

Numéro du rôle : 4398
Arrêt n° 7/2009 Du 15 janvier 2009

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 9, 24, 26 et 28 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges P. Martens, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 177.499 du 30 novembre 2007 en cause de la commune d'Ixelles et Willy Decourty contre la zone de police de Bruxelles-Capitale-Ixelles et l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 18 décembre 2007, le Conseil d'Etat a posé 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-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 unicomunales ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la commune d'Ixelles, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, et Willy Decourty, en sa qualité de bourgmestre de la commune d'Ixelles;
- la zone de police de Bruxelles-Capitale-Ixelles, représentée par son collège de police, dont les bureaux sont établis à 1000 Bruxelles, rue Marché-au-Charbon 30;
- le Conseil des ministres.

La commune d'Ixelles, Willy Decourty et le Conseil des ministres ont introduit des mémoires en réponse.

Par ordonnance du 25 juin 2008, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 15 juillet 2008 après avoir invité les parties à s'expliquer à l'audience sur l'incidence que pourrait avoir l'article 184 de la Constitution sur la réponse à donner à la question préjudicielle.

A l'audience publique du 15 juillet 2008 :

- ont comparu :
 - . Me A. Daout *loco* Me J. Sohier, avocats au barreau de Bruxelles, pour la commune d'Ixelles et Willy Decourty;
 - . Me Q. Peiffer *loco* Me M. Uyttendaele et Me A. Feyt, avocats au barreau de Bruxelles, pour la zone de police de Bruxelles-Capitale-Ixelles;

. Me G. Pijcke, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Martens et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La commune d'Ixelles et son bourgmestre demandent au Conseil d'Etat d'annuler, d'une part, la décision du collège et du conseil de police de la zone de police de Bruxelles-Ixelles approuvant le budget de cette zone ainsi que les annexes à ce budget et, d'autre part, l'arrêté ministériel du 19 octobre 2004 rejetant le recours formé par la commune d'Ixelles contre les arrêtés par lesquels le 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 de Bruxelles-Ixelles à 13 993 496,02 euros.

Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat font grief à ces décisions de violer les articles 10, 11, 41 et 162 de la Constitution, les articles 133 et 135 de la Nouvelle loi communale et l'article 40, alinéa 6, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, et de manquer de base légale.

Dans la première branche de leur moyen unique, les requérants soutiennent qu'ils sont dépossédés de leurs attributions communales en matière de police au profit de la ville de Bruxelles. Conformément à l'arrêté royal du 28 avril 2000 déterminant la délimitation du territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale en zones de police, ils se voient en effet imposer des décisions aux conséquences budgétaires importantes, par le seul effet du mode de suffrage censitaire retenu au sein des organes de la zone de police.

Dans un tel contexte, il s'imposerait d'écarter l'application de l'article 1er de l'arrêté royal du 28 avril 2000 qui est la source directe de cette situation inconstitutionnelle de telle manière que les actes attaqués se trouvent privés de toute base légale.

Dans la seconde branche de leur moyen unique, les parties requérantes devant le Conseil d'Etat reprochent aux actes attaqués d'avoir été adoptés ou d'avoir approuvé des décisions adoptées en faisant usage d'une norme 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 », déterminant le nombre de voix attribuées au sein des organes de la zone de police, ni de vérifier la clé de répartition qui lui a été appliquée. Or, 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.

A titre subsidiaire, les parties requérantes sollicitent du Conseil d'Etat qu'il interroge la Cour à ce sujet. Après avoir constaté qu'à la supposer établie, la discrimination dont se plaignent les parties requérantes semble trouver en premier lieu sa source dans la loi du 7 décembre 1998, le Conseil d'Etat estime nécessaire de poser la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

Position des parties requérantes devant le Conseil d'Etat

A.1. Selon la jurisprudence de la Cour, le principe d'égalité et de non-discrimination s'applique également entre communes. Or, les dispositions en cause entraînent une différence de traitement injustifiable au détriment de la commune d'Ixelles. En application des articles 24 et suivants de la loi du 7 décembre 1998, elle se voit en effet privée de tout pouvoir de décision au sein du collège et du conseil de la zone de police dès lors qu'est mis en place un système de vote censitaire et pour autant que le seul partenaire de la zone - la ville de Bruxelles - décide de déroger à la pratique du consensus.

