

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 192.240 du 7 avril 2009

A.154.959/XV-966

A.158.475/XV-967

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 J. SOHIER, avocat,
avenue Emile de Mot 19
1000 Bruxelles,

contre :

1. la zone de police de Bruxelles/Ixelles,

ayant élu domicile chez
Mes M. UYTENDAELE & A. FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

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

ayant élu domicile chez
Mes F. COLLARD & Y. KEVERS, avocats,
rue des Anges 21
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^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 cette commune) qui demandent l'annulation de:

- la délibération du collège de police de la zone de police Bruxelles/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 Conseil de police de la zone de police Bruxelles/Ixelles (ZP 5339) du 30 juin 2004, approuvant le budget 2004, ainsi que ses annexes, dont la déclaration de politique générale (affaire A.154.959/XV-966);

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 du 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/Ixelles, n'est pas admis», de sorte que «la contribution communale d'Ixelles à la zone de police Bruxelles/Ixelles est fixée à 13.993.496,02 €» (affaire A.158.475/XV-967);

Vu l'arrêt n/ 147.235 du 4 juillet 2005 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué dans l'affaire A.158.475/XV-967;

Vu l'arrêt n/ 147.656 du 14 juillet 2005 rejetant la demande de suspension de l'exécution des actes attaqués dans l'affaire A.154.959/XV-966;

Vu l'arrêt n/ 177.499 du 30 novembre 2007 joignant les causes, ordonnant le sursis à statuer et posant une question préjudicielle à la Cour Constitutionnelle;

Vu l'arrêt de la Cour constitutionnelle n/ 7/2009 du 15 janvier 2009;

Vu l'ordonnance du 9 mars 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 31 mars 2009;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me A. DAOUT *loco* Me J. SOHIER, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me A. FEYT, avocat, comparaissant pour la première partie adverse et Me Y. KEVERS, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'Etat;

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 par arrêt n° 177.499 du 30 novembre 2007, les affaires ont été jointes, et que le premier recours (154.959/VIII-4643, devenu 154.959/XV-966) a été déclaré irrecevable en tant qu'il était introduit par la commune d'Ixelles;

Considérant que les requérants prennent un moyen unique 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;

qu'en une première branche, ils soutiennent qu'ils sont dépossédés de leurs attributions communales en matière de police au profit de la ville de Bruxelles, puisqu'ils 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'ils 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 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'ils 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/Ixelles et des actes attaqués qu'ils se voient privés 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 eux, 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 réunie, 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, lequel, qui plus est, est «hors normes»; qu'ils voient une illustration de cette discrimination dans le fait qu'en l'absence du bourgmestre d'Ixelles, le bourgmestre de Bruxelles, 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'ils 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'ils 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»; que dans le mémoire en réplique, ils demandent à titre subsidiaire 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;

qu'en une seconde branche, ils reprochent aux actes attaqués d'avoir été adoptés ou d'avoir approuvé des décisions adoptées en faisant usage d'une «norme KUL» énoncée par 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, et qui doit être tenue pour illégale parce qu'elle ne permet pas aux communes de comprendre le calcul de la «norme policière», ni de vérifier la clé de répartition qui leur 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'ils estiment que les actes attaqués n'ont pu être adoptés qu'en faisant application de la puissance votale découlant de la norme policière «KUL» qui permet aux représentants de la seule ville de Bruxelles de passer outre à l'opposition de ceux de la commune d'Ixelles; qu'ils soutiennent que 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 l'arrêt n° 177.499 précité a posé la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle à propos de la première branche de ce moyen:

«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/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 unicomunales ?»;

Considérant que par arrêt n° 7/2009 du 15 janvier 2009, la Cour constitutionnelle a dit pour droit que «les articles 9 et 24 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution»;

Considérant qu'il résulte de cet arrêt de la Cour constitutionnelle que le moyen, en sa première branche, n'est pas fondé en ce qu'il se fonde sur l'inconstitutionnalité des articles 9 et 24 de la loi du 7 décembre 1998; qu'il ne l'est pas plus en tant qu'il se fonde sur celle, alléguée, des articles 26 et 28, dont la Cour n'a pas expressément examiné la constitutionnalité au motif qu'ils ne confèrent pas d'habilitation au Roi et n'étaient de ce fait pas en relation directe avec la question préjudicielle; qu'il résulte en effet de l'arrêt de la Cour que le mode de votation organisé par ces articles est compatible avec la Constitution;

Considérant qu'en tant que cette branche du moyen se fonde sur l'illégalité de l'arrêté royal du 28 avril 2000 déterminant la délimitation du territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale en zones de police, dans la mesure où il crée la zone de police Bruxelles/Ixelles, il convient d'observer, comme l'a fait la Cour constitutionnelle, que par la loi du 13 juillet 2001, le législateur a inséré dans la loi du 7 décembre 1998 un article 22bis dont le paragraphe 1^{er} porte que «les conseils de police des zones de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale doivent comprendre au moins le nombre suivant de membres du groupe linguistique néerlandais: (...) quatre pour la zone de Bruxelles et Ixelles»; que s'il est vrai, comme l'avait signalé la section de législation du Conseil d'Etat dans l'avis donné au sujet de cet article 22bis en projet, que cette disposition ne se concilie pas avec l'article 9 de la loi du 7 décembre 1998 qui habilite le Roi à établir et donc à modifier les zones de police, il reste qu'en adoptant l'article 22bis, le législateur s'est approprié la division en zones de police opérée par le Roi pour l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, et notamment la constitution de la zone Bruxelles/Ixelles; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la deuxième branche, que l'arrêté royal du 2 avril 2004 a été annulé par l'arrêt n° 135.394 du 24 septembre 2004, sur recours de la commune d'Ixelles, au motif que l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat avait été demandé dans un délai de cinq jours en raison d'une urgence que démentaient les délais qui ont séparé la remise de cet avis de l'adoption de l'arrêté puis de sa publication; que toutefois, un nouvel arrêté royal fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale a été adopté le 7 avril 2005 et a été publié au *Moniteur belge* du 20 avril 2005, dont le dispositif est identique à celui de l'arrêté royal du 2 avril 2004; que selon son article 5, cet arrêté produit ses effets le 4 décembre 2001; que cet arrêté a fait l'objet de deux recours en annulation, dont l'un, introduit par la commune d'Evere, a été rejeté par l'arrêt n° 186.194 du 11 septembre 2008, et l'autre, introduit par la commune d'Ixelles, a été

rejeté par l'arrêt n° 192.236 prononcé ce jour; que l'illégalité de la «norme KUL» n'est pas établie; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les requêtes sont rejetées.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 1050 euros, sont mis à charge des parties requérantes à concurrence de 700 euros pour la commune d'Ixelles et 350 euros pour Willy DECOURTY.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le sept avril deux mille neuf par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS.

M. LEROY.