

La période contemporaine

L'enjeu institutionnel

Le territoire de «Liège» en droit public belge

Christian Behrendt et Quentin Pironnet

Héritage de son ère principautaire millénaire, Liège a revêtu et épouse toujours de nombreuses réalités juridiques. L'Athènes du Nord, la Cité ardente, la Cité mosane, la petite France des bords de Meuse, la ville aux cent clochers, nombreuses sont les dénominations dont la ville fut gratifiée au fil du temps. Son importance, Liège l'a assurément gardée au sein de l'État Belgique naissant en 1831, tant au niveau national qu'international.

Liège faillit ainsi devenir le siège des institutions de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, instituée par le traité de Paris du 18 avril 1951, comme le rappelle par ailleurs Catherine Lanneau. Le gouvernement belge avait alors défendu sa candidature pour y implanter les futures institutions européennes¹. Le choix s'était toutefois porté sur Luxembourg². Fort de son importance historique et démographique – quatrième ville belge et deuxième wallonne –, Liège a servi de base géographique à une foule de divisions et subdivisions territoriales, dont le droit public belge regorge.

Le territoire visé par le terme «Liège» en droit est donc variable et s'étend parfois sur une vaste portion de la superficie du royaume. Ainsi, l'acception la plus spacieuse du mot – le ressort de Cour d'appel – couvre près de 12.000 km², soit 40% du territoire national. À l'inverse, chaque canton judiciaire de Liège correspond à un quart de la superficie de la ville, soit en moyenne 17 km².

Effectuons un tour d'horizon de ces nombreuses réalités territoriales juridiques que recouvre le terme «Liège», de la plus étendue à la plus restreinte. Nous débiterons ce périple par le ressort de Cour d'appel suivi par l'arrondissement judiciaire, le territoire provincial et la zone de secours avant de nous intéresser à la ville de Liège proprement dite, pour clore notre énumération par les cantons judiciaires, les plus petites entités territoriales portant le nom de Liège.

Liège, ressort de cour d'appel

L'ordre judiciaire belge est un système hiérarchisé dans lequel les compétences territoriales sont fixées tantôt par la Constitution, tantôt par la loi – principalement par le Code judiciaire. Ainsi, outre la présence d'une Cour de cassation, juridiction suprême, compétente pour l'intégralité du royaume, la Belgique compte



Le Palais provincial depuis la rue de Bruxelles.

cinq cours d'appel réparties territorialement en cinq ressorts, énumérés à l'article 156 de la Constitution. La Cour d'appel de Liège fut historiquement des premières, aux côtés de Gand et de Bruxelles. On notera le fait remarquable que, jusqu'à la réforme judiciaire de 1974, la Cour d'appel de Liège était juridiquement trilingue car l'ancien ressort comprenait alors la province de Limbourg ainsi que les communes de la région de langue allemande. Le 31 décembre 1974, à l'occasion d'une révision de la Constitution, le nombre de ressorts de cours d'appel a été porté à cinq, en joignant aux trois déjà existants ceux de Mons et d'Anvers. Désormais, la Cour d'appel de Liège connaît des appels en provenance des provinces de Liège, de Namur et de Luxembourg. Le trilinguisme a fait place à un unilinguisme de principe, à l'exception notoire des procédures d'appel des décisions rendues au sein de l'arrondissement judiciaire d'Eupen, dans lesquelles

il *peut* être choisi l'allemand (article 106 du Code judiciaire). Au sein du palais des princes-évêques siège donc la Cour d'appel de Liège, qui traite les appels des jugements des tribunaux inférieurs du ressort, à savoir les tribunaux de première instance des arrondissements de Namur, Liège, Luxembourg et Eupen, ainsi que les tribunaux de commerce des arrondissements de Liège et Eupen. Une Cour du travail est également déterminée sur le même ressort et chargée d'examiner les recours pris contre les décisions des tribunaux du travail. La Cour du travail de Liège est cependant répartie en trois divisions³. La première a son siège à Liège, exerce sa juridiction sur le territoire de la province et connaît donc des appels en provenance des arrondissements de Liège et d'Eupen. Quant aux deux autres, elles ont leur siège à Neufchâteau et à Namur et exercent leur juridiction sur les territoires respectifs de la province de Luxembourg et de Namur.

