CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 192.254 du 7 avril 2009

A. 168.899/XV-727

En cause : **la commune d'Ixelles,**

ayant élu domicile chez
Me J. SOHIER, avocat,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles,

contre :

le Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

Parties intervenantes:

1. **la ville de Bruxelles,**
2. **la zone de police de Bruxelles/Ixelles**,

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

3. **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 décembre 2005 par la commune d'Ixelles qui demande l'annulation de l'arrêté du gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale du 27 octobre 2005, approuvant le budget 2005 de la zone de police Bruxelles/Ixelles (ZP 5339) et fixant la dotation communale de la requérante à cette zone;

Vu l'arrêt n° 165.383 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 la partie requérante;

Vu le mémoire ampliatif;

Vu les requêtes introduites le 8 février 2007 par la ville de Bruxelles et la zone de police de Bruxelles/Ixelles, et la requête introduite le 19 février 2007 par l'Etat belge, demandant chacune à intervenir dans la procédure en annulation;

Vu l'ordonnance du 29 mars 2007 accueillant ces requêtes;

Vu les mémoires en intervention des première et seconde parties intervenantes;

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, valant également dernier mémoire, de la partie requérante;

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, comparaissant pour la partie requérante, Me A. FEYT, avocat, comparaissant pour les première et seconde parties intervenantes, et Me Y. KEVERS, avocat, comparaissant pour la troisième 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 1er, 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, la requérante et son bourgmestre 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 la requérante, 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 la requérante, 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 la requérante, 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 bourgmestre d'Ixelles. Celui-ci a ainsi pu constater, selon l'exposé des faits établis par la requérante, 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 zone Bruxelles/Ixelles 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. Cette décision fait l'objet d'un recours en annulation rejeté par l'arrêt n° 192.253 prononcé ce jour.

Le 27 octobre 2005, le gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale a pris l'arrêté suivant:

« Le Gouverneur,

Vu la loi du 07.12.1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (LPI), et notamment les articles 26, 40, 41, 71, 72, 73 et 76;

Vu l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et les Régions concernant l'exercice de la tutelle spécifique instaurée par la loi du 07.12.1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (MB 19.04.2002);

Vu l'arrêté royal du 05.09.2001 portant règlement général de la comptabilité de la police locale;

Vu la circulaire PLP 36 du 16.12.2004 traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2005 à l'usage des zones de police;

Vu la décision du 29.06.2005 du conseil de police de la zone Bruxelles-Capitale-Ixelles (5339) relative à l'établissement du budget 2005;

Vu mon arrêté du 04.08.2005 portant non-approbation de cette décision;

Vu la décision du 21.09.2005 du conseil de police de la zone Bruxelles-Capitale-Ixelles (5339) relative à l'établissement du budget 2005 adapté;

Considérant que cette délibération a été reçue par les services du Gouverneur de l'Arrondissement Administratif de Bruxelles-Capitale le 22.09.2005; que le délai pour se prononcer sur cette décision expire le 27.10.2005;

Considérant que dans le présent budget les dotations sont fixées comme suit:

a. subvention fédérale de base	39.493.605,74 €
b. allocation fédérale compl.	16.867,89 €
c. subvention fédérale sociale I	2.687.127,12 €
d. allocation équipements	20.123,79 €
e. dotation Bruxelles	84.602.150,21 €
f. dotation Ixelles	21.951.957,64 €

Considérant qu'il résulte du budget que

1. les recettes et dépenses ordinaires ont été fixées à 160.595.116,39 €;
2. les recettes et dépenses extraordinaires ont été fixées à 10.275.005,00 €;

Considérant que les normes minimales fixées en ce qui concerne le personnel, l'équipement, l'organisation et le fonctionnement peuvent être réalisées au moyen des crédits votés par le conseil;

Considérant que les montants des dotations communales doivent être identiques dans les deux budgets; que les dotations communales déjà approuvées

doivent dès lors être fixées à nouveau en fonction des montants prévus au budget de la zone de police;

Considérant que le budget est présenté en équilibre;

ARRÊTE:

Article 1. La décision du 21.09.2005 du conseil de police de la zone Bruxelles-Capitale-Ixelles (5339) relative à l'établissement du budget 2005 est approuvée;

Article 2. Les dotations communales sont fixées comme suit:

dotation Bruxelles 84.602.150,21 €
dotation Ixelles 21.951.957,64 €

Article 3. Une copie certifiée conforme de cet arrêté est communiquée au Collège des bourgmestre et échevins des communes de Bruxelles et Ixelles, à Monsieur le Président du conseil de police de la zone 5339, à Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à Monsieur le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale.»

Il s'agit de l'acte attaqué.

Considérant que la requérante prend 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, elle soutient qu'elle est dépossédée de ses attributions communales en matière de police au profit de la ville de Bruxelles, puisqu'elle se voit 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'elle souligne 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'elle fait 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 1er de l'arrêté royal du 28 avril 2000 créant la zone de police Bruxelles/Ixelles et des actes attaqués qu'elle se voit privée 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; qu'elle estime se trouver 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'elle voit 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'elle estime 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'elle conclut 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 1er de l'arrêté royal du 28 avril 2000 qui est la source directe de cette situation inconstitutionnelle et manifestement discriminatoire pour la commune requérante, de telle manière que l'arrêté de la partie adverse, approuvant un acte dépourvu de toute base légale, est lui même dépourvu de tout fondement légal»; (...)

qu'en une seconde branche, elle reproche à l'acte attaqué d'approuver une décision adoptée en faisant usage d'une «norme KUL» énoncée par l'arrêté royal du 7 avril 2005 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 payement; qu'elle estime que l'acte attaqué n'a pu être adopté 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'elle soutient que l'application de l'arrêté royal du 7 avril 2005 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 la requérante et son bourgmestre à la zone de police de Bruxelles/Ixelles, et à l'Etat belge représenté par le ministre de l'Intérieur, au sujet du budget de cette zone de l'année 2004, le Conseil d'Etat a posé à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante:

> « 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 unicommunales ?»;

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 22*bis* dont le paragraphe 1er 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 22*bis* 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 22*bis*, 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 7 avril 2005 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 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 725 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

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

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

Le Greffier assumé, Le Président,

R. GHODS. M. LEROY.