

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 167.661 du 9 février 2007

A. 95.971/VIII-5434

En cause : **la commune d'Oupeye,**
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par :

1. le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Mes Françoise COLLARD et
Yves KEVERS, avocats,
rue des Anges 21
4000 Liège,
2. le Ministre de la Justice.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 septembre 2000 par la commune d'Oupeye qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 28 avril 2000 déterminant la délimitation du territoire de la Province de Liège en zones de police en ce qu'il prévoit la création d'une zone de police composée de la ville de Visé, la commune de Blégny, la commune de Dalhem, la commune d'Oupeye, la commune de Bassenge et la commune de Juprelle;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 21 février 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 25 juillet 2006 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 22 septembre 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour la requérante, et Me KEVERS, avocat, comparaisant pour la première partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, 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 du recours sont les suivants :

1. La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, a organisé une nouvelle structure des services de police sur le territoire du Royaume.

L'article 9 de cette même loi habilite le Roi à diviser le territoire des provinces et celui de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale en zones de police, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Une zone de police est composée d'une ou plusieurs communes et la zone pluricommunale est dotée de la personnalité juridique.

Cette disposition, qui constitue la base légale de l'arrêté attaqué, est rédigée comme il suit:

" 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 ".

2. En application de cette disposition, le Ministre de l'Intérieur a ainsi établi, en date du 15 février 1999, une proposition de répartition concernant la division du territoire de la Province de Liège en zones de police. Cette proposition contenait, notamment, la délimitation d'une zone de police constituée par les communes de Bassenge, Dalhem, Blégny, Juprelle, Oupeye et Visé. Elle a ensuite été transmise par le Gouverneur de la Province de Liège aux bourgmestres des différentes communes concernées.

3. Par un courrier du 31 mars 1999, le Gouverneur de la Province de Liège a communiqué au Ministre de l'Intérieur les avis des bourgmestres reçus à cette date et, notamment, les avis des bourgmestres de Visé, Bassenge, Blégny, Dalhem, Juprelle et Oupeye. Dans ce courrier, en ce qui concerne la zone concernée, dite de Basse-Meuse, le Gouverneur rapportait la situation de la manière suivante :

" A l'exception du Bourgmestre de Visé qui remet un avis favorable et du Bourgmestre de Bassenge qui formule diverses craintes et réserves, un avis négatif a été rendu dans la zone 061505 (Basse-Meuse) par les Bourgmestres de Blégny, Dalhem, Juprelle et Oupeye proposant une scission regroupant d'une part les communes de Blégny - Dalhem - Visé et d'autre part de Bassenge - Juprelle - Oupeye.

Il faut remarquer que lorsqu'il s'est agi de se porter candidat en qualité de ZIP pilote, l'ensemble des Bourgmestres avait été unanime.

Il me semble bien que géographiquement et sociologiquement parlant les deux zones sont cohérentes. Cependant, la sous-zone Blégny - Dalhem - Visé présente une faiblesse en effectif qui devrait être prise en considération".

Ainsi le Bourgmestre de la commune requérante, après avoir consulté le Conseil communal, avait remis l'avis négatif suivant :

- " ...
- * Après analyse de la configuration et du fonctionnement de l'actuelle ZIP Basse-Meuse et échange de vues, le 9 mars 1999, entre les Bourgmestres, les Commissaires de police, les Commandants de brigade des communes de Bassenge, Blégny, Dalhem, Juprelle, Oupeye et Visé et le Commandant de district de Liège,
 - * Après plusieurs séances de travail avec les Chefs de corps de la police communale et de la brigade de gendarmerie d'Oupeye,
 - * Après deux commissions communales ayant réuni, le 23 février et le 16 mars, les chefs de groupe du Conseil communal,
 - * Vu la consultation du Conseil communal du 18 mars 1999,
 - * Considérant qu'après deux ans de fonctionnement, l'expérience de la ZIP pilote Basse-Meuse s'est avérée non satisfaisante à l'exception de la permanence d'intervention,
 - * Considérant que la ZIP Basse-Meuse rencontre, dans sa configuration actuelle, de nombreux problèmes soulevés à diverses reprises lors des concertations pentagonales et des réunions des Chefs de Corps, problèmes liés notamment à son