Liège, arrondissement judiciaire

À l'échelon immédiatement inférieur de l'ordre judiciaire belge, on trouve les juridictions de première instance, les juridictions du travail, les juridictions de commerce ainsi que les tribunaux de police. Depuis une récente réforme en matière judiciaire⁴, il existe désormais un arrondissement judiciaire par province. À cette règle, seules les provinces du Brabant flamand et de Liège font exception. En ce qui concerne cette dernière, son territoire est réparti entre deux arrondissements judiciaires : les neuf communes de langue allemande constituent en fait un arrondissement judiciaire spécifique, l'« arrondissement judiciaire d'Eupen » ou « Gerichtsbezirk Eupen »⁵. Les autres communes de la province – donc celles situées en région de langue française – constituent, elles, l'arrondissement judiciaire de Liège. La compétence territoriale des différents types de tribunaux varie néanmoins. Ainsi, le tribunal du travail de Liège et le tribunal de commerce de Liège sont compétents *ratione loci* sur un territoire plus étendu que celui de l'arrondissement judiciaire de première instance. Celui-ci couvre en effet également les provinces de Namur et de Luxembourg. Ces deux types de tribunaux sont par ailleurs eux-mêmes découpés en huit divisions⁶. En ce qui concerne le tribunal de première instance de Liège, juridiction de droit commun compétente pour l'arrondissement éponyme, il obéit à la répartition en provinces déjà relevée, à savoir le territoire de la province de Liège excepté l'arrondissement d'Eupen. Toutefois, ce tribunal est également physiquement présent dans d'autres villes par le biais de deux divisions supplémentaires, à savoir celles de Huy et de Verviers⁷. Il en va de même des tribunaux de police⁸, qui connaissent principalement du traitement des contraventions ainsi que de la matière du roulage.

Liège, province, arrondissement administratif et circonscription électorale

La Constitution mentionne depuis 1831 – alors en son article premier – le découpage du royaume en provinces. La subdivision en provinces git désormais à l'actuel article 6 de la Constitution. Leur nombre et leur délimitation ne sont pas fixés par le texte suprême, mais supposent l'adoption d'une loi⁹. En Région wallonne, les provinces, au nombre de cinq, correspondent chacune à un ou plusieurs arrondissements administratifs. La province de Liège, quant à elle, existe depuis l'indépendance de la Belgique. Elle est composée de quatre arrondissements administratifs¹⁰ – Liège, Huy, Waremme et Verviers – et de 84 communes¹¹.

La province est un organe tantôt décentralisé, tantôt déconcentré, ce qui signifie qu'elle jouit d'une large marge de manœuvre pour certaines de ses compétences et qu'elle est soumise à un contrôle hiérarchique plus important de la part de son autorité de tutelle pour d'autres. Chaque province est notamment compétente de manière autonome pour la détermination et la gestion des matières dites d'« intérêt provincial »¹². Ces matières ne sont dès lors pas reprises dans un catalogue précis mais sont sujettes à l'appréciation des autorités provinciales. La province adopte des normes qui sont publiées au *Bulletin provincial*¹³.

En 2001, la compétence ayant trait aux pouvoirs subordonnés (provinces et communes) a été transférée aux Régions. C'est par conséquent la Région wallonne qui détient désormais pour l'essentiel le pouvoir décentralisé tenant à la province/arrondissement administratif de Liège sauf pour ce qui ressort de la gestion des matières de compétence fédérale ou communautaire¹⁴. Le siège de la matière se situe désormais au sein du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation¹⁵. Depuis la sixième réforme de l'État en 2014, les Régions sont habilitées à supprimer les institutions provinciales moyennant l'adoption d'un décret spécial, adopté aux deux tiers des suffrages exprimés. Un conseil



La salle de la Cour d'assises de Liège.

provincial et un collège provincial – anciennement députation permanente – sont chargés de la gestion de chaque province wallonne. À Liège, tous deux siègent au palais des princes-évêques dans ce que l'on appelle l'« aile provinciale ». Il existe un gouverneur pour chaque province, assisté par un commissaire d'arrondissement¹⁶. Le gouverneur est à la fois commissaire du gouvernement régional wallon et représentant du gouvernement fédéral et du gouvernement de la Communauté française (ou de la Communauté germanophone pour les communes de langue allemande), ce qui explique que, bien qu'il soit nommé par le gouvernement régional, l'avis conforme du conseil des ministres fédéral est requis¹⁷. Le commissaire d'arrondissement a, quant à lui, outre ses missions propres, la charge de remplacer le gouverneur empêché.

Si, à l'heure actuelle, un seul commissaire d'arrondissement est désigné par province, une particularité subsiste au sein de la province de Liège, plus précisément dans l'arrondissement de Verviers. Il y existe en effet un commissaire d'arrondissement adjoint, établi à Malmedy, et qui est compétent pour les onze communes qui, jusqu'en 1919, faisaient partie de l'Empire allemand¹⁸. Dans les faits cependant, les fonctions de commissaire d'arrondissement et commissaire d'arrondissement adjoint sont exercées par la même personne.

La division du territoire national en provinces est également utile sur le plan électoral. En effet, la division du royaume en plusieurs circonscriptions pour l'élection des membres de la Chambre des représentants est consacrée par la Constitution qui n'en prévoit néanmoins

ni le nombre, ni les limites géographiques, mais délègue au législateur le soin de les déterminer. C'est la province qui sert de base au dessin des circonscriptions électorales belges¹⁹. La circonscription électorale de Liège correspond par conséquent au tracé de la province et envoie quinze députés à la Chambre des représentants. Une exception existe cependant à l'assimilation de la circonscription au territoire provincial. En effet, en 1988, alors que grondait toujours la fronde fouronnaise en faveur du rattachement de la commune limbourgeoise à la province de Liège (le détachement étant intervenu vingt-cinq ans plus tôt, le 1^{er} septembre 1963), on introduisit dans le Code électoral une clause spéciale permettant aux habitants de Fourons de se rendre dans les bureaux de vote de la commune voisine d'Aubel, en région de langue française, pour y exprimer leur suffrage en faveur d'une liste de la circonscription électorale de Liège. Cette « clause Fourons-Comines » continue à s'appliquer tant aux élections de la Chambre des représentants qu'à celles du Parlement européen²⁰.

