

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.073/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 24 janvier 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale", a donné le 16 février 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Articles 1^{er} à 3

1. L'arrêté en projet tend à exécuter l'article 40, alinéa 6, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, qui dispose :

"Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les règles détaillées en ce qui concerne le calcul et la répartition des dotations ainsi que les modalités selon lesquelles celles-ci sont payées."

2. Conformément à l'article 8 de la même loi, le conseil consultatif des bourgmestres a donné son avis sur le projet en sa séance du 20 novembre 2003.

3. La section de législation a donné le 25 octobre 2001, l'avis 32.420/2, sur un projet d'arrêté royal ayant le même objet.

À la suite de cet avis, a été pris l'arrêté royal du 16 novembre 2001 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale.

Cet arrêté et son annexe ont été annulés par l'arrêt n° 113.088 du 29 novembre 2002 de la section d'administration, déclarant fondé le moyen pris de la violation de l'article 40, alinéa 6, précité, dans les termes suivants :

"Considérant que l'article 40, alinéa 6, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, fondement légal de l'acte attaqué, dispose comme suit :

«... Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les règles détaillées en ce qui concerne le calcul et la répartition des dotations ainsi que les modalités selon lesquelles celles-ci sont payées»;

que dans l'avis donné sur le projet d'arrêté royal devenu le texte entrepris, la section de législation a formulé l'observation suivante :

«... En vertu de l'article 40, alinéa 6, de la loi, le Roi doit fixer les règles détaillées de la répartition entre les communes de la dotation communale à la zone de police. Cette disposition ne s'oppose pas à ce que le projet établisse, d'une part, des modalités selon lesquelles les communes fixent elles-mêmes cette répartition et détermine, d'autre part un mode de répartition ne s'appliquant qu'à titre supplétif, à défaut d'accord entre les communes de la zone.

Par contre, la loi n'habilite pas le Roi à fixer, de manière discrétionnaire, zone par zone, la part de la dotation communale que chaque commune devra prendre en charge; Il doit prévoir une norme générale et abstraite permettant, fût-ce à titre supplétif, le calcul de cette part.

Cette observation ne porte pas préjudice à la possibilité qu'a le Roi, après avoir fixé cette norme, de déterminer le résultat, commune par commune, de l'application de la norme, dès lors qu'il disposerait de tous les éléments permettant d'effectuer ce calcul.

Mais, Il ne peut s'abstenir de préciser dans l'arrêté même les critères qu'il prend en considération pour déterminer cette répartition.

À cet égard, l'article 3 (devenu l'article 2 dans le texte entrepris) est totalement lacunaire. Il est ainsi fait référence sans autre précision, à une «norme policière».

Selon les explications fournies par le fonctionnaire délégué, cette «norme policière» est le résultat d'une étude confiée à une université et prenant en considération un ensemble de critères tels que le degré d'équipement de la commune, la population, la superficie, le nombre d'allocataires sociaux, le revenu cadastral moyen ... etc, pour attribuer une valeur abstraite à chaque commune.

Les principes essentiels de la méthodologie suivie et des facteurs pris en compte pour l'établissement de cette norme devraient, à tout le moins, figurer dans le présent projet, de même que la formule mathématique permettant, à partir des critères retenus et des pondérations y attachées, de calculer tant la valeur de la norme policière mentionnée à la colonne 2 du tableau de l'annexe que le pourcentage à charge de chaque commune mentionné à la colonne 3 du même tableau.

Par ailleurs, l'article 3 (devenu l'article 2 dans le texte entrepris) s'abstient de préciser pour les trois critères, à savoir la norme policière, le revenu imposable moyen par habitant de la commune et le revenu cadastral moyen au sein de la commune, l'année de référence.

Outre l'imprécision des critères retenus, le projet laisse dans l'incertitude complète la question de savoir si les parts communales sont fixées, une fois pour toutes par le présent projet, tant que celui-ci n'aura pas été modifié, ou bien si, au contraire, les chiffres seront revus chaque année, en fonction de l'évolution des facteurs pris en considération.