La situation de la commune d'Ixelles est tout à fait unique : d'une part, les quatre autres grandes villes « hors normes » du pays forment une zone uncommunale; d'autre part, les autres communes de la Région de Bruxelles-Capitale sont composées d'au moins trois partenaires, ce qui ne fige pas les puissances votales de chaque commune. Cette différence de traitement a des effets dramatiques pour la commune d'Ixelles, qui est la seule du pays à avoir perdu son autonomie communale en matière de police.

Compte tenu de sa population, de l'étendue du territoire à couvrir et des effectifs policiers, la situation de la ville de Bruxelles ne peut en effet être comparée qu'à celle d'une autre grande ville.

A.2. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 7 décembre 1998 que le législateur n'a pas souhaité porter atteinte aux prérogatives de chaque commune. Pourtant, en ne prévoyant aucun mécanisme correcteur, tout en déléguant au Roi le pouvoir de découper le territoire du Royaume en zones de police, sans aucune limitation ou indication minimales, les dispositions en cause ont donné naissance à une situation discriminatoire à charge de la seule commune d'Ixelles par rapport à l'ensemble des autres communes du pays.

A.3.1. Selon la jurisprudence de la Cour, une délégation de compétences accordée par le pouvoir législatif au pouvoir exécutif n'est pas contraire au principe de légalité pour autant qu'elle soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur. Tel n'est assurément pas le cas de l'article 24 de la loi en cause, dont l'alinéa 3 donne au Roi toute compétence pour fixer les modalités à suivre pour l'octroi de voix aux membres du collège de police sans porter aucune définition précise, ni déterminer aucun élément essentiel à ce sujet, ce qui a engendré la situation discriminatoire dénoncée devant le Conseil d'Etat.

En outre, si la situation actuelle confère à la ville de Bruxelles une pleine autonomie pour gérer ses propres prérogatives en la matière, cet élément ne pourrait justifier la discrimination dénoncée, dès lors qu'il n'est en rien indispensable, ni utile que, pour gérer au mieux sa propre police, la ville de Bruxelles doive imposer toutes ses mesures à la commune d'Ixelles.

A.3.2. Appelée à s'expliquer au sujet de l'incidence que pourrait avoir l'article 184 de la Constitution sur la réponse à donner à la question préjudicielle, la commune d'Ixelles relève que le principe de légalité contenu à l'article 184 de la Constitution s'applique bien en l'espèce dès lors qu'il s'agit de régler l'organisation et les attributions des services de police.

Conformément à la jurisprudence de la Cour, le Roi peut être amené à régler certaines questions de détail en la matière pour autant que les éléments essentiels aient été fixés par le législateur.

En l'espèce, la division du territoire en zones de police revêt un caractère essentiel, comme le démontrent les garde-fous procéduraux mis en place par l'article 9 de la loi en cause.

Position de la zone de police Bruxelles-Ixelles

A.4. Il est erroné de considérer que l'article 24 de la loi du 7 décembre 1998 a laissé au Roi toute latitude pour fixer, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, les modalités à suivre pour l'octroi de voix aux membres du collège de police. L'alinéa 1er de cet article prévoit en effet qu'au sein de chaque 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. Le Roi ne peut donc fixer les modalités en cause que dans la mesure où elles permettent à chaque bourgmestre d'une zone de police pluricommunale de disposer d'un nombre de voix proportionnel à la dotation policière minimale que sa commune investit dans la zone. Il ne s'agit là que d'une tâche formelle d'exécution.

A.5. Il est tout aussi faux de prétendre que les dispositions en cause ne poseraient aucune condition ni modalité pour la constitution des zones de police et permettraient ainsi la constitution de zones associant une commune « normale » et l'une des cinq grandes villes « hors norme », sans que la répartition de la puissance votale au sein des organes de la zone n'en soit affectée.

En effet, parmi les dispositions en cause, seul l'article 9 de la loi du 7 décembre 1998 pourrait être à l'origine de la discrimination invoquée. Cependant, force est de constater que cette disposition prévoit tant des modalités que des conditions entourant la constitution des zones de police.

En ce qui concerne les modalités, il est prévu que le Roi ne peut diviser le territoire en zones de police que sur proposition des ministres de l'Intérieur et de la Justice, après avis des bourgmestres, des gouverneurs et des procureurs généraux concernés et par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

En ce qui concerne les conditions émises à la constitution des zones de police, l'article 9 de la loi en cause prévoit encore que ces zones ne peuvent excéder le territoire des arrondissements judiciaires et que l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale est divisé en zones de police.

