérante ne démontre pas qu'une éventuelle annulation de l'acte attaqué serait de nature à lui ouvrir une chance concrète d'obtenir la dotation concernée, ni qu'elle recouvrerait, de ce fait, une possibilité réaliste d'en obtenir une autre, plus favorable.

Elle conclut que l'annulation sollicitée est dépourvue d'effet utile pour la requérante, qui ne pourrait tirer aucun avantage tangible.

Enfin, elle soutient que la requérante ne démontre pas que la répartition des dotations complémentaires est opérée dans le cadre d'une enveloppe fermée, ni que les montants attribués à d'autres zones de police pourraient, en cas d'annulation, lui être réaffectés.

Elle estime, au contraire, que les dotations litigieuses sont allouées sur la base de besoins spécifiques, identifiés de manière objective, nécessitant une intervention renforcée de l'État fédéral dans certaines zones de police et qu'en l'espèce, ces situations ne concernent en rien la partie requérante.

Elle considère que l'arrêt cité par la partie requérante ne démontre pas son intérêt à agir mais au contraire, confirme la thèse adverse.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

La requérante soutient que l'acte attaqué lui cause un grief, dans la mesure où la dotation litigieuse est financée par une allocation de base dans le budget. Elle considère qu'il s'agit d'une enveloppe fermée étant donné qu'il ressort du dossier administratif que le montant de la dotation fédérale complémentaire est égal au solde de l'allocation de base 17-90-11-43.51.09, après déduction des cinq autres dotations complémentaires, en ce compris celle visée par l'acte attaqué. Par conséquent, elle est d'avis que l'acte attaqué lui cause grief car il octroie à certaines zones de police un avantage pécunier qui a diminué corrélativement celui qu'elle aurait pu tirer, par exemple, de l'arrêté royal du 20 décembre 2024, précité.

Elle en déduit que l'annulation de l'acte attaqué pourra avoir pour effet de permettre la réaffectation des fonds libérés à son bénéfice, ce qui ressort notamment de l'arrêt n° 260.621 du 13 septembre 2024.

Elle souligne, en outre, que pour qu'elle ait un intérêt au présent recours, il n'est pas nécessaire que l'annulation mène « automatiquement » à l'octroi d'une dotation à son avantage, mais bien qu'elle soit susceptible d'aboutir à cet avantage. Elle se réfère à l'arrêt n° 247.359 du 31 mars 2020.

Enfin, elle rappelle qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoit de critères d'éligibilité quant à l'octroi de la dotation litigieuse. Elle rejette également l'argument selon lequel un nouvel arrêté, même annulé, pourrait reproduire les mêmes effets, faisant valoir qu'il s'agit d'une pétition de principe sans incidence sur l'intérêt au recours, lequel doit être distingué de l'intérêt aux moyens.

IV.2. Appréciation

Selon les arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 [ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406] et n° 244.015 du 22 mars 2019 [ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015], 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 circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, il se déduit de l'avis de l'Inspecteur général des finances du 26 novembre 2024 et de la note de la ministre de l'Intérieur au Conseil des ministres du 11 décembre 2024, joints au dossier administratif, que la dotation fédérale de 7.669.288,87 € constitue une enveloppe fermée répartie entre différents postes dont l'acte attaqué en constitue un. Les deux documents précités reprennent notamment le tableau suivant :

	2023	**2024**
Part linéaire	€ 4.294.903,88	€ 3.803.539,18
Les 6 ZP Bxl	€ 1.477.420,71	€ 1.477.420,71
ZP prisons, maisons de détention, maisons de transition et FPC	€ 901.099,48	€ 949.975,25
ZP [grands] ports	€ 206 000,00	€ 206 000,00
ZP fusions	€ 758.569,26	€ 1.073.569,26
ZP centres fermés	€ 150.295,54	€ 158.784,48
TOTAL	**€ 7.788.288,87**	**€ 7.669.288,87**

En cas d'annulation de l'acte attaqué pour défaut de fondement en droit ou en fait, le budget de la dotation qu'il octroie pourra être réaffecté à l'un ou l'autre poste, tel que la part linéaire, dont la requérante pourrait constituer l'une des zones bénéficiaires.

Celle-ci justifie, dès lors, d'un intérêt suffisant au recours.

L'exception n'est pas accueillie.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

La partie requérante prend un premier moyen du défaut de motivation interne et de la violation de l'article 41, § 2, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Elle constate que l'acte attaqué est fondé sur l'article 41, § 2, de la loi du 7 décembre 1998 précitée, tel que modifié par la loi du 28 avril 2019 modifiant des dispositions relatives à la police intégrée et qu'il n'octroie une dotation complémentaire qu'aux zones de police sur le territoire desquelles s'est installé un établissement pénitentiaire ou assimilé après la réforme des polices.