étendue géographique mais également à des intérêts divergents des parties en présence,

- * Considérant qu'il est possible, sur base des effectifs des polices communales et des brigades de Gendarmerie, d'envisager la division de l'actuelle ZIP en Zones plus petites afin d'assurer une police de proximité tant sollicitée par la population,
- * Considérant que la création de deux zones permettrait de répondre aux principaux griefs actuellement formulés (notamment le manque de proximité et les trop longues distances à parcourir) sans compromettre l'efficacité des services,

Vu la proposition du ministre de l'intérieur d'après laquelle la commune d'Oupeye constitue une zone de police (ensemble avec les communes de Bassenge - Blégny - Dalhem - Juprelle et Visé),

DECIDE

D'émettre un avis négatif sur la zone de police proposée par le Ministre de l'Intérieur,

PROPOSE

La création d'une zone de police regroupant les communes de Bassenge - Juprelle et Oupeye, tout en précisant que, vu sa situation géographique, la commune de Bassenge pourrait aussi faire partie de la même zone de police que Visé".

4. Le Procureur Général près la Cour d'Appel de Liège a rendu un avis positif concernant la délimitation de la zone de police telle que figurant à la proposition du Ministre de l'Intérieur en relevant toutefois "la problématique des délais d'intervention eu égard à l'étendue de la ZP".

Selon la requérante, le Procureur Général aurait également mentionné que la création de deux zones de police était cohérente géographiquement et sociologiquement. Cet avis n'a toutefois pas été versé au dossier.

5. A la suite de la communication de données fournies par un groupe de travail mis en place au niveau du Ministère de l'Intérieur, une réunion de concertation pentagonale, réunissant des représentants du Parquet du Procureur du Roi de l'arrondissement de Liège, du Corps de Gendarmerie, du Service Général d'appui Policier, des Corps de Police locaux ainsi que des communes concernées s'est tenue le 17 décembre 1999.

Le procès-verbal établi à l'occasion de cette réunion relate, en ce qui concerne la délimitation des zones de police, les éléments suivants:

" ... D'emblée le Bourgmestre de Visé fait remarquer que la seconde branche de l'alternative est la plus coûteuse et dans la foulée, le Commissaire LAMBERT entreprend de commenter les tableaux chiffrés remis à tous les participants. Ces tableaux tiennent compte notamment du nombre d'hommes qui pourrait être repris par le Fédéral; s'il s'agit de chiffres purement théoriques, il apparaît en tout cas que c'est l'entité Visé, Blégny et Dalhem qui perdrait des hommes.

Les différents conseils communaux se sont prononcés ou bien pour le maintien ou bien pour la scission, tandis que Bassenge n'a pas été dans les temps pour ce faire. Un tour de table est opéré pour recueillir les avis de tous les Bourgmestres concernés. Monsieur DEWEZ (Bourgmestre de Dalhem) souligne que les petites communes concernées n'ont pas grand chose à dire en la matière, en d'autres termes, elles attendent que les deux grosses entités - Visé et Oupeye - se prononcent. De toute manière pour le Bourgmestre de Dalhem, il faut maintenir la ZIP à 6, l'autre option étant à ses yeux, intenable.

De son côté, le Bourgmestre de Juprelle veut à tout prix la scission de la ZIP, le Bourgmestre de Blégny partage son avis. A ce stade de la discussion, le Colonel CHANTRY fait remarquer que les chiffres donnés ne doivent pas être pris au pied de la lettre!

Monsieur PARENT intervient également pour souligner que le Ministre de l'Intérieur - auquel appartient la décision finale - attend les avis circonstanciés des Bourgmestres concernés; le Ministre veut en effet avoir toutes les garanties nécessaires quant au bon fonctionnement sur le terrain de la solution qui sera retenue, ainsi il ne souhaite pas que les ZIP vivotent et dépendent par conséquent beaucoup trop du Fédéral.

Monsieur CHATELAIN, Commissaire de Police d'Oupeye déclare qu'il n'y a pas assez d'hommes sur le terrain car ceux-ci sont pris dans la ZIP et qu'il en résulte un manque de proximité vis-à-vis de la population. Sur ce point, il est rejoint par le Bourgmestre d'Oupeye qui insiste lui aussi sur le manque de proximité et sur les longues distances que les hommes doivent parcourir dans la ZIP. Il explique que ce n'est pas ce que la population attend et qu'il faut dès lors scinder en deux la ZIP actuelle.