A.6.1. Pour le surplus, la catégorie des zones de police pluricommunales n'est pas comparable à celle des zones de police unicomunales, dont font partie les quatre autres grandes villes du pays. En effet, la zone unicomunale n'a pas de personnalité juridique distincte de celle de la commune ou de la ville qui la constitue et elle est administrée directement par le collège ou le conseil communal.

Il ne peut donc exister aucune discrimination entre ces zones pour le motif qu'elles ne font pas partie de catégories comparables. Traiter de manière identique la zone de police unicomunale et la zone de police pluricommunale, en ce qui concerne la répartition de la puissance votale, est également impossible.

A.6.2. Appelée à s'expliquer sur l'incidence que pourrait avoir l'article 184 de la Constitution sur la réponse à donner à la question préjudicielle, cette partie estime que cette disposition n'est pas l'une des normes de contrôle relevant de la compétence de la Cour. Cependant, elle pourrait être combinée avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

La loi en cause a été adoptée avant la modification de l'article 184 de la Constitution. Le Constituant a donc voulu couvrir la loi en cause, en ce compris les délégations qui y sont contenues.

Par ailleurs, l'article 9 de la loi du 7 décembre 1998 ne peut être lu indépendamment de l'article 22bis de la même loi, inséré par la loi du 13 juillet 2001. Cet article vise expressément la zone de police de Bruxelles-Ixelles. Il confirme donc, sur ce point, la délégation concédée au Roi par l'article 9 de la loi en cause.

Position du Conseil des ministres

A.7. A titre liminaire, le Conseil des ministres conteste la compétence de la Cour pour répondre à la question préjudicielle posée. En effet, la Cour ne contrôle pas la constitutionnalité des arrêtés et règlements. De même, elle refuse de statuer sur la manière dont une norme législative a été exécutée par le pouvoir exécutif. Or,

en l'espèce, la question préjudicielle porte sur une différence de traitement résultant de la mise en œuvre par le Roi des dispositions législatives en cause. Cette différence de traitement n'est même pas consacrée en germe par la loi en cause.

A.8. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres conteste le caractère discriminatoire du processus de constitution des zones de police, des règles de répartition des voix au sein des organes des zones de police et de la différence de traitement entre la situation de la zone de police Bruxelles-Ixelles et les zones des quatre autres grandes villes du pays.

A.9. La constitution des différentes zones de police, régie par l'article 9 de la loi en cause, est libre et sans contrainte. Chaque commune a le choix de s'assembler avec d'autres pour créer une zone pluricommunale dotée de la personnalité juridique ou de demeurer seule, en qualité de zone monocommunale. De même, les communes ont le choix de reproduire les anciennes « zones interpolice » ou de constituer des zones de police ayant un autre ressort territorial.

En l'espèce, c'est de façon libre et éclairée que les communes d'Ixelles et de Bruxelles-Capitale ont décidé de constituer la zone de police Bruxelles-Ixelles. En outre, l'adhésion de la commune d'Ixelles s'est faite en pleine connaissance des mécanismes de répartition des voix au sein des organes de la zone de police.

A.10. La répartition des voix au sein des organes de la zone de police est régie par les articles 24, 26 et 28 de la loi en cause. En ce qui concerne le collège de police, le législateur met en place un système de vote plural. En ce qui concerne le conseil de police, le législateur distingue les questions d'ordre général et les questions relatives au budget, aux modifications budgétaires et aux comptes annuels pour lesquelles un système de votation identique à celui qui est prévu pour le collège de police prévaut.

En prenant en compte la représentativité de chaque commune en fonction de son chiffre de population ou de sa contribution au financement de la zone de police, le législateur n'a pas méconnu les articles 10 et 11 de la Constitution. Le principe de la représentation proportionnelle est en effet un principe légitime et unanimement admis, même s'il implique que les représentants minoritaires se voient imposer certaines décisions.

A.11.1. Enfin, la différence de traitement entre la zone de police Bruxelles-Ixelles et les quatre zones de police unicomunales que composent les quatre autres grandes villes du pays, à la supposer consécutive à la loi litigieuse, repose sur une justification raisonnable. Les communes peuvent en effet continuer d'exercer leur contrôle sur les zones de police unicomunales suivant les règles régissant les structures communales. En revanche, les communes qui participent à une zone pluricommunale doivent nécessairement accepter de partager ce pouvoir de contrôle avec d'autres communes.

