CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 216.110 du 28 octobre 2011

A.195.903/VIII-7240
A.190.467/VIII-7613
A.193.758/VIII-7614
A.195.003/VIII-7615
A.197.131/VIII-7616

En cause : **la zone de Police des Arches,**
ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Nathalie FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

le directeur de la Prison d'Andenne,
ayant élu domicile chez
Mes Bruno LOMBAERT et
Vanessa RIGODANZO, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

l'État belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Mes Bruno LOMBAERT et
Vanessa RIGODANZO, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 novembre 2008 par la zone de Police des Arches qui demande l'annulation de "l'arrêté de réquisition du 24 septembre 2008 par lequel Monsieur Delchevalerie, chef d'établissement de la prison d'Andenne requiert l'apport d'effectifs suffisants de la Zone de police des Arches pour lui prêter

assistance afin de maintenir la sécurité de la prison d'Andenne, du 26 septembre 2008 à 6h00 au 27 septembre 2008 à 6h00";

Vu la requête introduite le 19 août 2009 par la même requérante qui demande l'annulation de "l'arrêté de réquisition du 25 juin 2009 par lequel Monsieur Delchevalerie, chef d'établissement de la prison d'Andenne requiert l'apport d'effectifs suffisants de la Zone de police des Arches pour lui prêter assistance afin de maintenir la sécurité de la prison d'Andenne, à partir du 26 juin 2009 pour une période indéterminée";

Vu la requête introduite le 23 décembre 2009 par la même requérante qui demande l'annulation de "l'arrêté pris par le Directeur de la Prison d'Andenne le 30 octobre 2009 portant réquisition de la Zone de police des Arches du 30 octobre 2009 au 30 octobre 2009 à 22 heures";

Vu la requête introduite le 18 mars 2010 par la même requérante qui demande l'annulation de "l'arrêté pris par le Directeur de la Prison d'Andenne le 17 janvier 2010 portant réquisition de la Zone de police des Arches pour une période indéterminée";

Vu la requête introduite le 19 juillet 2010 par la même requérante qui demande l'annulation de "l'arrêté pris par le Directeur de la Prison d'Andenne le 21 mai 2010 portant réquisition de la Zone de police des Arches pour la période du 27 mai 2010 à 22 heures au 29 mai 2010 à 06 heures";

Vu les requêtes introduites les 22 décembre 2008, 15 octobre 2009, 26 février, 27 mai et 10 novembre 2010, par lesquelles l'État belge, représenté par le Ministre de la Justice demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu les ordonnances des 21 janvier et 22 octobre 2009, 11 mars, 31 mai et 7 décembre 2010 accueillant ces interventions;

Vu les mémoires en réponse, en réplique et en intervention régulièrement échangés;

Vu les rapports de M^me^ PIRET, auditeur au Conseil d'État, établis sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification des rapports aux parties et les derniers mémoires;

Vu les ordonnances du 1er septembre 2010, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience publique du 28 octobre 2011;

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

Entendu, en leurs observations, Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Vanessa RIGODANZO, avocat, comparaissant pour les parties adverse et intervenante;

Entendu, en son avis conforme, Mme PIRET, auditeur;

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

Considérant que, par les actes attaqués, le directeur de la prison d'Andenne a réquisitionné la partie requérante, soit pour une période déterminée soit pour une période indéterminée, en raison de grèves du personnel pénitentiaire; qu'ils visent l'article 23, § 5, de la loi sur la fonction de police, les articles 61, 62 et 64 de la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et l'article 182 de l'arrêté ministériel du 12 juillet 1971 portant instructions générales pour les établissements pénitentiaires;

Considérant que les recours sont connexes; qu'il y a lieu de les joindre;

Considérant que la partie requérante prend un moyen unique de l'incompétence de l'auteur de l'acte, du défaut de motivation, de la violation de l'article 23, § 5, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, des articles 61, 62, et 64 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que, dans la troisième branche du moyen, la partie requérante soutient que le directeur de la prison d'Andenne n'était pas compétent pour prendre les actes attaqués dès lors que l'article 23, § 5, de la loi du 5 août 1992 précitée dispose que seul le directeur général des établissements pénitentiaires ou son délégué peuvent requérir la police locale et que la partie adverse ne peut se prévaloir d'aucune délégation;