En conclusion, l'article 3 (devenu l'article 2 dans le texte entrepris), de même que l'annexe, doivent être fondamentalement revus pour tenir compte de cette observation ...»;

qu'il ressort du texte attaqué que si la partie adverse a bien tenu compte des observations formulées par la section de législation en ce qui concerne la mention de l'année de référence pour les trois critères et en ce qui concerne la validité dans le temps des pourcentages fixés, elle n'a en rien tenu compte de l'observation essentielle relative à l'absence dans l'arrêté des principes essentiels de la méthodologie suivie et des facteurs pris en compte pour le calcul de la «norme policière» et pour la fixation du «pourcentage à charge de chaque commune»; qu'ainsi, comme le relève la partie requérante dans son premier moyen, si l'arrêté attaqué permet de connaître, en cas de désaccord des conseils communaux concernés, la répartition et donc la participation de chaque commune à la dotation communale globale d'une zone de police pluricommunale, cet arrêté ne permet en aucun cas de déterminer, comme l'exige pourtant l'alinéa 6 de l'article 40 de la loi du 7 décembre 1998, la manière dont cette dotation a été calculée; que la partie requérante comme chaque commune du Royaume, s'est ainsi vu attribuer dans l'annexe de l'arrêté attaqué une norme policière sans que soit portée à sa connaissance de manière concrète et détaillée la règle générale et abstraite permettant la calcul de celle-ci; que le même raisonnement doit être tenu en ce qui concerne la fixation du «pourcentage à charge de chaque commune»; que le premier moyen est manifestement fondé;"

4. À la suite de cette annulation, le Roi a pris l'arrêté royal du 15 janvier 2003 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale. Cet arrêté a été pris sans consultation préalable de la section de législation, l'urgence ayant été invoquée.

.../...

Cet arrêté a également été annulé par la section d'administration. Dans son arrêt n° 121.365 du 4 juillet 2003, elle a en effet reconnu à nouveau fondé le moyen pris de la violation de l'article 40, alinéa 6, précité. Après avoir rappelé la teneur de son arrêt précédent, la section d'administration poursuit :

"Considérant que la partie adverse estime avoir répondu à cet arrêt, en annexant à l'acte attaqué une annexe I définissant la «norme KUL»; que l'annexe II indique, par commune, la «norme KUL», c'est-à-dire le chiffre correspondant au résultat de la redistribution entre les communes de l'ensemble de l'effectif opérationnel policier local, selon la méthode décrite à l'annexe I ainsi que le pourcentage de la participation de chaque commune à la dotation communale globale pour les cas où les communes d'une zone pluricommunale ne parviendraient pas à un accord à ce sujet; que l'annexe I, qui fixe les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale, est divisée en trois points, à savoir, le point A «Généralités», le point B «L'analyse de régression» et le point C «La définition de la norme par commune»; qu'il est précisé au point A, que la clef de répartition a été utilisée en appliquant une technique scientifique issue de la statistique descriptive, à savoir «l'analyse de régression linéaire multiple avec intercept» et que «Cette méthodologie a déjà été explicitée dans la «Communication du Ministre de l'Intérieur. Objet : texte explicatif à la décision du Conseil des Ministres du 9 mars 2001 relatif à la dotation fédérale», publiée dans le Moniteur belge du 16 juin 2001»; qu'au point B, il est explicité que l'analyse de régression appliquée est «multiple» car il est recouru, outre à une variable dépendante (la capacité policière), à plusieurs, soit quatorze, variables autonomes tenant compte des spécificités des communes; qu'après avoir exposé comment il est procédé dans le cas de communes comparables, l'annexe mentionne le cas des communes «hors-limites», les cinq plus grandes villes et la plus petite commune, pour lesquelles «l'analyse n'est (...) plus fiable»; que chacune des variables autonomes ou explicatives a été, selon le texte de l'annexe I, évaluée selon «les méthodes scientifiques utilisables dans pareilles analyses» et qu'après définition des coefficients de pondération de chacune d'entre elles, la «norme KUL» est définie par une formule figurant au point C de l'annexe; qu'in fine, le texte dispose que la «norme KUL» n'est pas une clef de répartition exclusive car il doit être également tenu compte des moyens financiers des communes : le revenu imposable des habitants et le revenu cadastral; qu'ainsi une triple clef de répartition, selon une proportion 60 % - 20 % - 20 %, a été fixée; qu'il apparaît ainsi que des éléments de compréhension ont été fournis pour le calcul de la «norme policière» et pour la fixation du pourcentage à charge de chaque commune; qu'il ressort cependant manifestement des textes attaqués, plus particulièrement de l'annexe I, et de l'absence d'explication des coefficients de pondération des variables explicatives, que les communes ne sont pas informées d'éléments essentiels concernant des politiques qu'elles ont à mener et relatifs à leur situation financière; que tel est le cas de la partie requérante; que le moyen est manifestement fondé pour l'ensemble des actes attaqués, tous viciés par l'irrégularité en cause;"

5. À la suite de cette nouvelle annulation, le Roi a pris, après avoir sollicité l'avis de la section de législation ¹ sous le bénéfice de l'urgence en application de l'article 84, § 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et remplacé par la loi du 2 avril 2003, l'arrêté royal du 2 avril 2004 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale.