A.11.2. Appelé à s'expliquer sur l'incidence que pourrait avoir l'article 184 de la Constitution sur la réponse à donner à la question préjudicielle, le Conseil des ministres estime que la Cour ne peut se saisir de l'article 184 de la Constitution que par le biais du principe d'égalité et de non-discrimination.

La compétence réservée au législateur en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des services de police doit être interprétée de manière raisonnable. Des délégations doivent donc pouvoir être autorisées, comme en atteste d'ailleurs la jurisprudence de la Cour.

En l'espèce, les éléments essentiels de la réglementation ont été fixés par le législateur. Ainsi, en ce qui concerne la répartition du territoire en zones de police, le législateur a imposé que les zones soient unicomunales ou pluricomunales et, dans ce dernier cas, qu'elles disposent de la personnalité juridique. Pour le surplus, on conçoit difficilement que le législateur ait été à même d'organiser, dans les détails, la procédure de consultation des autorités locales qu'il prévoit à l'article 9 de la loi en cause. Une délégation au Roi en la matière a donc pu être raisonnablement considérée comme plus efficace.

- B -

B.1.1. L'article 9 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, dispose :

« Après que l'avis des bourgmestres concernés, qui consultent les conseils communaux à cet effet, ainsi que l'avis du procureur général et du gouverneur aient été recueillis sur une proposition de répartition du ministre de l'Intérieur, le Roi divise, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres sur la proposition des ministres de l'Intérieur et de la Justice, le territoire des provinces et celui de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale en zones de police. Pour ce faire, les limites des arrondissements judiciaires sont respectées, sauf en ce qui concerne les communes ressortissant à plusieurs arrondissements judiciaires.

Une zone de police est composée d'une ou de plusieurs communes. La zone pluricommunale est dotée de la personnalité juridique ».

B.1.2. L'article 24 de la même loi dispose :

« 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 ».

B.1.3. L'article 26 de la même loi dispose :

« 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 ».

B.1.4. L'article 28 de la même loi dispose :

« Les articles 104, alinéas 1er et 3, et 105 de la nouvelle loi communale sont d'application conforme au collège de police. 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. En cas de parité de voix, le collège de police reporte l'affaire à une prochaine réunion. Si la majorité des voix du collège de police a déclaré au préalable urgent le traitement de l'affaire, ou si l'affaire avait été reportée lors d'une réunion précédente après parité de voix, la voix du président est prépondérante en cas de parité des voix ».

B.2. La Cour est interrogée par le Conseil d'Etat sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution des dispositions précitées en ce que celles-ci contiennent une habilitation conçue en des termes trop généraux qui permettrait au Roi, d'une part, de déterminer librement les modalités à suivre pour l'octroi de voix aux membres du collège de police et, d'autre part, de regrouper, au sein de la zone de police de Bruxelles-Ixelles, des communes aux caractéristiques très différentes.

B.3.1. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la Cour est donc interrogée, non sur la constitutionnalité des arrêtés royaux pris en exécution des dispositions législatives visées dans la question préjudicielle, mais sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'habilitation faite au Roi par ces dispositions. Il s'ensuit que la Cour est compétente pour répondre à la question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat.

B.3.2. Seuls les articles 9 et 24 de la loi en cause contiennent une habilitation faite au Roi, de sorte que la Cour limite son contrôle à ces dispositions, tout en tenant compte du contenu des articles 26 et 28 de ladite loi.

B.4.1. En attribuant au pouvoir législatif la compétence de régler l'organisation du service de police intégré, structuré à deux niveaux, le Constituant a voulu éviter que le

pouvoir exécutif règle seul cette matière; l'article 184 de la Constitution garantit ainsi qu'elle fera l'objet de décisions prises par une assemblée délibérante démocratiquement élue.

Le manquement à cette disposition est constitutif d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution puisqu'une catégorie de citoyens se verraient de la sorte privés de manière discriminatoire de la garantie que constitue l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue.

B.4.2. A moins que les termes de la question préjudicielle ou les données de la cause amènent à conclure dans un autre sens, la Cour doit contrôler la compatibilité d'une norme législative avec les dispositions du titre II de la Constitution au moment de ce contrôle et non au moment de l'adoption de la norme législative.