Considérant que la partie adverse répond que les actes attaqués ont été adoptés sur la base de l'article 182 de l'arrêté ministériel du 12 juillet 1971 qui donne clairement au directeur la possibilité de réquisitionner la police; que, dans son dernier mémoire, elle fait valoir que l'article 23, § 5, de la loi du 5 août 1992 et l'article 182 de l'arrêté ministériel du 12 juillet 1971 coexistent et que cette dernière

disposition n'a nullement été abrogée implicitement par la première; que, selon elle, les travaux préparatoires de la loi du 5 août 1992 indiquent que "le paragraphe 5 de cet article (23) donne une assise mieux adaptée à une mission que la gendarmerie effectue actuellement en exécution de réquisitions trouvant leur source dans l'arrêté ministériel du 12 juillet 1971"; qu'elle explique que le législateur a voulu donner un fondement légal à un pouvoir de réquisition qui, auparavant, ne reposait que sur des dispositions réglementaires alors qu'il "est de principe qu'une réquisition ne puisse être exercée qu'en vertu d'une loi"; qu'elle fait encore valoir que cette disposition législative n'a pas abrogé l'article 182 de l'arrêté ministériel du 12 juillet 1971; qu'elle soutient que le législateur n'a pas voulu attribuer au directeur général des établissements pénitentiaires "un véritable pouvoir propre et autonome, qui aurait exclu toute intervention de la part du ministre de la Justice dont le Directeur général des établissements pénitentiaires dépend hiérarchiquement" mais qu'il a voulu permettre "que ce pouvoir soit exercé souplement, rapidement et de manière efficace, par l'administration pénitentiaire, en permettant directement au directeur général de cette administration d'exercer et de déléguer ce pouvoir par exemple au directeur d'une prison"; que la partie adverse dit ne pas voir "en quoi l'article 23, § 5, de la loi du 5 août 1992 empêcherait le directeur d'exercer son pouvoir hiérarchique en se substituant au directeur général des établissements pénitentiaires pour déléguer la compétence de réquisition concernée aux directeurs de prison"; qu'enfin, elle soutient que l'arrêté ministériel du 12 juillet 1971 n'est pas de ceux qui auraient dû obligatoirement être soumis à l'avis de la section de législation, celui-ci n'édictant pas de dispositions générales et permanentes intéressant la généralité des citoyens;

Considérant que les dispositions pertinentes sont les suivantes :

- loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, article 23, § 5 :

  " la police fédérale et, dans les circonstances visées aux articles 61 et 62 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, la police locale assurent le maintien de l'ordre et la sécurité dans les prisons en cas d'émeutes ou de troubles susceptibles de menacer gravement l'ordre public, lorsqu'elles y sont requises par le Directeur général des établissements pénitentiaires ou par son délégué parce que les moyens et le personnel de l'administration pénitentiaire se révèlent inopérants";

- loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux :

  " Article 3
  Les services de police sont organisés et structurés à deux niveaux : le niveau fédéral et le niveau local, lesquels assurent ensemble la fonction de police intégrée. Ces niveaux sont autonomes et dépendent d'autorités distinctes. La présente loi organise les liens fonctionnels entre ces deux niveaux.

  Conformément au Titre II de la présente loi, la police locale assure au niveau local la fonction de police de base, laquelle comprend toutes les missions de police administrative et judiciaire nécessaires à la gestion des événements et des phénomènes locaux sur le territoire de la zone de police, de même que l'accomplissement de certaines missions de police à caractère fédéral.

Article 61
Conformément à l'article 3, la police locale assure certaines missions de police à caractère fédéral. Le ministre de l'Intérieur ou le ministre de la Justice détermine ces missions par des directives contraignantes. L'exécution de ces directives ne peut mettre en péril l'exécution des missions locales.

Lorsque les directives sont générales, elles sont soumises pour avis au conseil consultatif des bourgmestres. Lorsqu'elles concernent une ou plusieurs zones de police déterminées, elles font l'objet d'une concertation préalable avec le bourgmestre ou le collège de police.

