

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 137.701 du 26 novembre 2004

A. 127.621/XV-239

En cause :

La Ville de Gembloux,

ayant élu domicile chez
Me E. DEMARTIN, avocat,
place Van Meenen 14
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Mes F. COLLARD et Y. KEVERS, avocats,
rue des Anges 21
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 octobre 2002 par la ville de Gembloux qui demande l'annulation de la décision du ministre de l'Intérieur du 5 août 2002 rejetant le recours budgétaire introduit par la ville le 9 juillet 2002 contre l'arrêté du gouverneur de la province de Namur approuvant, moyennant des ajustements, le budget de la zone de police Gembloux-Eghezée-La Bruyère pour l'exercice 2002;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. CUVELIER, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 18 mars 2004 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 21 octobre 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 novembre 2004;

Entendu, en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me SCHAFFNER, loco Me E. DEMARTIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Y. KEVERS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. La loi du 7 décembre 1998 a organisé un service de police intégré, structuré à deux niveaux. En application de l'article 9 de cette loi qui a habilité le Roi à diviser le territoire des provinces en zones de police, les communes de Eghezée, Gembloux et La Bruyère forment une zone pluricommunale (aussi dénommée «Orneau-Mehaigne»).

L'instauration de ces nouvelles zones de police locale et leur constitution en personne morale de droit public autonome ont également conduit le législateur à instituer un budget propre à chaque zone de police, distinct du budget des communes constituant la zone.

A cet égard, l'article 40 de la loi précitée prévoit ce qui suit:

« Art. 40. 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'Etat 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.

Conformément à l'article 36, 4°, une commune peut augmenter sa dotation au bénéfice de la zone de police.

La dotation est inscrite dans les dépenses de chaque budget communal. La contribution à la zone pluricommunale est payée au moins par 1/12ème.

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.

Lorsque la zone pluricommunale ne dispose pas de ressources suffisantes pour couvrir les dépenses résultant de l'accomplissement de sa mission, la différence est couverte par les communes qui en font partie».

2. En exécution de l'article 40, alinéa 6, de la loi précitée, un arrêté royal du 16 novembre 2001 a fixé «les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale».

Cet arrêté prévoyait notamment que le pourcentage de la participation de chaque commune à la dotation communale globale est déterminé de commun accord entre les différents conseils communaux et fixait, au cas où les communes ne parviennent pas à un tel accord, les pourcentages en vertu de différents facteurs pondérés (une «norme policière», le revenu imposable moyen par habitant de la commune, le revenu cadastral moyen au sein de la commune). L'annexe à cet arrêté royal précisait pour chacune des communes du territoire la norme policière ainsi que le pourcentage de participation au budget de la zone de police.

L'arrêté royal du 16 novembre 2001, tel que modifié par un arrêté royal du 5 juin 2002, a été, sur recours de la commune de Juprelle, annulé par l'arrêt du Conseil d'Etat n° 113.088 du 29 novembre 2002. Cet arrêt constate que la commune requérante, comme chaque commune du Royaume, s'est «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 le calcul de celle-ci, et que le même raisonnement doit être tenu en ce qui concerne la fixation du pourcentage à charge de chaque commune».

3. Un nouvel arrêté royal du 15 janvier 2003 a cependant rétabli le texte annulé par le Conseil d'Etat, arrêté qui produit ses effets à la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté annulé, soit le 24 novembre 2001. Ce nouvel arrêté royal précisait ce qu'il convient d'entendre par la «norme policière» (la norme dite «KUL») et comportait une annexe définissant cette norme.

L'arrêté royal du 15 janvier 2003 a également été annulé, sur recours de la commune d'Ixelles, par l'arrêt du Conseil d'Etat n° 121.365 du 4 juillet 2003. Cet arrêt estime que si «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, 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».

4. Dans le but de rétablir la sécurité juridique après l'annulation de l'arrêté royal du 15 janvier 2003, le gouvernement a adopté un nouvel arrêté, le 2 avril 2004, en vue de fixer les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale.