Cet arrêté royal a cependant de nouveau été annulé par la section d'administration. Dans son arrêt n° 135.394 du 24 septembre 2004, celle-ci a en effet reconnu fondé le moyen pris de la violation des articles 3 et 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, en ce qu'ils ne permettent de solliciter un avis de la section de législation dans un délai de cinq jours ouvrables qu'en cas d'urgence spécialement motivée. En l'espèce, la section d'administration a considéré que le bien-fondé de la pertinence de l'urgence invoquée à l'appui de la demande d'avis a, ultérieurement à l'avis, été démentie par la procédure d'élaboration et de publication subséquente de l'arrêté royal.

6. Le projet d'arrêté soumis ce jour à l'avis de la section de législation fait donc suite à l'annulation de l'arrêté royal du 2 avril 2004, précité. Le contenu du projet, de même que celui du rapport au Roi qui l'accompagne, est identique à celui dudit arrêté royal du 2 avril 2004.

Comme l'a observé la section de législation dans son avis 36.361/2, précité, l'auteur du projet a, par rapport aux arrêtés royaux précédemment annulés des 16 novembre 2001 et 15 janvier 2003, précités, restructuré et complété sur certains points l'annexe I en projet, décrivant "la norme KUL" définie à l'article 1^{er} du projet d'arrêté. La nouvelle annexe précise, en effet, de manière détaillée, les sources documentaires utilisées pour la détermination des valeurs des variables explicatives de la capacité policière. Elle décrit également de manière plus précise la méthode scientifique utilisée pour déterminer les coefficients de pondération des ces variables explicatives. Enfin, les années de référence des critères retenus sont également précisées. Ce faisant, l'arrêté en projet semble dès lors répondre aux griefs formulés dans l'arrêt n° 121.365, précité.

⁽¹⁾ Avis 36.361/2, donné le 5 janvier 2004, sur un projet d'arrêté royal "fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale".

Par ailleurs, seuls des éléments objectifs sont ainsi pris en considération.

Il va cependant de soi que l'auteur du projet doit également être en mesure de pouvoir justifier, au regard du principe d'égalité entre communes, la pertinence du mécanisme mis en place sur la base des éléments ainsi établis, d'autant que le projet le maintient, alors que le Ministre a déclaré, lors de la réunion du conseil consultatif des bourgmestres du 20 novembre 2003, que la Commission d'accompagnement est chargée "d'élaborer un nouveau système de financement car la norme KUL est beaucoup critiquée".

Article 4

Cette disposition est identique à l'article 2bis de l'arrêté royal, annulé par l'arrêt n° 113.088, précité, du 16 novembre 2001, précité.

Il est dès lors renvoyé à l'observation générale formulée sur ce point par la section de législation dans son avis 33.047/2 ² :

"Observation générale

L'article 40, alinéa 1^{er} à 3, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, dispose :

«Dans les zones de police pluricommunales, le budget du corps de police locale est approuvé par le conseil de police, conformément aux normes budgétaires minimales arrêtées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Le budget de la zone de police est à charge des différentes communes de la zone et de l'État fédéral.

Chaque conseil communal de la zone vote la dotation à affecter au corps de police locale, laquelle est versée à la zone de police.».

⁽²⁾ Donné le 13 mars 2002, sur un projet d'arrêté royal devenu l'arrêté royal du 5 juin 2002 modifiant l'arrêté royal du 16 novembre 2001, précité.

En exécution de l'alinéa 1^{er}, l'arrêté royal du 24 décembre 2001 déterminant les normes budgétaires minimales de la police locale prévoit, notamment, que le budget ordinaire des dépenses 2002 du corps de police locale, approuvé par le conseil de police, comprend au minimum :

- «1° le coût total de police communale budgétisé en 2001 par la commune ou par les communes, dans les zones pluricommunales, diminué, d'une part, des recettes budgétisées en exécution d'un contrat de sécurité et de société, et d'autre part, des dépenses extraordinaires;
- 2° la dotation fédérale fixée par le Roi en application de l'article 41 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.».