La disposition litigieuse est, certes, antérieure à l'entrée en vigueur de l'article 184 de la Constitution. Cependant, le litige dont est saisi le juge *a quo* porte sur une période qui est postérieure à cette entrée en vigueur.

Bien que l'article 184 de la Constitution réserve ainsi, en cette matière, la compétence normative au législateur fédéral - lequel doit en régler les éléments essentiels -, il n'exclut pas que soit laissé un pouvoir limité d'exécution au Roi, voire à d'autres autorités désignées par le législateur. Une telle délégation n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

Il y a lieu d'examiner dès lors si l'habilitation donnée au Roi par les dispositions en cause respecte les limites ainsi définies.

B.5.1. Les développements de la proposition de loi qui est à l'origine de la loi en cause indiquent que « les zones de police seront constituées en partant des ZIP actuelles » et justifient ainsi cette option :

« Interrompre brutalement cette dynamique existante pour créer de nouveaux découpages ne tenant pas compte de la pratique peut avoir des conséquences néfastes pour le bon fonctionnement de l'appareil policier. Des adaptations devront cependant être apportées dans certains cas en tenant compte de l'expérience acquise dans la ZIP ainsi qu'en tenant compte :

1° de l'effectif nécessaire pour assurer les fonctions de police de base dans toute la zone, en tenant compte de l'impact qu'aura sur l'effectif la création, conformément à l'article 10, d'un ou de plusieurs postes de police dans chaque commune de la zone;

2° des délais d'intervention;

3° du nombre maximal de communes afin de garantir l'exercice efficace de l'autorité des bourgmestres;

4° des caractéristiques socio-économiques et administratives de la zone.

Là où des zones interpolices n'existent pas aujourd'hui, il y aura lieu de discuter de quelle façon et sous quelles conditions des zones de police peuvent être créées.

La division du territoire du Royaume en zones de police se fera par le Roi sur proposition des ministres de l'Intérieur et de la Justice. Elle ne pourra s'effectuer sans avis des bourgmestres concernés qui devront consulter à ce sujet leurs conseils communaux. Un avis du procureur général et du gouverneur est également prévu. Ces avis seront émis, par ces diverses instances, sur la base d'une proposition concrète de constitution des zones leur transmise par le ministre de l'Intérieur.

L'objectif est d'arriver à un total d'environ 200 zones de police.

L'article 9 prévoit le respect des limites des arrondissements judiciaires, sauf en ce qui concerne les communes qui ressortissent à plusieurs arrondissements judiciaires.

Il est important de souligner, à cet égard, que de tels cas ne sont que provisoires; en effet, dès que les limites des arrondissements judiciaires auront été retracées – en tenant compte notamment des limites des communes – et que le ressort de ces arrondissements aura été modifié, de tels cas ne pourront plus se présenter » (*Doc. parl., Chambre, 1997-1998, n° 1676/1, p. 15*).

B.5.2. Le Premier ministre précisa encore à cet égard :

« 1° En ce qui concerne Bruxelles : la loi sera appliquée partout de la même manière. Aucune exception n'est prévue. En fait, rien n'est encore prévu. Seule la structure générale a été arrêtée. Sa concrétisation n'interviendra qu'après l'évaluation (voir 4°).

[...]

4° En ce qui concerne l'évaluation : il fallait choisir entre deux extrêmes. Ou bien on ne changeait rien aux zones de police existantes (les ZIP actuelles) ou bien on reprenait tout depuis le début. La philosophie qui sous-tend l'évaluation est simple : les ZIP qui fonctionnent bien sont maintenues et transformées en zones de police, mais là où des problèmes se posent, on redessine localement le paysage policier. Cette évaluation est en cours. Elle sera terminée lors de l'entrée en vigueur de la loi qui permettra la création de zones de police. Inversement, la loi n'entrera pas en vigueur avant la fin de l'évaluation. Etant donné que la loi entrera en vigueur par phases successives au début de l'an prochain, l'évaluation devra être terminée d'ici là. Il est évident que le parlement sera informé des résultats de cette évaluation » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1676/8, pp. 60 et 62).

B.5.3. Il ressort de ce qui précède que la division du territoire des provinces et de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale en zones de police devait se faire après les consultations, avis et propositions mentionnés à l'article 9 de la loi en cause, que leur découpage devait tenir compte de la pratique, que les anciennes zones (ZIP) devaient en principe être maintenues et enfin qu'il faudrait tenir compte d'une évaluation qui était en cours.