Les directives peuvent porter sur le type de personnel et l'effectif à mettre en œuvre, sur son équipement et son armement et sur les principes de leur intervention.

La directive est exécutée sous la direction du chef de corps de la police locale, sauf lorsqu'elle porte sur une mission qui est exercée conjointement par la police locale et la police fédérale. Dans ce cas, la directive désigne le niveau de police chargé de la direction opérationnelle.

Les directives du ministre de la Justice concernant les missions de police judiciaire sont prises après avis du collège des procureurs généraux.

Article 62
Les missions suivantes peuvent faire l'objet des directives visées à l'article 61 :

1° les missions prévues aux articles 17, 18, alinéa 1er, 19, alinéa 1er, 20, alinéa 1er, 21, alinéa 1er, 23, §§ 3, 4 et 5, 25, alinéa 3, 44 et 46 de la loi sur la fonction de police;

2° les missions à caractère fédéral comprises dans un plan zonal de sécurité;

3° les mesures de police indispensables à l'exécution de missions de police administrative spéciales des autorités publiques fédérales et régionales;

4° prêter main forte aux fonctionnaires publics chargés d'une inspection, d'un contrôle ou d'un constat, dans les conditions prévues à l'article 44, alinéa 3, de la loi sur la fonction de police;

5° certaines missions de surveillance, de contrôle ou de protection spéciale des personnes et des biens mobiliers et immobiliers;

6° la recherche d'informations nécessaires aux autorités fédérales;

7° les opérations de police supralocale à l'égard de personnes, de véhicules ou autres biens recherchés;

8° à titre exceptionnel et temporaire, des renforts à certaines enquêtes judiciaires, à la demande des autorités judiciaires compétentes;

9° à titre exceptionnel et temporaire, certaines missions de surveillance et de contrôle spécifiques en cas de menace grave ou imminente contre l'ordre public, comprenant des risques d'atteintes graves aux personnes et aux biens;

10° à titre exceptionnel et temporaire, des renforts aux missions de police administrative de grande ampleur;

11° les missions de police définies à l'article 16 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

Article 63
Le ministre de l'Intérieur ou le ministre de la Justice peut, lorsque sa directive n'est pas suivie d'effet, et après concertation avec le bourgmestre ou le collège de police concerné, requérir la police locale d'exécuter cette directive.

Article 64
En cas de calamités, de catastrophes, de sinistres, d'émeutes, d'attroupements hostiles ou de menaces graves et imminentes contre l'ordre public, le ministre de l'Intérieur peut, lorsque les moyens de la police locale ne suffisent pas, requérir la police locale d'une autre zone de police aux fins de maintenir ou de rétablir l'ordre public.
Sans préjudice des compétences du ministre de l'Intérieur et du gouverneur, la police locale requise est placée sous l'autorité du bourgmestre de la commune dans laquelle elle intervient.

La police locale requise intervient sous la direction du directeur coordonnateur administratif de la police fédérale ou du chef de corps de la police locale conformément aux articles 7/1 et 7/2 de la loi sur la fonction de police.

La police locale requise doit exécuter toutes les réquisitions à concurrence d'une partie de sa capacité annuelle qui ne peut être inférieure à dix pour cent ni supérieure à vingt pour cent de la capacité de l'effectif minimal du personnel du cadre opérationnel visé à l'article 38. Cette partie est déterminée chaque année dans le plan zonal de sécurité. En cas d'urgence, ou lorsque la sécurité nationale le requiert, la capacité visée à l'alinéa précédent peut être dépassée. Dans les cas fixés par le Roi, la capacité peut dépasser les vingt pour cent".

- arrêté ministériel du 12 juillet 1971 portant instructions générales pour les établissements pénitentiaires, article 182 :

  " Lorsqu'il le juge nécessaire pour la sûreté de l'établissement, le directeur requiert l'assistance de la police locale ou de la gendarmerie".