Le Commissaire de Visé intervient pour rappeler le coût élevé de la scission précisant qu'une scission serait effectivement une régression, la ZIP à six étant à ses yeux la solution qui rencontrerait au mieux les souhaits des citoyens; il suffirait simplement de répartir différemment les tâches. Le Bourgmestre d'Oupeye préconise de faire une scission à l'essai. En résumé, Oupeye, Juprelle et Bassenge sont favorables à la création de deux ZIP à trois tandis que Visé, Dalhem et Blégny sont pour le maintien de la ZIP à six.

Le Colonel CHANTRY propose lui aussi une scission à l'essai, tout en reconnaissant que cette scission entraînerait une perte d'effectif pour Visé - Blégny et Dalhem. Madame le Procureur du Roi se prononce pour le maintien de la ZIP à six.

De son côté, le Bourgmestre de Visé n'est pas du tout favorable à un essai car selon lui, cela marchera pour Oupeye mais pas pour Visé. Il insiste à l'instar de son Commissaire de Police, sur le fait qu'il s'agirait d'une régression, allant jusqu'à accuser les petites entités telle que Juprelle de vouloir travailler seule dans leur coin ce qui va à contre courant de l'évolution des choses.

Le Bourgmestre d'Oupeye quant à lui insiste sur le fait qu'il est soucieux de la vie des hommes de terrain qui ont beaucoup à faire dans une ZIP géographiquement intenable. Le garde-champêtre de Juprelle conclut qu'en tout état de cause, quelle que soit la solution retenue, c'est difficile à vivre pour les petites communes".

6. Par un arrêté royal du 28 avril 2000, délibéré en Conseil des Ministres le 31 mars 2000, la Province de Liège est divisée en zones de police dont une zone regroupant les communes de Visé, Blégny, Dalhem, Oupeye, Bassenge et Juprelle.

Il s'agit de l'acte attaqué.

7. Suivant la requête introductive d'instance, avant l'adoption de l'acte attaqué, les événements qui suivent ont eu lieu :

Par un courrier du 22 novembre 1999, le Gouverneur de la Province de Liège a averti le Bourgmestre de la commune requérante - le Gouvernement ayant auparavant décidé de reporter la délimitation du territoire en zones de police "à la prochaine législature" - qu'un groupe de techniciens, mis en place au niveau du Ministère de l'Intérieur, dans le cadre de l'examen des propositions de délimitation, avait dégagé la possibilité d'une alternative concernant la zone en question laquelle consistait à maintenir la composition initialement prévue pour la ZIP Basse-Meuse.

Le Gouverneur priait le Bourgmestre de lui faire part de sa position le 25 décembre au plus tard compte tenu de ce que le Ministre souhaitait lancer, dès le début du mois de janvier 2000, la consultation officielle prévue par l'article 9 de la loi du 7 décembre 1998 . Etaient jointes à ce courrier, les données fournies par le groupe de techniciens. Celles-ci consistaient en un tableau comparatif de la proposition de la zone de police d'avril 1999 (soit deux zones de police composées d'une part, de la Commune de Juprelle, la Commune de Bassenge et la Commune d'Oupeye, et, d'autre part, de la Ville de Visé, la Commune de Blégny et la Commune de Dalhem) et la nouvelle proposition (soit la ZIP Basse-Meuse reprenant les six entités) au vu des données chiffrées relatives aux effectifs opérationnels et fonctionnels. Il ressortait de ce tableau que la création de deux zones de police (proposition d'avril 1999) présentait, pour la zone comprenant la Ville de Visé, la Commune de Blégny et la Commune de Dalhem, un déficit en effectifs.

Le 16 décembre 1999, le commandant de la brigade de gendarmerie de Juprelle a toutefois établi une étude aux termes de laquelle, en convertissant les normes fonctionnelles retenues par le groupe de techniciens en heures, il apparaissait que les effectifs étaient suffisants pour envisager la scission de la ZIP Basse-Meuse.