Cet arrêté produit ses effets le 4 décembre 2001. Par rapport aux versions antérieures, la norme dite «KUL» reste une des clefs de répartition financière entre les communes, mais la nouvelle annexe à l'arrêté précise de manière détaillée les sources documentaires utilisées pour la détermination des valeurs des variables explicatives de la capacité policière et décrit la méthode scientifique utilisée pour déterminer les coefficients de pondération de ces variables explicatives.

Par son arrêt n° 135.394 du 24 septembre 2004, le Conseil d'Etat, saisi d'un nouveau recours de la commune d'Ixelles, a annulé l'arrêté royal du 2 avril 2004. Cet arrêt considère comme fondé le moyen de la requête qui invoquait l'absence de toute urgence de nature à justifier la consultation de la section de législation sur le projet d'arrêté dans un délai de cinq jours ouvrables seulement.

5. Dans le but de compléter la réglementation relative au financement des zones de police, d'autres textes ont été adoptés par la partie adverse, dont :

- un arrêté royal du 24 décembre 2001 déterminant les normes minimales budgétaires de la police locale; ce texte prévoit notamment, en son article 1^{er}, ce qui suit:

«Le budget ordinaire des dépenses 2002 du corps de la police locale, approuvé par le conseil communal ou le conseil de police, comprend au minimum:

1° le coût total de la police communale budgétisé en 2001 par la commune ou par les communes dans le cas d'une zone pluricommunale, 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.»;

- une circulaire PLP 13^{ter} du 23 janvier 2002 relative aux budgets des zones de police - contrôle de conformité des dotations communales; cette circulaire prévoyait ce qui suit à propos de la détermination des dotations communales aux zones de police:

« (...)

Lors de la détermination des dotations communales, il convient dès lors de veiller à ce que chaque commune de la zone de police octroie à la police locale une dotation ne pouvant être inférieure à son coût "police" de l'année 2001 (voir point 2.2.2.), indexé. L'indice des prix à la consommation pour le mois de juillet 2001 est fixé à 109,54 et celui du mois de juillet 2000 à 106,71. Le rapport entre ces deux indices est égal à 1,0265204. Il en résulte une indexation minimale à appliquer de 2,65204 % pourcentage devant être arrondi à la seconde décimale, soit 2,65 %.

L'application de la clé de répartition intrazonale, soit fixée de commun accord par les conseils communaux de la zone, soit découlant de l'application de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 ne peut aboutir à alléger la charge d'une ou de plusieurs communes de la zone.

La clé de répartition intrazonale a pour objectif de permettre aux zones de police de répartir la charge budgétaire entre les communes de la zone, sans pour autant permettre à l'une ou l'autre commune de la zone de désinvestir en 2002. Si la somme des minimas calculés en application du Pt. 2.2.2. permet de couvrir les dépenses ordinaires 2002 mises à charge des communes, aucune répartition intrazonale n'est nécessaire.

3. Conclusions.

3. 1. Aucune commune belge ne peut désinvestir en matière de police en 2002.

3.2. Les communes seules (zone monocommunale) et les communes d'une zone pluricommunale sont dès lors soumises à la même obligation de réinvestir au minimum ce qui avait été investi en 2001.

(...).».

Par son arrêt n° 128.249 du 18 février 2004, le Conseil d'Etat, sur recours de la zone de police d'Andenne, Assesse, Fernelmont, Gesves et Ohey, a annulé la circulaire PLP 13ter. Cet arrêt est motivé comme suit:

« Considérant qu'il ne ressort ni de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 ni de l'arrêté royal du 24 décembre 2001 que les communes composant une zone de police pluricommunale ne peuvent pas désinvestir en 2002, par rapport aux dépenses à leur charge en 2001; qu'en effet, les arrêtés précités permettent aux communes de fixer de commun accord la répartition de la dotation globale et n'interdisent donc pas qu'une commune supporte une contribution moins importante en 2002 qu'en 2001 pour autant que les autres communes composant la zone de police acceptent d'augmenter leur participation au budget de la zone; qu'il s'ensuit que la circulaire attaquée impose une obligation nouvelle, non prévue par la réglementation en vigueur; qu'il résulte des circonstances de la cause que la partie adverse a entendu imposer une ligne de conduite déterminée à laquelle elle-même n'entend pas déroger; que la partie adverse n'a pas tenté de démontrer que la circulaire attaquée n'aurait aucun caractère de généralité et le Conseil d'Etat n'aperçoit pas en quoi elle échapperait à l'application de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que le recours est recevable et le premier moyen fondé;

(...) .».