L'arrêté du 16 novembre 2001 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale, que le projet tend à modifier, est pris en exécution de l'article 40, alinéa 6, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, qui prévoit :

«...le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les règles détaillées en ce qui concerne le calcul et la répartition des dotations ainsi que les modalités selon lesquelles celles-ci sont payées.».

L'arrêté en projet tend donc à modifier non pas les critères à prendre en considération pour établir le budget de la zone de police mais exclusivement la répartition de la dotation communale globale à la zone de police entre les différentes communes de la zone.

Dès lors que l'arrêté royal du 24 décembre 2001, précité, prévoit que les recettes budgétisées en 2001 en exécution d'un «contrat de sécurité» ne sont pas prises en compte pour fixer la norme budgétaire minimale de la zone, la question se pose de savoir s'il est justifié de prévoir, comme le fait le présent projet, qu'un montant équivalent à la subvention perçue en 2001 par une commune dans le cadre du volet police de ce contrat soit déduit de la part de cette commune dans la dotation communale globale pour être mis à charge des autres communes de la zone.

S'il paraît justifié de réduire la part d'une commune d'une partie de la subvention qu'elle percevait de l'autorité fédérale en 2001 afin de lui permettre de «continuer à développer les projets au sein de sa commune en matière de prévention et de sécurité»³, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la justification du transfert, à partir de 2002⁴, de cette charge financière de l'Etat fédéral vers les autres communes de la zone. Cette mesure paraît discriminatoire à l'égard de celles-ci."

(3) Les articles 36, 4° et 40, alinéa 4, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, permettent, en effet, à une commune "d'augmenter sa dotation au bénéfice de la zone de police" afin de financer des "missions et objectifs particuliers" à cette commune, compris dans le plan zonal annuel de sécurité.

(4) La modification apportée par l'article 2bis en projet ne semble pas faire l'objet d'une limitation dans le temps.

Article 5

L'article 5 du projet le fait rétroagir à la date du 4 décembre 2001. L'intention de son auteur est visiblement que le projet produise ses effets à la date de l'entrée en vigueur du premier arrêté royal annulé par le Conseil d'État.

Une telle rétroactivité peut se justifier par la nécessité de la continuité du service public de la police locale. Elle ne porte pas non plus atteinte à la sécurité juridique, puisque l'arrêté en projet ne modifie pas fondamentalement ⁵, par rapport à l'annexe de l'arrêté royal du 16 novembre 2001, précité, et à l'annexe II de l'arrêté royal du 15 janvier 2003, précité, les pourcentages de participation de chacune des communes à la dotation globale de la zone à laquelle elles appartiennent, tels qu'ils avaient été fixés par les arrêtés royaux annulés.

Elle peut dès lors être admise.

⁽⁵⁾ Comme l'explique le rapport au Roi joint au projet d'arrêté, "les pourcentages relatifs à la clef de répartition sont énoncés plus en détail, à savoir jusqu'à quatre chiffres après la virgule (...). En faisant passer l'arrondissement de deux à quatre chiffres après la virgule, les éventuelles différences d'arrondissement, comparées à la version précédente, sont ramenées à une quantité négligeable".

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.073/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 24 januari 2005 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de gemeentelijke dotaties in de schoot van een meergemeentenpolitiezone", heeft op 16 februari 2005 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Artikelen 1 tot 3

1. Het ontworpen besluit beoogt de uitvoering van artikel 40, zesde lid, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, dat luidt als volgt :

"De nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de dotaties en de wijze waarop zij worden uitbetaald, worden door de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit vastgelegd."

2. Overeenkomstig artikel 8 van dezelfde wet, heeft de adviesraad van burgemeesters zijn advies uitgebracht over het ontwerp in zijn vergadering van 20 november 2003.

3. De afdeling wetgeving heeft op 25 oktober 2001 advies 32.420/2 uitgebracht over een ontwerp van koninklijk besluit met hetzelfde onderwerp.

In aansluiting op dat advies is het koninklijk besluit uitgevaardigd van 16 november 2001 houdende de nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de gemeentelijke dotaties in de schoot van een meergemeente politiezone.