Enfin, on relèvera que c'est également la province qui sert de fondement territorial aux sièges des cours d'assises. Cependant, depuis l'année 2016 et la réforme dite « Pot-pourri II », les sessions de cours d'assises sont amenées à se raréfier fortement, en raison de la faculté accrue de correctionnalisation des crimes²¹.

Liège, zone de secours

L'autorité fédérale est en charge de l'organisation et du fonctionnement des services d'incendie et de la protection civile, qui a pour mission de « secourir et de protéger en tous temps les personnes, leurs biens et leur espace de vie »²². Afin d'assurer ce service public, l'exécutif fédéral a choisi de délimiter des zones d'intervention appelées « zones de secours ». Elles sont actuellement au nombre de 34 et obéissent à une répartition territoriale différente des zones de police²³. Six zones de secours ont ainsi été créées dans la province de Liège. La ville de Liège, quant à elle, est comprise dans la zone de secours numéro 2²⁴ aux côtés de vingt autres communes²⁵.



La salle du conseil communal au sein de l'hôtel de ville.



Le cabinet du bourgmestre de Liège.

Liège, commune, ville et zone de police

Liège est avant tout une entité communale, résultat de la fusion, en 1977²⁶, des anciennes communes de Liège, Angleur, Bressoux, Chênée, Glain, Grivegnée, Jupille, Rocourt, Sclessin et Wandre. Liège est par ailleurs une « Ville » depuis les origines du Royaume. En droit public belge, ce titre ne revêt toutefois qu'une importance symbolique²⁷. À l'instar de la province, la commune est une collectivité territoriale qui dispose de compétences à la fois fédérales (telles celles relatives à l'état civil – célébration des mariages, délivrance des cartes d'identité, des passeports – ou au maintien de l'ordre public), régionales (collecte des déchets, entretien des voiries, travaux publics, mesures d'économie d'énergie, certaines subventions en matière énergétique) ou encore communautaires (enseignement, bibliothèques, centres culturels). Trois organes sont chargés de l'administration de la commune : le bourgmestre, le collège communal (anciennement collège des bourgmestre et échevins) et le conseil communal. Ce dernier siège à l'hôtel de ville de Liège et se réunit en principe tous les mois. Les normes adoptées au niveau communal et dont la publicité revêt un caractère d'utilité publique ne sont pas publiées au *Moniteur belge*, mais entrent en vigueur par le biais de l'affichage, et ce le cinquième jour qui suit celui-ci, sauf si elles en disposent autrement²⁸.

Une zone de police couvre le seul territoire de la ville de Liège et a été créée par le roi²⁹ en vertu de la loi du 7 décembre 1998³⁰. La zone de Liège est une zone uncommunale et ne dispose donc pas d'une personnalité juridique propre, au contraire des zones pluricommunales, comme la zone limitrophe « Basse-Meuse »³¹. Ce sont le collège et le conseil communaux qui disposent de la compétence en matière d'organisation et de gestion du corps de police locale, notamment en ce qui concerne les nominations.

Liège, cantons judiciaires

Enfin, le terme « Liège » couvre une dernière réalité territoriale, à savoir le canton judiciaire. Il s'agit là de l'entité la plus restreinte, puisque la Cité ardente est divisée en quatre cantons différents, établis selon le tracé de rues de la ville³². Les différents juges de paix de Liège connaissent, dans la limite de leur canton, des demandes dont le montant est inférieur à 2.500 euros ainsi que des contestations portant sur des objets particuliers, tels les baux, les factures de consommation courante (gaz, électricité, etc.) ou encore les servitudes.

Cette analyse a montré la diversité des réalités géographiques que recouvre le terme « Liège » en droit belge. Les délimitations territoriales que nous avons mentionnées ont évolué au fil du temps. Certaines existent depuis l'indépendance de la Belgique et sont restées inchangées, telle la province, d'autres ont vu leur importance décroître – on songe au ressort de Cour d'appel – tandis qu'on observe parfois des entités neuves et régulièrement modifiées – zone de secours ou circonscription électorale. Toutes s'insèrent dans les systèmes judiciaire, administratif et électoral complexes du royaume, dont le découpage territorial est établi dans un grand nombre d'instruments juridiques épars. À l'issue de ce tour d'horizon, une seule conclusion nous vient à l'esprit : les frontières liégeoises, juridiquement parlant, sont décidément toutes relatives.