Elle rappelle que tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles et que, selon l'article 41, § 2, de la loi du 7 décembre 1998, une dotation complémentaire est attribuée à chaque zone de police. Elle soutient que le Roi devait distribuer la dotation, objet de l'acte attaqué, à toutes les zones de police et non pas aux seules zones qu'il désigne.

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse considère que l'article 41, § 2, de la loi du 7 décembre 1998 impose uniquement qu'une dotation complémentaire soit attribuée à chaque zone de police, sans pour autant exiger qu'elle soit simultanée ni identique entre toutes les zones.

Elle soutient que la requérante a effectivement bénéficié d'une dotation complémentaire et que la loi permet une attribution différenciée selon les besoins spécifiques des zones, notamment lorsqu'elles sont confrontées à des situations problématiques objectives. Elle souligne que cette lecture est conforme à la volonté du législateur, tel que reflétée dans les travaux préparatoires, et que l'octroi différencié est justifié par le principe d'égalité.

Elle ajoute que l'acte attaqué répond précisément à une situation objective spécifique – faire l'objet d'une fusion – qui ne concerne pas la requérante.

Enfin, elle relève que l'article 41*bis* ne remet pas en cause cette analyse et qu'en cas de contradiction, l'article 41, § 2, modifié plus récemment, devrait prévaloir.

V.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante souligne que l'article 41, § 2, précité prévoit que la dotation complémentaire est attribuée à chaque zone de police, sans distinguer ni conditionner son octroi à l'existence d'une situation particulière.

Elle soutient que, par conséquent, le Roi ne pouvait, sans excéder les limites de la loi, réserver cette dotation à certaines zones sur la base d'un critère restrictif non prévu par le texte légal. Elle rappelle que, selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, un texte clair ne s'interprète pas, même à la lumière de travaux préparatoires qui exprimeraient une volonté divergente. Selon elle, le libellé de l'article 41, § 2, est explicite : il impose une attribution à chaque zone, sans discrimination.

Elle en déduit que l'interprétation défendue par la partie adverse vide cette règle de son contenu en permettant une fragmentation de la dotation complémentaire au bénéfice exclusif de zones présentant certaines caractéristiques jugées pertinentes par l'exécutif, au détriment des autres. Elle conclut qu'en n'attribuant la dotation complémentaire qu'aux seules zones visées par l'acte attaqué, la partie adverse a contrevenu à la lettre de la loi.

V.2. Appréciation

L'article 41 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, dans sa version applicable à l'acte attaqué, dispose comme suit :

« § 1er. 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. ».

Cette version de l'article 41 est issue de l'article 3 de la loi du 28 avril 2019 modifiant des dispositions relatives à la police intégrée.

Les travaux préparatoires relatifs à cette disposition mentionnent notamment ce qui suit :

« L'article 41 nouveau porte sur le financement structurel des zones de police et vise la dotation fédérale de base et la dotation complémentaire.

Le paragraphe 1er prévoit la base légale de la dotation fédérale de base attribuée aux zones de police.

Ce paragraphe contient également la définition générale de la dotation fédérale de base.

Le paragraphe 2 du même article prévoit la base légale de la dotation complémentaire. Cette dotation résulte de l'analyse du surcoût admissible réalisée en 2002 et est attribuée afin de répondre à une situation problématique objective à laquelle auraient été confrontées certaines zones de police et qui n'aurait pas été prise en compte lors de la détermination de la dotation fédérale de base.

Ces deux dotations sont octroyées annuellement sur la base d'un arrêté délibéré en Conseil des ministres. Cet arrêté fixe également si la dotation est indexée et selon quel indice.

Dans le paragraphe 3, le Fonds de Solidarité fédérale pour la police locale est supprimé étant donné que la finalité initiale du fonds a expiré, à savoir servir au paiement de la partie complémentaire de la dotation fédérale, ce qui a lieu à présent directement via les dotations dans le budget […] fédéral. Le Fonds était en effet un véhicule provisoire qui, après la réforme des polices avait été créé en attendant la préparation d'une loi de financement des zones de police locale » (Proposition de loi modifiant des dispositions relatives à la police intégrée, Développements, *Doc. parl.*, Ch. 2018-2019, n° 3547/001, p. 4).