Dat besluit en de bijlage erbij zijn vernietigd bij arrest nr. 113.088 van 29 november 2002 van de afdeling administratie, waarin het middel, ontleend aan schending van het voormelde artikel 40, zesde lid, gegrond wordt verklaard in de volgende bewoordingen :

"Considérant que l'article 40, alinéa 6, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, fondement légal de l'acte attaqué, dispose comme suit :

«... Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les règles détaillées en ce qui concerne le calcul et la répartition des dotations ainsi que les modalités selon lesquelles celles-ci sont payées»;

que dans l'avis donné sur le projet d'arrêté royal devenu le texte entrepris, la section de législation a formulé l'observation suivante :

«... En vertu de l'article 40, alinéa 6, de la loi, le Roi doit fixer les règles détaillées de la répartition entre les communes de la dotation communale à la zone de police. Cette disposition ne s'oppose pas à ce que le projet établisse, d'une part, des modalités selon lesquelles les communes fixent elles-mêmes cette répartition et détermine, d'autre part un mode de répartition ne s'appliquant qu'à titre supplétif, à défaut d'accord entre les communes de la zone.

Par contre, la loi n'habilite pas le Roi à fixer, de manière discrétionnaire, zone par zone, la part de la dotation communale que chaque commune devra prendre en charge; Il doit prévoir une norme générale et abstraite permettant, fût-ce à titre supplétif, le calcul de cette part.

Cette observation ne porte pas préjudice à la possibilité qu'a le Roi, après avoir fixé cette norme, de déterminer le résultat, commune par commune, de l'application de la norme, dès lors qu'il disposerait de tous les éléments permettant d'effectuer ce calcul.

Mais, Il ne peut s'abstenir de préciser dans l'arrêté même les critères qu'il prend en considération pour déterminer cette répartition.

À cet égard, l'article 3 (devenu l'article 2 dans le texte entrepris) est totalement lacunaire. Il est ainsi fait référence sans autre précision, à une «norme policière».

Selon les explications fournies par le fonctionnaire délégué, cette «norme policière» est le résultat d'une étude confiée à une université et prenant en considération un ensemble de critères tels que le degré d'équipement de la commune, la population, la superficie, le nombre d'allocataires sociaux, le revenu cadastral moyen ... etc, pour attribuer une valeur abstraite à chaque commune.

Les principes essentiels de la méthodologie suivie et des facteurs pris en compte pour l'établissement de cette norme devraient, à tout le moins, figurer dans le présent projet, de même que la formule mathématique permettant, à partir des critères retenus et des pondérations y attachées, de calculer tant la valeur de la norme policière mentionnée à la colonne 2 du tableau de l'annexe que le pourcentage à charge de chaque commune mentionné à la colonne 3 du même tableau.

Par ailleurs, l'article 3 (devenu l'article 2 dans le texte entrepris) s'abstient de préciser pour les trois critères, à savoir la norme policière, le revenu imposable moyen par habitant de la commune et le revenu cadastral moyen au sein de la commune, l'année de référence.

Outre l'imprécision des critères retenus, le projet laisse dans l'incertitude complète la question de savoir si les parts communales sont fixées, une fois pour toutes par le présent projet, tant que celui-ci n'aura pas été modifié, ou bien si, au contraire, les chiffres seront revus chaque année, en fonction de l'évolution des facteurs pris en considération.

En conclusion, l'article 3 (devenu l'article 2 dans le texte entrepris), de même que l'annexe, doivent être fondamentalement revus pour tenir compte de cette observation ...»;

qu'il ressort du texte attaqué que si la partie adverse a bien tenu compte des observations formulées par la section de législation en ce qui concerne la mention de l'année de référence pour les trois critères et en ce qui concerne la validité dans le temps des pourcentages fixés, elle n'a en rien tenu compte de l'observation essentielle relative à l'absence dans l'arrêté des principes essentiels de la méthodologie suivie et des facteurs pris en compte pour le calcul de la «norme policière» et pour la fixation du «pourcentage à charge de chaque commune»; qu'ainsi, comme le relève la partie requérante dans son premier moyen, si l'arrêté attaqué permet de connaître, en cas de désaccord des conseils communaux concernés, la répartition et donc la participation de chaque commune à la dotation communale globale d'une zone de police pluricommunale, cet arrêté ne permet en aucun cas de déterminer, comme l'exige pourtant l'alinéa 6 de l'article 40 de la loi du 7 décembre 1998, la manière dont cette dotation a été calculée; que la partie requérante comme chaque commune du Royaume, s'est ainsi vu attribuer dans l'annexe de l'arrêté attaqué une norme policière sans que soit portée à sa connaissance de manière concrète et détaillée la règle générale et abstraite permettant la calcul de celle-ci; que le même raisonnement doit être tenu en ce qui concerne la fixation du «pourcentage à charge de chaque commune»; que le premier moyen est manifestement fondé;"

4. Na die vernietiging heeft de Koning het koninklijk besluit uitgevaardigd van 15 januari 2003 houdende de nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de gemeentelijke dotaties in de schoot van een meergemeentenpolitiezone. Dit besluit is uitgevaardigd onder aanvoering van de dringende noodzakelijkheid, zonder dat vooraf het advies is ingewonnen van de afdeling wetgeving.

