

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 192.253 du 7 avril 2009

A. 167.901/XV-728

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 :

la zone de police de Bruxelles/Ixelles,

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

Partie intervenante :

la ville de Bruxelles,

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

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 novembre 2005 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 conseil de police de la zone de police Bruxelles/Ixelles (ZP 5339) du 21 septembre 2005, approuvant le budget 2005, ainsi que ses annexes;

Vu l'arrêt n° 165.382 du 30 novembre 2006 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

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

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu la requête introduite le 7 février 2007 par laquelle la ville de Bruxelles demande à intervenir dans la procédure en annulation;

Vu l'ordonnance du 5 mars 2007 accueillant cette requête;

Vu le mémoire en intervention;

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

Vu la notification du rapport aux parties et la demande de poursuite de la procédure ainsi que le dernier mémoire des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 17 juillet 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 septembre 2008 où elle a été remise *sine die*;

Vu l'ordonnance du 26 février 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience 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, comparaisant pour les parties requérantes, et Me A. FEYT, avocat, comparaisant pour la partie adverse et la partie intervenante;

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

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

Considérant que le contexte législatif et réglementaire de l'acte attaqué se présente comme suit :

La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, dispose notamment comme suit :

« **Article 23.** Le collège de police est constitué des bourgmestres des différentes communes constituant la zone pluricommunale. Le collège de police désigne un de ses membres comme président.

Article 24. Au sein du collège de police, chaque bourgmestre dispose d'un nombre de voix proportionnel à la dotation policière minimale que sa commune investit dans la zone pluricommunale.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, le nombre de voix est accordé, pendant les deux premières années qui suivent l'année pendant laquelle la police locale a été mise en place, proportionnellement à la charge nette pour la fonction Justice et Police portant le code statistique 399 des derniers comptes annuels fixés et approuvés de chaque commune.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités à suivre pour l'octroi de voix aux membres du collège de police.

Article 25. (...) Chaque membre du conseil de police, y compris les membres du collège de police, dispose d'une voix.

Article 26. Par dérogation à l'article précédent, chaque groupe de représentants d'une commune de la zone de police dispose, pour les votes sur l'établissement du budget, les modifications budgétaires et les comptes annuels, d'autant de voix que celles dont dispose au sein du collège de police le bourgmestre de la commune qu'il représente. Ces voix sont réparties de manière égale entre les membres du groupe.

Article 28. (...) Le collège de police ne peut délibérer que si la majorité des voix visée à l'article 24 est représentée.

Les décisions du collège de police sont prises à la majorité des voix visée à l'alinéa précédent (...).»

L'arrêté royal du 20 décembre 2000 a exécuté l'article 24 précité, en fixant la méthode de calcul du nombre de voix dont dispose un bourgmestre au sein du collège de police. Pour la zone de police Bruxelles/Ixelles, la puissance votale au sein du collège de police a été répartie à raison de 82,90 voix pour le bourgmestre de Bruxelles et 17,10 voix pour le bourgmestre d'Ixelles. Quant au calcul de la puissance votale au sein du conseil de police, sachant que la commune d'Ixelles dispose de 11 conseillers au conseil de police, tandis que la ville de Bruxelles en compte 18, il a été arrêté à 4,60 voix par conseiller pour les conseillers de Bruxelles, et 1,55 voix par conseiller pour ceux d'Ixelles.