6. Lors de sa séance du 25 avril 2002, le conseil de police de la zone Gembloux-Eghezée-La Bruyère a adopté son budget pour l'exercice 2002.

Il ressort du dossier administratif que, de commun accord, les communes concernées avaient décidé de se rallier à la norme subsidiaire proposée par l'arrêté royal du 16 novembre 2001, soit la norme calculée sur la base de la norme dite «KUL», la dotation communale globale étant répartie entre les communes conformément aux critères fixés en application du même arrêté.

Concrètement, la dotation communale globale de 2.798.816 euros était répartie comme suit entre les trois communes de la zone:

Gembloux	54,34 %	1.520.877 euros
Eghezée	30,52 %	854.198 euros
La Bruyère	15,14 %	423.741 euros

7. En application de l'article 71 de la loi du 7 décembre 1998, qui prévoit que les décisions du conseil de police relatives au budget sont envoyées pour approbation au gouverneur, le gouverneur de la province de Namur a, par un arrêté du 3 juin 2002, approuvé «moyennant ajustements» la délibération précitée du conseil de police.

Les ajustements apportés par le gouverneur ont conduit à «rectifier» une série d'articles budgétaires et ont eu notamment pour effet de porter la contribution de la ville de Gembloux au montant de 1.553.550,70 euros.

8. Statuant sur le recours introduit le 9 juillet 2002 par la ville de Gembloux à l'encontre de l'arrêté du gouverneur, le ministre de l'Intérieur, par un arrêté du 13 mai 2002, a rejeté ce recours.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit:

« Vu la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, ci-après dénommée LPI, notamment les articles 40, 71, 72, 73 et 74;

Vu la délibération du conseil de police de Eghezée/Gembloux/La Bruyère du 25 avril 2002, par laquelle celui-ci adopte le budget pour l'exercice 2002;

Vu l'arrêté d'approbation du budget de l'exercice 2002 de la zone de police pris par le Gouverneur de la province de Namur du 3 juin 2002, moyennant des ajustements, notamment en portant la contribution de la ville de Gembloux de 1.550.877 euros (lire vraisemblablement: «1.520.877 euros») à 1.553.550 euros;

Vu le recours introduit par délibération du 8 juillet 2002 du conseil communal de la Ville de Gembloux, reçu au Ministère de l'Intérieur le 10 juillet 2002;

Considérant que dans son recours, le conseil communal de Gembloux estime que les dispositions de la circulaire PLP 13 ter du 23 janvier 2002 sont illégales car elles modifient les dispositions des arrêtés du 24 décembre 2001 déterminant les normes budgétaires minimales de la police locale et du 16 novembre 2001 fixant les règles particulières de calcul de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale;

Qu'en vertu de l'article 66 de la loi, la tutelle est instaurée pour veiller à la conformité des décisions des zones avec les dispositions comprises dans la loi ou prises en vertu de celles-ci;

Que les arrêtés royaux et les circulaires qui régissent la création du budget des zones de police sont de telles dispositions;

Que les dispositions de la PLP 13 ter sont reprises dans les arrêtés royaux des 16 novembre 2001 et 24 décembre 2001 et que cette circulaire n'est qu'une circulaire explicative concernant notamment l'application combinée des deux arrêtés royaux précités;

Qu'en cas de litige sur les fondements de ces dispositions, il y a lieu de recourir aux instances appropriées et qu'il n'appartient pas aux autorités de tutelle de s'exprimer sur la légalité de ces dispositions;

Considérant que le conseil communal de Gembloux estime que la décision du gouverneur est contraire à la loi du 29 juillet 2001 relative à la motivation formelle des actes administratifs dès lors qu'elle ne mentionne pas pour quelles raisons le budget de la zone de police serait contraire à la circulaire PLP 13 ter;

Considérant que, même en admettant que la circulaire PLP 13 ter n'est pas illégale, la décision du gouverneur de réduire la dotation communale n'est pas conforme à cette circulaire;

Qu'en lisant l'article 1^{er}, 1^o de l'arrêté royal du 24 décembre 2001 déterminant les normes budgétaires minimales de la police locale comme « le budget ordinaire des dépenses 2002 du corps de police locale comprend au minimum la somme du coût total de la police communale budgétisé en 2001 indexé (...) », le conseil communal de Gembloux donne une interprétation erronée de cet article; qu'en effet cet article doit se lire de la façon suivante: « le budget ordinaire des dépenses 2002 du corps de police locale comprend au minimum le coût total de la police communal budgétisé en 2001 par commune ou par chaque commune dans le cas d'une zone pluricommunale (...) »; que les mots «la somme» n'apparaissent donc pas dans l'article précité et ont été ajouté, à tort, dans le recours du conseil communal de Gembloux;

Qu'en recalculant la part de Gembloux selon l'interprétation adéquate de l'article 1^{er}, 1^o de l'arrêté royal du 24 décembre 2001, le gouverneur a fixé, avec raison la participation de la ville de Gembloux à 1.553.550,73 euros; que ce calcul ne demande pas de motivation complémentaire;

Que, par ailleurs, la ville de Gembloux avoue elle-même que « la seule explication possible du point 2.2.3 de la circulaire PLP 13 ter conduit à augmenter la part de Gembloux de 32.673,73 euros pour atteindre le niveau de son budget 2001 indexé»;

Considérant que la délibération du 25 avril du conseil de police de Eghezée/Gembloux/LA Bruyère viole les dispositions légales en la matière en ce qui concerne la contribution de la commune de Gembloux;

Qu'il y a lieu dès lors de ne pas admettre le recours introduit par Gembloux contre l'arrêté du Gouverneur de la Province de Namur .»;

Considérant qu'à l'appui de son recours la ville requérante soulève un moyen unique pris de la violation de l'article 159 de la Constitution, de l'article 66 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, des dispositions de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 pris en exécution de l'article 40, alinéa 6, de la loi du 7 décembre 1998 et fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale, de l'arrêté royal du 24 décembre 2001 déterminant les normes budgétaires minimales de la police locale, ainsi que de l'erreur et de la contrariété des motifs; que la requérante fait valoir, en substance, que pour confirmer la décision du gouverneur, la partie adverse a fait application de la circulaire PLP 13ter du 23 janvier 2002, alors que l'article 66 de la loi du 7 décembre 1998 précitée prévoit que l'approbation relative au budget et à la contribution d'une commune ne peut être refusée que pour violation des dispositions comprises dans cette loi ou prises en vertu de celle-ci; qu'elle souligne qu'il n'appartient pas aux autorités de tutelle ni d'adopter des règles générales ni de se sentir liées par celles-ci, et qu'il en va d'autant plus ainsi que la circulaire PLP 13ter précitée est entachée d'illégalité; que la requérante fait encore grief à la décision attaquée de reposer sur une motivation inadéquate, dans la mesure où la stricte application des arrêtés royaux précités du 16 novembre 2001 et du 24 décembre 2001 aboutissait à imposer à la ville de Gembloux une contribution de 1.520.877 euros, soit précisément le montant fixé par la délibération du conseil de police modifiée par le gouverneur et par la partie adverse;

Considérant que la partie adverse répond que la circulaire PLP 13ter possède un caractère strictement interprétatif qui a «pour objet de clarifier l'intention de l'autorité réglementaire manifestée au travers de l'arrêté royal du 24 décembre 2001 établissant les normes budgétaires minimales de la zone de police», et que cette circulaire n'a eu «d'autre objectif que d'exprimer en d'autres mots la teneur des dispositions de l'arrêté royal du 24 décembre 2001 et d'éviter toute confusion qui aurait pu naître à la lecture conjointe de cet arrêté et de l'arrêté royal du 16 novembre 2001»; que la partie