L'article 41*bis* de la loi du 7 décembre 1998, dans sa version applicable à l'acte attaqué, prévoit également la possibilité pour le Roi d'attribuer des dotations et subventions spécifiques dans les termes suivants :

« 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 de cet article a été remplacé par l'article 7 de la loi du 15 janvier 2019 modifiant des dispositions relatives à la politique scientifique, à la police intégrée et la défense.

Les travaux préparatoires relatifs à cette disposition mentionnent notamment 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 » (Projet de loi modifiant des dispositions relatives à

la politique scientifique, à la police intégrée et la défense, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. 2018-2019, n° 3406/001, p. 7).

Il résulte de ces deux dispositions qu'il existait, au moment de l'adoption de l'acte attaqué, trois types de dotations de l'État fédéral au profit des zones de police :

- la dotation de base, telle que prévue à l'article 41, § 1er, précité ;
- la dotation complémentaire, telle que prévue par l'article 41, § 2, précité ;
- la dotation spécifique, telle que prévue par l'article 41*bis*, précité.

À lire les travaux préparatoires des deux dispositions précitées, la dotation complémentaire et les dotations spécifiques semblent reposer sur une *ratio legis* qui présente les similitudes suivantes : ces dotations résultent d'analyses de surcoûts et elles ont pour but de répondre à une situation problématique qui n'a pas été prise en compte par la dotation fédérale de base. Par ailleurs, les deux types de dotations doivent être fixées par le Roi, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres et leurs modalités d'indexation éventuelle sont également réglées par le Roi.

En revanche, il ressort des deux dispositions précitées que si la dotation complémentaire « est » attribuée, les dotations et subventions spécifiques « peuvent » être attribuées ; la dotation complémentaire est attribuée « à chaque zone de police » tandis que les dotations et subventions spécifiques peuvent l'être à « certaines zones » afin de « couvrir des surcoûts dus à des situations problématiques ». Enfin, le législateur prévoit une dotation complémentaire tandis qu'il fait usage du pluriel s'agissant des dotations et subventions spécifiques.

L'Inspecteur général des Finances a notamment relevé ce qui suit dans son avis du 5 novembre 2018 :

« À la lecture conjointe du projet d'article 41, § 3 ("une dotation complémentaire pour chaque zone de police"), soumis à avis ce jour, et du projet d'article 41*bis* ("dotations et subventions spécifiques") approuvé par le Conseil des ministres le 31 août 2018, IF considère que la "dotation complémentaire" désigne les composantes susmentionnées "composante de solidarité" et "dotation de Bruxelles", tandis que les "dotations et subventions spécifiques" désignent, entre autres, les dotations "Salduz" et "équipement pour le maintien de l'ordre public". Les "subventions" peuvent alors désigner la subvention destinée à stimuler certaines initiatives ». (traduction libre) (Proposition de loimodifiant des dispositions relatives à la police intégrée, Annexes, *Doc. parl.*, Ch. 2018-2019, n° 3547/006, p. 25)

Un texte clair ne s'interprète pas, même s'il ne paraît pas correspondre à la volonté de son auteur, sous peine d'induire en erreur les destinataires de la norme.

En l'espèce, la partie adverse a, par un arrêté royal du 20 décembre 2024, octroyé une dotation complémentaire à chacune des zones de police du pays, pour un montant total de 3.803.539,18 euros, sur le fondement de l'article 41, § 2, précité.

Octroyer à certaines zones de police seulement d'autres dotations complémentaires « supplémentaires » contrevient au prescrit de l'article 41, § 2 de la loi, précité, lequel prévoit qu'« une dotation complémentaire est attribuée à chaque zone de police » et non que plusieurs dotations complémentaires sont attribuées à certaines zones.

Seul le libellé de l'article 41*bis* précité permet que soient également octroyées à certaines zones de police seulement plusieurs dotations spécifiques visant à couvrir des surcoûts dus à des situations problématiques particulières à la situation de ces zones, en plus de la dotation complémentaire dont elles bénéficient en application de l'article 41, § 2, précité.

Il n'y a dès lors pas de contradiction entre les deux dispositions, de sorte que l'argument tiré de l'antériorité de l'article 41*bis* manque en fait.

Le premier moyen est fondé.

VI. Autres moyens

Les autres moyens, pris à titre subsidiaire, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réplique, 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 1er.

L'arrêté royal du 20 décembre 2024 portant attribution pour l'année 2024 d'une dotation destinée à la fusion des zones de police, publié au *Moniteur belge* du 16 janvier 2025, est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 26 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé, le 25 septembre 2026, par la XVe chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseillère d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier, La Présidente,

Frédéric Quintin Anne-Françoise Bolly