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Par une lettre du 10 juin 2003, les requérants ont communiqué au président de la zone de police, un projet de note de politique générale relative à l'organisation et au fonctionnement de la zone de police Bruxelles/Ixelles, devant être discutée avec les représentants de la majorité en vue d'en débattre dans la perspective du vote du budget 2004. Ce projet n'a, selon les requérants, jamais été pris en considération, ni même examiné au sein du collège de police. A l'occasion de la séance du conseil communal d'Ixelles du 22 janvier 2004, une note relative à l'organisation et au fonctionnement de la zone de police de Bruxelles/Ixelles a été présentée par le bourgmestre. Cette note, adressée aux membres du conseil communal d'Ixelles, constitue, selon les parties

requérantes, une synthèse de la situation affectant l'exercice des compétences des organes communaux en matière de police. Lors de la réunion des groupes de la majorité de Bruxelles et d'Ixelles, le 18 février 2004, le président du collège de police a proposé, à l'issue des débats, toujours selon les parties requérantes, la mise sur pied d'un groupe de travail, composé de deux représentants par formation politique de la majorité, afin d'élaborer un texte construit qui permettrait de créer des ponts et de favoriser l'expression de toutes les sensibilités. Ce groupe de travail n'aurait cependant jamais été constitué. A la fin du mois de février 2004, une nouvelle proposition de note de politique générale a été préparée à l'initiative de la ville de Bruxelles. Cette nouvelle proposition a été débattue au sein des groupes de la majorité d'Ixelles qui l'ont amendée, et se sont accordés sur un texte qui a été adressé le 10 mai 2004 aux chefs de groupe de la majorité d'Ixelles et de Bruxelles. Afin de préparer la séance du collège de police du 22 juin 2004, les documents budgétaires ainsi que des annexes comprenant notamment le texte d'une déclaration de politique générale ont été adressés au second requérant. Celui-ci a ainsi pu constater, selon l'exposé des faits établis par les parties requérantes, que la déclaration de politique générale, telle que proposée par la ville de Bruxelles, était quasiment identique au texte proposé en février 2004. Le 16 juin 2004, le collège de police a approuvé le budget «technique» 2004, sans l'approbation de ses annexes, dont la déclaration de politique générale. Lors de la séance suivante du collège de police, le 22 juin 2004, celui-ci a approuvé «le budget général 2004 et ses annexes, par 82,90 voix contre 17,10 voix». Le budget 2004 et ses annexes dont la déclaration de politique générale ont été approuvés par le conseil de police, en sa séance du 30 juin 2004. Ces deux décisions ont fait l'objet d'un recours en annulation qui a été rejeté par l'arrêt n° 192.240 prononcé ce jour.

Les mêmes controverses sont apparues pendant l'élaboration du budget pour 2005, la ville de Bruxelles refusant d'appliquer la clé de répartition conventionnellement retenue depuis 2002. Un désaccord semble en outre persister entre les deux communes en ce qui concerne la dotation spéciale dont profite la ville de Bruxelles, en raison de missions de police spécifiques, justifiées par son rôle de capitale, en matière de sécurité et d'ordre public (financée par le S.P.F. Intérieur en application de la loi spéciale du 16 janvier 1989).

Le 25 juin 2005, le conseil de police de la partie adverse a constaté l'absence de consensus sur la clé de répartition et a approuvé le budget 2005 et ses annexes «sauf en ce qui concerne l'article 33000/485-48. En effet, il appartient encore aux conseils communaux concernés de s'accorder sur leurs participations respectives à la dotation globale ou, le cas échéant, de poser le constat d'un défaut d'accord, qui aboutira à l'application de l'arrêté royal». Les autorités de tutelle n'ont pas approuvé ce budget. Le 21 septembre, le conseil de police a considéré qu'«il n'y a pas de consensus sur la

clé de répartition et qu'il y a dès lors lieu d'appliquer l'arrêté royal du 7 avril 2005» et a ainsi approuvé le budget 2005 de la zone, et ses annexes. Il s'agit de l'acte attaqué.

Considérant que le recours 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/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 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 par arrêt n° 177.499 du 30 novembre 2007, rendu dans le recours opposant les mêmes parties au sujet du budget de l'année 2004, le Conseil d'Etat a posé à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle sollicitée dans le mémoire en réplique, rédigée comme suit:

« 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}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 825 euros, sont mis à charge des parties requérantes à concurrence de 412,50 euros chacune.

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.