.../...

Dit besluit is eveneens vernietigd door de afdeling administratie. In haar arrest nr. 121.365 van 4 juli 2003 heeft deze afdeling het middel ontleend aan schending van het voormelde artikel 40, zesde lid, immers opnieuw gegrond verklaard. Na te hebben gewezen op hetgeen ze in haar vorige arrest heeft gesteld, zegt de afdeling administratie voorts :

"Considérant que la partie adverse estime avoir répondu à cet arrêt, en annexant à l'acte attaqué une annexe I définissant la «norme KUL»; que l'annexe II indique, par commune, la «norme KUL», c'est-à-dire le chiffre correspondant au résultat de la redistribution entre les communes de l'ensemble de l'effectif opérationnel policier local, selon la méthode décrite à l'annexe I ainsi que le pourcentage de la participation de chaque commune à la dotation communale globale pour les cas où les communes d'une zone pluricommunale ne parviendraient pas à un accord à ce sujet; que l'annexe I, qui fixe les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale, est divisée en trois points, à savoir, le point A «Généralités», le point B «L'analyse de régression» et le point C «La définition de la norme par commune»; qu'il est précisé au point A, que la clef de répartition a été utilisée en appliquant une technique scientifique issue de la statistique descriptive, à savoir «l'analyse de régression linéaire multiple avec intercept» et que «Cette méthodologie a déjà été explicitée dans la «Communication du Ministre de l'Intérieur. Objet : texte explicatif à la décision du Conseil des Ministres du 9 mars 2001 relatif à la dotation fédérale», publiée dans le Moniteur belge du 16 juin 2001»; qu'au point B, il est explicité que l'analyse de régression appliquée est «multiple» car il est recouru, outre à une variable dépendante (la capacité policière), à plusieurs, soit quatorze, variables autonomes tenant compte des spécificités des communes; qu'après avoir exposé comment il est procédé dans le cas de communes comparables, l'annexe mentionne le cas des communes «hors-limites», les cinq plus grandes villes et la plus petite commune, pour lesquelles «l'analyse n'est (...) plus fiable»; que chacune des variables autonomes ou explicatives a été, selon le texte de l'annexe I, évaluée selon «les méthodes scientifiques utilisables dans pareilles analyses» et qu'après définition des coefficients de pondération de chacune d'entre elles, la «norme KUL» est définie par une formule figurant au point C de l'annexe; qu'in fine, le texte dispose que la «norme KUL» n'est pas une clef de répartition exclusive car il doit être également tenu compte des moyens financiers des communes : le revenu imposable des habitants et le revenu cadastral; qu'ainsi une triple clef de répartition, selon une proportion 60 % - 20 % - 20 %, a été fixée; qu'il apparaît ainsi que des éléments de compréhension ont été fournis pour le calcul de la «norme policière» et pour la fixation du pourcentage à charge de chaque commune; qu'il ressort cependant manifestement des textes attaqués, plus particulièrement de l'annexe I, et de l'absence d'explication des coefficients de pondération des variables explicatives, que les communes ne sont pas informées d'éléments essentiels concernant des politiques qu'elles ont à mener et relatifs à leur situation financière; que tel est le cas de la partie requérante; que le moyen est manifestement fondé pour l'ensemble des actes attaqués, tous viciés par l'irrégularité en cause;"

5. Als gevolg van die nieuwe nietigverklaring heeft de Koning, na eerst het advies van de afdeling wetgeving te hebben ingewonnen ¹ onder aanvoering van de spoedeisendheid met toepassing van artikel 84, § 1, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, het koninklijk besluit van 2 april 2004 uitgevaardigd houdende de nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de gemeentelijke dotaties in de schoot van een meergemeentenpolitiezone.