- directive contraignante du ministre de la Justice du 13 décembre 2001 relative à la police des cours et tribunaux, au transfèrement des détenus et au maintien de l'ordre et de la sécurité dans les prisons en cas d'émeutes et de troubles, point 7 :

  " 7. Actions syndicales du personnel de prison entravant le fonctionnement normal de la prison

  7.1. Les actions syndicales du personnel de prison constituent un cas particulier d'application de l'article 23, § 5, de la loi sur la fonction de police. Lors de telles actions syndicales, la Direction générale des établissements pénitentiaires peut requérir l'intervention des services de police si les moyens et le personnel mis en œuvre par la prison s'avèrent insuffisants.

  7.2. Directives complémentaires
  - Les services de police apportent leur soutien à la direction de la prison, laquelle reste responsable du fonctionnement de l'établissement.
  - Les services de police accomplissent uniquement les tâches qui s'inscrivent dans le cadre de la surveillance et de la sécurité; ils ne peuvent pas être chargés de tâches logistiques ou administratives.
  - L'effectif à prévoir doit être suffisant pour surveiller la prison. En cas d'actions de longue durée, il faut toutefois, pour des raisons de sécurité, également veiller à l'organisation de la promenade et des visites des détenus; si ces activités sont suspendues pendant une longue période, la tension peut monter chez les détenus, ce qui représente un risque potentiel";

Considérant que si la partie adverse peut être suivie lorsqu'elle soutient que l'article 23, § 5, de la loi du 5 août 1992 précitée donne un fondement législatif au pouvoir de réquisition de la police pour pallier les effets d'une grève des agents pénitentiaires, elle ne peut l'être lorsqu'elle affirme que cette disposition législative validerait l'arrêté ministériel du 12 juillet 1971 puisqu'elle confie à une autre autorité le pouvoir de réquisition; que le ministre de la Justice, usant de son pouvoir hiérarchique, ne peut priver un de ses agents des attributions qui lui ont été conférées directement par la loi; que, du reste, la directive contraignante du 13 décembre 2001 dément que telle aurait été son intention; que le dossier administratif ne révèle pas que le directeur général des établissements pénitentiaires aurait délégué le pouvoir qu'il tient de l'article 23, § 5, de la loi du 5 août 1992 précitée aux directeurs de prison en général ou au directeur de la prison d'Andenne en particulier; que les actes attaqués ont été adoptés par une autorité incompétente; que, dans cette mesure, le moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

Les affaires portant les numéros A.195.903/VIII-7240, A.190.467/VIII-7613, A.193.758/VIII-7614, A.195.003/VIII-7615 et A.197.131/VIII-7616 sont jointes.

Article 2.

Sont annulés :

- l'arrêté de réquisition du 24 septembre 2008 par lequel Éric DELCHEVALERIE, chef d'établissement de la prison d'Andenne requiert l'apport d'effectifs suffisants de la zone de police des Arches pour lui prêter assistance afin de maintenir la sécurité de la prison d'Andenne, du 26 septembre 2008 à 6h00 au 27 septembre 2008 à 6h00,
- l'arrêté de réquisition du 25 juin 2009 par lequel Éric DELCHEVALERIE, chef d'établissement de la prison d'Andenne requiert l'apport d'effectifs suffisants de la zone de police des Arches pour lui prêter assistance afin de maintenir la sécurité de la prison d'Andenne, à partir du 26 juin 2009 pour une période indéterminée;
- l'arrêté pris par le directeur de la prison d'Andenne le 30 octobre 2009 portant réquisition de la zone de police des Arches du 30 octobre 2009 au 30 octobre 2009 à 22 heures;
- l'arrêté pris par le directeur de la prison d'Andenne le 17 janvier 2010 portant réquisition de la zone de police des Arches pour une période indéterminée;

- l'arrêté pris par le directeur de la prison d'Andenne le 21 mai 2010 portant réquisition de la zone de police des Arches pour la période du 27 mai 2010 à 22 heures au 29 mai 2010 à 06 heures.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 1.500 euros, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 875 euros et à charge de la partie intervenante à concurrence de 625 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^{e} chambre, le vingt-huit octobre deux mille onze par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M.	CAMBIER,	conseiller d'État,
M^{me}	DÉOM,	conseiller d'État,
M.	DUPONT,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

X. DUPONT. J.-Cl. GEUS.