B.5.4. Ces éléments peuvent expliquer que, dans l'article 9, le législateur se soit limité à n'indiquer que l'obligation de respecter les limites des arrondissements judiciaires, sauf en ce qui concerne les communes ressortissant à plusieurs de ces arrondissements, et à autoriser que les zones de police se composent de plusieurs communes. De telles précisions peuvent être considérées comme les éléments essentiels qui doivent être arrêtés par le législateur lui-même lorsqu'il définit les limites d'une habitation donnée au Roi.

B.5.5. En outre, par la loi du 13 juillet 2001, le législateur a inséré dans la loi en cause un article *22bis* dont le paragraphe 1er dispose :

« 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 :

- deux pour la zone de Uccle, Auderghem et Watermael-Boitsfort;
- quatre pour la zone d'Anderlecht, Forest et Saint-Gilles;
- trois pour la zone de Molenbeek-Saint-Jean, Berchem-Sainte-Agathe, Ganshoren, Jette et Koekelberg;
- quatre pour la zone de Bruxelles et Ixelles;

- quatre pour la zone de Schaerbeek, Saint-Josse-ten-Noode et Evere;
- deux pour la zone d'Etterbeek, Woluwe-Saint-Lambert et Woluwe-Saint-Pierre ».

B.5.6. 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*, 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 (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, N° 2-740/3, p. 7). Il reste qu'en adoptant l'article *22bis*, le législateur s'est approprié la division en zones de police opérée par le Roi, de telle sorte que, en toute hypothèse, il est satisfait aux exigences du principe de légalité inscrit à l'article 184 de la Constitution.

B.6.1. Par ailleurs, le législateur a pu habiliter le Roi à déterminer les modalités à suivre pour l'octroi des voix aux membres du collège de police dès lors qu'il avait fixé lui-même le principe selon lequel chaque bourgmestre y dispose d'un nombre de voix proportionnel à la dotation policière minimale que sa commune investit dans la zone pluricommunale.

Compte tenu des précisions qu'il fournissait quant au principe de répartition des voix au sein du collège de police, le législateur pouvait, dans une matière complexe, sans violer le principe de légalité prévu à l'article 184 de la Constitution, attribuer au Roi la compétence technique de définir les modalités particulières servant à mettre en œuvre le principe défini par le législateur lui-même.

B.6.2. Sans doute le principe retenu par le législateur peut-il avoir pour conséquence de désavantager certaines communes lorsqu'elles sont associées, au sein d'une même zone de police, avec une commune de grande importance. Néanmoins, le législateur a pu raisonnablement autoriser le Roi à procéder à de tels regroupements lorsque les critères d'efficacité policière, tels qu'ils sont mentionnés en B.5.1, l'imposaient.

B.6.3. Enfin, l'atteinte à la compétence des communes et, par voie de conséquence, au principe de l'autonomie locale, que comporte la création de zones de police regroupant des communes d'envergure différente, ne serait incompatible avec les articles 10 et 11 de la

Constitution, lus en combinaison avec les articles 41, alinéa 1er, et 162, alinéas 1er et 2, 2°, de la Constitution et avec l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui garantissent la compétence des communes pour tout ce qui concerne l'intérêt communal, que si elle était manifestement disproportionnée. Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les communes de tout ou de l'essentiel de leurs compétences, ou si la limitation de compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir.

En l'espèce, les travaux préparatoires de la loi en cause révèlent que le législateur a considéré que la police communale n'était plus une matière d'intérêt exclusivement local et qu'il a estimé nécessaire de créer des zones de police afin de garantir une meilleure efficacité policière (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1676/1, p. 7). Par ailleurs, dans les zones pluricommunales, les compétences antérieurement dévolues aux organes communaux continuent d'être exercées, au niveau local, par le collège et le conseil de police au sein duquel coexistent plusieurs modes de votation dont seuls certains prennent en compte l'importance de la dotation policière de chaque commune. Enfin, les bourgmestres des communes regroupées au sein d'une zone de police pluricommunale disposent, à titre individuel, d'importantes compétences opératoires, en vertu notamment des articles 42, 43 et 45 de la loi en cause.

Il s'ensuit que l'atteinte au principe de l'autonomie communale qu'autorisent les dispositions en cause n'est pas disproportionnée.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

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.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 15 janvier 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior