

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 177.499 du 30 novembre 2007

A.154.959/VIII-4643

A.158.475/VIII-4864

En cause :

1. la commune d'Ixelles,

2. DECOURTY Willy (agissant en qualité
de bourgmestre de la commune d'Ixelles),

ayant élu domicile chez
Me Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Emile de Mot 19
1000 Bruxelles,

contre :

1. la Zone de Police de Bruxelles-Capitale-Ixelles,

ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 69
1060 Bruxelles.

2. l'Etat belge, représenté par le
Ministre de l'Intérieur,

ayant élu domicile chez
Mes Françoise COLLARD
Yves KEVERS, avocats,
rue des Anges 21
4000 Liège.

--

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 août 2004 par la commune d'Ixelles et Willy DECOURTY (agissant en sa qualité de Bourgmestre de la commune d'Ixelles) qui demandent l'annulation des décisions suivantes :

- la délibération du Collège de Police de la Zone de Police Bruxelles-Capitale-Ixelles (ZP 5339) du 22 juin 2004, en ce qu'elle approuve "le budget et ses annexes par 82,90 voix contre 17,10";
- la délibération du Collège de Police de la Zone de Police Bruxelles-Capitale-Ixelles (ZP 5339) du 30 juin 2004, approuvant le budget 2004, ainsi que ses annexes, dont la déclaration de politique générale;

Vu l'arrêt n/ 147.656 du 14 juillet 2007 rejetant la demande de suspension;

Vu la requête introduite le 20 décembre 2004 par la commune d'Ixelles qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 19 octobre 2004 du Ministre de l'Intérieur décidant que "le recours introduit par le conseil communal d'Ixelles du 16 septembre 2004 contre les arrêtés d'approbation des 3 et 5 août 2004 de la Gouverneur de l'arrondissement administratif de la Région de Bruxelles-Capitale portant sur la délibération du 30 juin 2004, d'une part, et fixant la dotation de la commune d'Ixelles à la zone de police Bruxelles-Capitale/Ixelles, n'est pas admis", de sorte que "la contribution communale d'Ixelles à la zone de police Bruxelles-Capitale/Ixelles est fixée à 13.993.496,02 €";

Vu l'arrêt n/ 147.235 du 4 juillet 2005 rejetant la demande de suspension;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les rapports de M. CUVELIER, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par les parties requérantes;

Vu la notification des rapports aux parties et les derniers mémoires;

Vu les ordonnances du 1^{er} octobre 2007, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience publique du 9 novembre 2007;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me DAOUT, loco Me SOHIER, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me KEVERS, avocat, comparaissant pour l'Etat belge;

Entendu, en son avis, M. CUVELIER, premier 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 des recours ont été exposés dans les arrêts n/ 147.656 du 14 juillet 2005 et n/ 147.235 du 4 juillet 2005;

Considérant que les recours concernent, d'une part, l'approbation, par le Collège et le Conseil de police de la zone de police Bruxelles-Capitale-Ixelles, du budget 2004 de cette zone ainsi que des annexes à ce budget et, d'autre part, le rejet, par arrêté ministériel du 19 octobre 2004, du recours formé par la commune d'Ixelles contre les arrêtés par lesquels la Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale a approuvé les délibérations relatives au budget 2004 et fixé la contribution de la commune d'Ixelles à la zone de police Bruxelles-Capitale-Ixelles à 13.993.496,02 €; qu'un même moyen est invoqué dans les deux requêtes; que les causes sont connexes; qu'il y a lieu de les joindre;

Considérant que le recours G/A.154.959/VIII-4643 est introduit par la commune d'Ixelles et par le bourgmestre de cette commune; que la partie adverse conteste l'intérêt fonctionnel à agir des parties requérantes; qu'en ce qui concerne la commune, elle fait valoir que celle-ci n'est pas, en tant qu'organe, membre du conseil de police de la zone et ne peut par conséquent pas prétendre être victime d'irrégularités de nature à entraver le libre exercice d'un quelconque mandat au sein du collège ou du conseil de police; qu'elle ajoute, subsidiairement, que la commune n'avance aucun élément démontrant qu'il aurait été porté atteinte à ses prérogatives fonctionnelles; qu'elle estime de même que le bourgmestre de la commune d'Ixelles n'invoque pas la violation d'une de ses prérogatives; que la partie adverse fait valoir que les parties requérantes contestent moins le contenu des décisions querellées que le principe même de la création de la zone de police Bruxelles-Capitale-Ixelles;

Considérant que la commune d'Ixelles ne démontre pas un intérêt direct ou fonctionnel à poursuivre l'annulation des actes attaqués; qu'en effet, ses représentants ont pu légitimement exprimer leur vote sur le budget de la zone de police en respectant les dispositions légales et réglementaires applicables; que la circonstance qu'ils ont été mis en minorité ne constitue pas, en soi, une atteinte à leurs prérogatives; qu'en ce qui concerne la commune d'Ixelles, l'exception est accueillie;

Considérant qu'en ce qui concerne le bourgmestre de la commune d'Ixelles, l'exception est liée au fond;

Considérant qu'un moyen unique est pris, dans chacune des deux requêtes, de la violation des articles 10,11, 41 et 162 de la Constitution, des articles 133 et 135

de la nouvelle loi communale, de l'article 40, alinéa 6, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et du défaut de base légale;

Considérant que, dans une première branche, les parties requérantes soutiennent qu'elles sont dépossédées de leurs attributions communales en matière de police au profit de la Ville de Bruxelles, puisqu'elles se voient imposer des décisions aux conséquences budgétaires importantes, par le seul effet de la disproportion des voix entre les représentants communaux au sein du Collège de police et du Conseil de police, alors que les autorités communales ont des attributions d'intérêt général et d'intérêt local susceptibles d'engager leur responsabilité civile; qu'elles soulignent qu'en vertu du principe constitutionnel d'autonomie communale, le maintien de l'ordre public dans une commune appartient conjointement au conseil communal et au bourgmestre de cette commune et qu'à cet égard, la zone de police ne constitue qu'un outil pour répartir les moyens, sans pour autant diminuer les obligations et responsabilités de la commune; qu'elles font valoir qu'en l'espèce, il résulte de la combinaison des articles 24 et 26 de la loi du 7 décembre 1998 précitée, de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 28 avril 2000 créant la zone de police Bruxelles-Capitale-Ixelles et des actes attaqués qu'elles se voient privées de tout pouvoir de décision au sein du Collège et du Conseil de la zone, en raison de la mise en place d'un système de vote censitaire; que, selon elles, la commune d'Ixelles se trouve dans une situation que ne connaît aucune autre commune belge et qui est discriminatoire parce que, d'une part, elle est la seule commune à être fusionnée, dans une zone pluricommunale, avec l'une des cinq grandes villes "hors normes" et que, d'autre part, elle est la seule commune bruxelloise à être fusionnée avec un seul partenaire qui est "hors normes"; qu'elles voient une illustration de cette discrimination dans le fait qu'en l'absence du bourgmestre d'Ixelles, le bourgmestre-président de la zone a pu décider de maintenir une séance du collège puisque la majorité des voix visée aux articles 24 et 28 de la loi du 7 décembre 1998 était représentée; qu'elles estiment n'avoir plus aucun poids représentatif réel au sein du conseil de police et être dans l'impossibilité matérielle de s'opposer utilement à l'adoption d'actes tels que l'approbation des budgets de la zone; qu'elles concluent sur la première branche que "dans un tel contexte, il s'impose d'écarter, en application de l'article 159 de la Constitution, l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 28 avril 2000 qui est la source directe de cette situation inconstitutionnelle et manifestement discriminatoire pour les requérants, de telle manière que les actes attaqués se trouvent privés de toute base légale";