Par courrier du 22 décembre 1999, le Bourgmestre de la requérante a fait savoir au Gouverneur de la Province de Liège que la proposition alternative avait été examinée au sein d'une concertation pentagonale et n'avait pu faire l'objet d'un consensus.

Le Bourgmestre faisait également valoir que dès lors qu'aucun nouvel élément essentiel n'était susceptible de l'inciter à modifier son avis émis en mars 1999, il ne lui était pas possible de souscrire à l'alternative proposée.

Le Bourgmestre maintenait sa proposition de créer une zone de police regroupant les communes de Bassenge, Juprelle et Oupeye tout en précisant que, vu sa situation géographique, la Commune de Bassenge pouvait aussi faire partie de la même zone de police que Visé.

Le 16 mai 2000, le Bourgmestre de la requérante a à nouveau écrit au Gouverneur pour l'informer qu'il regrettait la position prise par le Ministre de l'Intérieur, laquelle allait à l'encontre de l'avis de la grande majorité tant des Bourgmestre que des chefs de corps des polices communales et des brigades de gendarmerie concernées. Ce courrier rappelait l'avis émis le 24 mars 1999 selon lequel il n'était pas possible de souscrire à l'alternative proposée, avis partagé par les Conseils communaux qui s'étaient exprimés lors du Conseil du 28 février 2000, position confirmée lors d'une réunion organisée au cabinet du Ministre de l'Intérieur dans le courant du mois de janvier 2000.

Considérant que la partie requérante prend notamment un moyen, le deuxième de la requête, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que le quatrième moyen de la requête est pris notamment de l'absence de motif de l'arrêté attaqué; que la partie requérante reproche à l'acte attaqué, qui détermine la délimitation du territoire de la province de Liège en zones de police, de ne pas mentionner les motifs de droit et de fait qui le fondent;

Considérant que la partie adverse répond que l'acte attaqué constitue un acte administratif à caractère général ou réglementaire mais non un acte à portée individuelle qui déterminerait la situation d'un individu nommément désigné ou identifiable; qu'elle soutient que le caractère réglementaire de l'acte attaqué ressortirait de ce qu'il procède à une répartition concrète et effective du territoire de la province de Liège en différentes zones de police, aménageant ainsi une situation destinée à une généralité, possédant un caractère permanent et soumise au principe de mutabilité; qu'elle ajoute que les procédures de consultation préalable à la décision constituent une manifestation concrète des garanties offertes à l'occasion de la confection des actes à caractère réglementaire; que, dans son dernier mémoire, elle fait encore valoir que l'acte attaqué "constitue un acte qui participe à l'organisation des collectivités de droit public sur le territoire belge et, en cette mesure, participe à l'organisation de l'Etat fédéral" et enfin, argumente en ces termes :

" Si les différentes zones constituées par l'acte attaqué identifient sans doute individuellement chacune des communes concernées par les différentes zones de police ainsi créées, il n'en reste pas moins que l'organisation collective s'adresse tout à la fois à la généralité, puisque celle-ci s'impose à tous les citoyens présents et futurs, présente un caractère de permanence qui a pour conséquence que la situation de droit, créée par l'acte attaqué, ont des conséquences multiples vis-à-vis de divers intervenants, et est encore soumis au principe de la mutabilité (aucun droit acquis individuel n'existant en raison de l'acte établi)";

Considérant que l'acte attaqué ne comporte pas de normes et a épuisé tous effets par une seule application individuelle; qu'il n'est donc pas un acte réglementaire; qu'il est dépourvu de toute motivation en la forme; qu'en outre, le dossier administratif ne fait pas apparaître les raisons pour lesquelles la partie adverse n'a pas donné satisfaction à la commune requérante alors que celle-ci avait proposé une solution alternative jugée crédible par le Service général d'appui policier; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner les autres moyens de la requête, ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté royal du 28 avril 2000 déterminant la délimitation du territoire de la Province de Liège en zones de police en ce qu'il prévoit la création d'une zone de police composée de la ville de Visé, la commune de Blégny, la commune de Dalhem, la commune d'Oupeye, la commune de Bassenge et la commune de Juprelle.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de l'Etat belge.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le neuf février 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.