Dat koninklijk besluit is echter opnieuw vernietigd door de afdeling administratie. In haar arrest nr. 135.394 van 24 september 2004 heeft deze immers het middel ontleend aan schending van de artikelen 3 en 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gegrond bevonden, aangezien de afdeling wetgeving krachtens deze artikelen alleen om een advies binnen vijf werkdagen kan worden verzocht in spoedeisende gevallen die met bijzondere redenen worden omkleed. De afdeling administratie heeft in casu geoordeeld dat de gegrondheid van de spoedeisendheid aangevoerd ter adstructie van de adviesaanvraag, na het uitbrengen van het advies gelogenstraft is door de procedure die nodig is geweest voor de uitwerking en de daaropvolgende bekendmaking van het koninklijk besluit.

6. Het ontwerpbesluit dat thans ter fine van advies aan de afdeling wetgeving is voorgelegd, ligt dan ook in het verlengde van de vernietiging van het voormelde koninklijk besluit van 2 april 2004. De inhoud van het ontwerp en die van het bijhorende verslag aan de Koning, is identiek met die van het voornoemde koninklijk besluit van 2 april 2004.

Zoals de afdeling wetgeving in haar voormelde advies 36.361/2 heeft opgemerkt, heeft de steller van het ontwerp, in vergelijking met de voormelde koninklijke besluiten van 16 november 2001 en 15 januari 2003, die inmiddels vernietigd zijn, de ontworpen bijlage I, waarin de "KUL-norm" wordt beschreven die in artikel 1 van het ontwerp wordt gedefinieerd, geherstructureerd en aangevuld op bepaalde punten. In de nieuwe bijlage wordt immers op omstandige wijze gepreciseerd welke documentaire bronnen worden gebruikt voor het vaststellen van de variabele waarden die de politiecapaciteit verklaren. Ook de wetenschappelijke methode die wordt aangewend om de wegingscoëfficiënten van de verklarende variabelen te bepalen, wordt er nauwkeuriger

⁽¹⁾ Advies 36.361/2, uitgebracht op 5 januari 2004 over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de gemeentelijke dotaties in de schoot van een meergemeentenpolitiezone".

in beschreven. Ten slotte worden ook de referentiejaar van de in aanmerking genomen criteria erin vermeld. Aldus lijkt het ontworpen besluit tegemoet te komen aan de bezwaren die in het voormelde arrest nr. 121.365 zijn geformuleerd.

Bovendien worden zodoende alleen objectieve gegevens in aanmerking genomen.

Het ligt evenwel voor de hand dat de steller van het ontwerp ook in staat moet zijn om de relevantie van het opgezette procédé, uit het oogpunt van de gelijkheid tussen gemeenten, te rechtvaardigen op grond van de aldus vastgestelde gegevens, temeer daar dat procédé in het ontwerp gehandhaafd blijft, hoewel de Minister tijdens de vergadering van 20 november 2003 van de Adviesraad van burgemeesters verklaard heeft dat de Begeleidingscommissie "belast (is) met het uitwerken van een nieuw financieringssysteem, aangezien de KUL-norm veel kritiek krijgt".

Artikel 4

Deze bepaling is identiek met artikel 2bis van het voormelde koninklijk besluit van 16 november 2001 dat vernietigd is bij het voornoemde arrest nr. 113.088.

Er wordt dan ook verwezen naar de algemene opmerking die de afdeling wetgeving in haar advies 33.047/2 ² over dit punt heeft gemaakt :

"Algemene opmerking

Artikel 40, eerste tot derde lid, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, bepaalt :

«In de meergemeentezones wordt de begroting van het lokaal politiekorps goedgekeurd door de politieraad, overeenkomstig de door de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, vastgestelde minimale begrotingsnormen.

De begroting van de politiezone komt ten laste van de verschillende gemeenten van de zone en van de federale Staat.

Elke gemeenteraad van de zone stemt de dotatie die aan het lokaal politiekorps moet worden toegekend en die aan de politiezone wordt gestort.».

⁽²⁾ Een advies dat op 13 maart 2002 is uitgebracht over een ontwerp van koninklijk besluit dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 5 juni 2002 waarbij het voormelde koninklijk besluit van 16 november 2001 gewijzigd is.