adverse précise que le système traduit dans ces dispositions réglementaires impose à titre d'obligation essentielle à chaque commune du Royaume d'affecter à partir de 2002 à la fonction de police une somme au moins équivalente à la dotation qui avait été budgétisée individuellement pour l'exercice 2001; qu'elle conclut que l'acte attaqué ne contient ni erreur ni contradiction dans ses motifs, «dans la mesure où le montant arbitré par le gouverneur de la province de Liège (lire: «de Namur») à titre de dotation de la requérante au budget de la zone de police à la somme de 1.553.50,73 euros (lire: «1.553.550,73») trouve sa justification nécessaire et suffisante dans la seule application de l'arrêté royal du 24 décembre 2001»;

Considérant que la décision attaquée, en confirmant l'arrêté du gouverneur de la province qui avait «recalculé» la dotation communale et fixé notamment pour la ville de Gembloux une contribution s'élevant à 1.553.550,73 euros, a fait application de la circulaire PLP 13^{ter} du 23 janvier 2002, laquelle interdisait aux communes de «désinvestir» en matière de police en 2002 et leur imposait de consacrer à la zone de police un montant au moins identique, sous réserve de son indexation, à leur budget «police» de 2001; qu'en effet, l'un des attendus principaux de l'arrêté du gouverneur, à l'encontre duquel le ministre de l'Intérieur a rejeté le recours de la requérante, est rédigé comme suit: *«Attendu qu'en vertu de la circulaire PLP 13^{ter} précitée, les montants inscrits aux articles 33001/485-48-01, 33001/485-48-02 et 33001/485-48-03 doivent être portés respectivement à 580.223, 26 €, 1.553.550,73 € et 295.861,95 €»*; que cette circulaire ne peut aucunement être vue comme ayant un caractère strictement interprétatif des règles fixées par les arrêtés royaux précités du 16 novembre 2001 et du 24 décembre 2001; qu'en effet, comme l'a constaté l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat n° 128.249 du 18 février 2004, la circulaire ministérielle PLP 13^{ter} ajoute à ces arrêtés royaux une règle obligeant les communes à ne pas désinvestir en 2002, par rapport à l'exercice 2001; que par ailleurs, et à l'encontre de l'argumentation de la partie adverse qui estime que l'acte attaqué ne puise pas son fondement juridique dans la circulaire ministérielle PLP 13^{ter} mais bien dans l'arrêté royal du 24 décembre 2001 déterminant les normes budgétaires minimales de la police locale, il y a lieu de relever qu'il ne ressort aucunement des dispositions de cet arrêté royal, ni d'ailleurs de celles de l'arrêté royal du 16 novembre 2001, également cité dans le préambule de l'acte attaqué, que les communes composant une zone de police pluricommunale ne pourraient pas désinvestir en 2002, par rapport aux dépenses à leur charge en 2001; qu'en effet, l'arrêté royal du 16 novembre 2001 permettait aux communes de fixer de commun accord les pourcentages de la dotation globale qu'elles prennent en charge ou leur imposait, en cas d'absence d'accord, une clé de répartition, en sorte que l'application de l'un ou de l'autre mode de répartition pouvait permettre à une commune de supporter une contribution inférieure

à celle qu'elle avait consacrée à la police locale en 2001; que de même, si l'arrêté royal du 24 décembre 2001 définit le calcul de la dotation globale de la zone de police par rapport aux budgets consacrés par chaque commune à la police au cours de l'année précédente, il n'impose pas pour autant à chaque commune de consacrer à la zone de police un montant identique au poste budgétaire prévu en 2001; qu'il s'ensuit que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du ministre de l'Intérieur du 5 août 2002 rejetant le recours budgétaire introduit par la ville de Gembloux contre l'arrêté du gouverneur de la province de Namur approuvant, moyennant des ajustements, le budget de la zone de police Gembloux-Eghezée-La Bruyère pour l'exercice 2002.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre , le vingt-six novembre deux mille quatre par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. NIHOUL,	conseiller d'Etat,
M. DEPELSENAIRE,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président,

B. DEPELSENAIRE.

M. LEROY.