Considérant que la seconde branche du moyen reproche aux actes attaqués d'avoir été adoptés ou d'avoir approuvé des décisions ainsi adoptées en faisant usage

d'une "norme KUL" énoncée par l'arrêté royal du 2 avril 2004 et qui doit être tenue pour illégale parce qu'elle ne permet pas à la commune d'Ixelles de comprendre le calcul de la "norme policière", ni de vérifier la clé de répartition qui lui a été appliquée, alors que l'article 40, alinéa 6, de la loi du 7 décembre 1998 impose au Roi de fixer les "règles détaillées" relatives au calcul des dotations, à leur répartition et à leurs modalités de paiement; qu'elles estiment que les actes attaqués n'ont pu être adoptés qu'en faisant application de la puissance votale découlant de la norme policière "KUL" permettant aux seuls représentants de la Ville de Bruxelles de passer outre l'opposition des représentants de la commune d'Ixelles; que, selon elles, l'application de l'arrêté royal du 2 avril 2004 qui consacre cette "norme KUL" doit être écartée en application de l'article 159 de la Constitution;

Considérant que la partie adverse répond en substance, à propos de la première branche, que la règle d'attribution des voix au sein des collèges et conseils de police est prévue par les articles 24 et suivants de la loi précitée du 7 décembre 1998, en sorte que la discrimination alléguée trouve sa source dans la loi; qu'elle observe que l'arrêté royal du 28 avril 2000 crée les zones de police dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, mais ne fixe aucune règle de répartition des sièges entre ces pouvoirs locaux associés; qu'elle souligne que les parties requérantes ne formulent aucun grief propre à l'arrêté royal du 28 avril 2000 et ne justifient donc pas que son application soit écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution; qu'elle relève qu'il n'est pas démontré que l'arrêté royal du 28 avril 2000 n'aurait pas été adopté dans le respect de l'article 9 de la loi du 7 décembre 1998 qui le fonde; qu'en ce qui concerne la deuxième branche du moyen, la partie adverse expose que, jusqu'au 31 décembre 2004, le calcul de la "puissance votale" s'est effectué en application de l'article 24, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998, en sorte que l'écartement de l'arrêté royal de 2 avril 2004 au motif qu'il serait irrégulier n'emporterait aucune conséquence sur la "puissance votale" respective des représentants ixellois et bruxellois au sein du collège et du conseil de police;

Considérant qu'en réplique, les parties requérantes s'en réfèrent essentiellement aux développements contenus dans leurs requêtes en annulation; qu'à titre subsidiaire, elles demandent que soit posée à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle relative à la compatibilité des articles 9, 24, 26 et 28 de la loi du 7 décembre 1998 précitée avec les articles 10 et 11 de la Constitution; que, dans leurs derniers mémoires, elles insistent sur l'obligation de poser la question préjudicielle si le moyen n'était pas déclaré fondé;

Considérant qu'il apparaît que, à la supposer établie, la discrimination dont se plaignent les parties requérantes trouve en premier lieu sa source dans la loi du 7 décembre 1998 précitée; qu'il y a par conséquent lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle proposée par les parties requérantes et libellée au dispositif du présent arrêt,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

- " Les articles 9, 24, 26 et 28 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'ils ne posent aucune condition ni modalité pour la constitution des zones de police, donnant ainsi au Roi toute latitude pour fixer 'par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les modalités à suivre pour l'octroi de voix aux membres du collège de police' (article 24 précité) et permettent ainsi de regrouper, au sein de la Zone de police Bruxelles-Capitale-Ixelles, deux communes aux caractéristiques très différentes, tant au niveau de leur chiffre de population respectif, que de l'étendue du territoire à couvrir, ainsi qu'au plan des effectifs et, par voie de conséquence, de la répartition de leur puissance votale au sein des organes de la Zone, contrairement aux quatre autres grandes villes du pays qui constituent quant à elles des zones uncommunales ?".

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente novembre deux mille sept par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.