Ter uitvoering van het eerste lid bepaalt het koninklijk besluit van 24 december 2001 tot vaststelling van de minimale begrotingsnormen van de lokale politie, inzonderheid dat de gewone uitgavenbegroting 2002 van het lokaal politiekorps, goedgekeurd door de politieraad, ten minste het volgende omvat :

- «1° de totale kostprijs van de gemeentepolitie begroot in 2001 door de gemeente of door de gemeenten in geval van een meergemeentezone, verminderd, enerzijds, met wat ze gebudgetteerd hebben in 2001 in het raam van de uitvoering van de veiligheids- en samenlevingscontracten en, anderzijds, de buitengewone uitgaven;
- 2° de federale toelage vastgesteld door de Koning in toepassing van artikel 41 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.».

Het besluit van 16 november 2001 houdende de nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de gemeentelijke dotaties in de schoot van een meergemeente politiezone, waarvan met het ontwerp de wijziging ervan wordt nagestreefd, is uitgevaardigd ter uitvoering van artikel 40, zesde lid, van de genoemde wet van 7 december 1998, dat bepaalt :

«... De nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de dotaties en de wijze waarop zij worden uitbetaald, worden door de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit vastgelegd.».

Het ontwerpbesluit heeft dus niet ten doel de criteria te wijzigen die in aanmerking moeten worden genomen om de begroting van de politiezone op te maken, maar uitsluitend het wijzigen van de verdeling van de totale gemeentelijke dotatie aan de politiezone over de verschillende gemeenten van de zone.

Aangezien het genoemde koninklijk besluit van 24 december 2001 bepaalt dat de in 2001 gebudgetteerde ontvangsten ter uitvoering van een «veiligheidscontract» niet worden meegeteld bij de berekening van de minimale begrotingsnorm van de zone, rijst de vraag of het gewettigd is om, zoals in het onderhavige ontwerp voor te schrijven dat een bedrag gelijk aan de toelage die een gemeente in 2001 heeft ontvangen in het kader van het gedeelte «politie» van dat contract, in mindering komt van het aandeel van die gemeente in de algemene gemeentelijke dotatie en ten laste wordt gebracht van de overige gemeenten van de zone.

Het mag dan al gewettigd lijken dat een deel van de toelage die een gemeente in 2001 van de federale overheid heeft gekregen om haar in staat te stellen preventie- en veiligheidsprojecten te blijven ontwikkelen ³ afgetrokken wordt van haar aandeel in de dotatie, toch ziet de Raad van State niet in waarom die financiële last vanaf 2002 ⁴ wordt overgeheveld van de federale overheid naar de andere gemeenten van de zone. Die maatregel lijkt discriminerend ten opzichte van hen."

Artikel 5

In artikel 5 wordt aan het ontwerp terugwerking verleend tot 4 december 2001. Het is duidelijk de bedoeling van de steller van het ontwerp dat dit ontwerp uitwerking heeft op de datum van inwerkingtreding van het eerste door de Raad van State vernietigde koninklijk besluit.

Een zodanige terugwerking kan gerechtvaardigd worden door de vereiste van de continuïteit van de openbare dienst van de lokale politie. Ze doet evenmin afbreuk aan de rechtszekerheid, aangezien het ontworpen besluit, ten opzichte van de bijlage bij het voormelde koninklijk besluit van 16 november 2001 en ten opzichte van bijlage II bij het voornoemde koninklijk besluit van 15 januari 2003 geen fundamentele wijziging ⁵ meebrengt van de percentages van het aandeel van elke gemeente in de totale dotatie van de zone waartoe ze behoort, zoals die percentages waren vastgesteld bij de vernietigde koninklijke besluiten.

Die terugwerkende kracht kan dan ook aanvaard worden.

(3) De artikelen 36, 4°, en 40, vierde lid, van de genoemde wet van 7 december 1998 bieden een gemeente immers de mogelijkheid "haar dotatie te verhogen ten voordele van de politiezone" ter financiering van "prioritaire opdrachten en doelstellingen" van die gemeente die vervat zijn in het jaarlijkse zonaal veiligheidsplan.

(4) De wijziging die wordt aangebracht door het ontworpen artikel 2bis lijkt niet beperkt in de tijd.

(5) Zoals uitgelegd wordt in het verslag aan de Koning dat aan het ontwerpbesluit voorafgaat, "... worden de percentages inzake de verdeelsleutel meer gedetailleerd weergegeven nl. tot vier cijfers na de komma. (...) Door de afronding van twee naar vier cijfers na de komma te brengen, worden eventuele afrondingsverschillen, in vergelijking met de vorige versie, tot een te verwaarlozen bedrag herleid".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS