

# Sommaire

## I. DOCTRINE

<i>État des lieux de la police de proximité en Belgique</i> , par CARROL TANGE	2
<i>L'amende administrative communale: l'inclassable sanction</i> , par JACQUES BOUVIER	21
<i>La privatisation de la gestion de l'espace public, le cas du stationnement payant</i> , par ERIC GILLET	53
<i>Les pouvoirs de police des communes</i> , par FRANÇOISE LAMBOTTE, MARINA MULLER et VINCENT RAMELOT	58
<i>Examen de la tutelle administrative sur les zones de police en Région wallonne</i> , par INGRID VERHOEVEN	95
<i>La zone de police dans ses relations avec les autorités locales</i> , par CLAUDE BOTTAMODI	111
II. SOMMAIRE 2004	124



# État des lieux de la police de proximité en Belgique

Carrol TANGE

Criminologue, Centre de recherches criminologiques,  
Université libre de Bruxelles

## INTRODUCTION

Le terme de «police» évoque des thèmes qui ont émaillé l'actualité politique belge de ces dix dernières années: «dysfonctionnements», concurrence entre services, «affaires», grand banditisme, insécurité, etc. Mais lorsqu'il s'agit des solutions adoptées par les pouvoirs publics, hormis le thème de la réorganisation des services de police, c'est presque immédiatement l'idée de police de proximité qui émerge. Cheval de bataille du monde politique à tous les niveaux de pouvoir impliqués de près ou de loin dans la gestion policière de la sécurité, véritable *leitmotiv* dès qu'il s'agit d'envisager une évolution favorable de la manière d'appréhender le travail policier dans ses rapports avec la société, la police de proximité demeure pourtant une notion particulièrement vague et sujette à interprétations diverses et souvent divergentes, même chez les premiers concernés: les policiers eux-mêmes.

En Belgique comme dans bon nombre de pays occidentaux, outre des mesures de renforcement des services de police, de leur formation et de développement de collaborations internationales dans certains domaines, c'est bien plus encore le développement d'un nouveau savoir-faire policier qui aura fait l'objet de l'attention, du moins au plan des discours valorisant le «changement». C'est le niveau le plus local qui est concerné, dans un souci de renforcement de la prévention de type situationnel<sup>1</sup> du crime et des atteintes à l'ordre public<sup>2</sup>, en partenariat avec la communauté des citoyens: est ainsi privilégié un modèle, inspiré (à tout le moins dans les termes employés) du *community policing*, et qui prendra en Belgique plus fréquemment la forme de «police de proximité» ou encore celle – plus technique – de «fonction de

- 
1. La prévention situationnelle se caractérise par une logique de durcissement de la cible: «Cette conception part de l'idée selon laquelle la solution pour réduire le crime repose sur l'identification des 'éléments' (biens ou personnes) sur lesquels on peut agir dans un contexte particulier afin que la perception, par le criminel, de ce que lui coûte son acte dépasse ses bénéfices» (J. DE CALAN, «La prévention situationnelle en Angleterre: fondements, pratiques et enjeux», in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1995, n° 21, p. 144).
  2. Ces dernières renvoient au phénomène qui se généralise en Europe à partir des années 1980, celui que l'on qualifiera d'«émeutes urbaines».

police de base». Le *community policing* est très fréquemment et peut-être de plus en plus présenté comme une nouvelle voie, un modèle devant permettre de rencontrer les critiques adressées aux services de police durant ces vingt dernières années.

Dans le présent article, nous nous proposons de réaliser un rapide tour d'horizon de la question de la police de proximité en Belgique. Et parce qu'un état des lieux ne saurait se limiter à la présentation bien léchée d'une doctrine ou de pratiques élaguées de leurs «vices», nous partirons de divers lieux communs (I) pour nous intéresser aux développements récents de normes (II) et de pratiques (III) dont nous serons amenés à relever les tendances et les questions qu'elles laissent ouvertes. Ce faisant, nous laisserons inévitablement certains aspects de la chose policière dans les marges, choix toujours difficiles, mais nécessaires<sup>3</sup>.

## I. LIEUX COMMUNS ET DIVERGENCES DE POINT DE VUE: «MODÈLE» DE QUOI?

Le terme de modèle est trompeur dans la mesure où il laisse entendre qu'il existerait quelque part une source unique, une référence explicite qu'il s'agirait dès lors d'appliquer à la situation belge. En conséquence de quoi la notion de modèle, surtout renvoyant à un ensemble fort complexe de références à des expériences étrangères (principalement anglo-saxonnes) a souvent été exploitée de manière à donner l'illusion d'une cohérence des propositions émanant du pouvoir politique.

Concrètement, rien qu'au plan normatif, on constatera que les choses n'ont jamais été claires et qu'elles demanderont un temps certain avant de se décanter. S'agissant de pratiques policières avérées, elles se verront de diverses manières rattachées à des énonciations de principes de niveaux très divers et au statut normatif pas toujours très clair. Ainsi, on peut noter que si la volonté politique de mettre en place «une nouvelle philosophie» d'action existe depuis le début des années 90, il n'existe pas de consigne sur la façon de traduire cette philosophie de manière opérationnelle et, tout comme on le constate en France, «malgré la multiplication des textes de référence, la police de proximité présente un contour plutôt flou»<sup>4</sup>. Cette absence de clarification du concept se retrouvera très clairement dans l'utilisation en Belgique d'un vocabulaire lié à des pratiques déjà anciennes auquel vont s'ajouter une série de termes plus ou moins équivalents que l'on estime *ex post* être parents de la notion de *community policing*: «police de proximité», «police de base», «police de première ligne», «police à part entière», etc.

3. Nous tenons à remercier Sybille SMEETS qui ne s'est épargné aucun effort de relecture et de correction et nous a aidé à trancher dans le vif, laissant à une autre occasion certaines réflexions, mais nous permettant ainsi de ne pas nous perdre dans le labyrinthe sans fin que nous ouvre la question de la proximité en matière de police.

4. B. JANKOWSKI, «La police de proximité: regard de la recherche sur un nouveau style de police», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1993, n° 13, pp. 209-230.

Dès les débuts de la montée en puissance du thème politique de la « police de proximité », on se référera à divers modèles, maintenant l'illusion que l'on sait de quoi l'on parle puisque chacun est en mesure d'avoir l'impression de comprendre ce que ces expressions recouvrent. Comme le note BRODEUR, ce thème de la police de proximité renverrait avant tout à une philosophie, plutôt qu'à un paradigme opérationnel, permettant de légitimer ce qui existe comme ce que l'on réforme, selon les cas de figure concrets<sup>5</sup>. Même au lendemain de la plus grande réforme que la police belge ait connue, le nœud du problème de sa mise en œuvre se situe, pour certains auteurs, au niveau du fait que la réflexion sur le modèle qu'on tend à instituer, se limite encore largement à la forme, c'est-à-dire aux modalités pratiques – organisationnelles et structurelles – plutôt qu'au « fond ». En d'autres termes, une fois l'intention générale énoncée, on se concentre le plus souvent d'abord sur la question du « comment va-t-on faire ? » avant même de s'être véritablement interrogé sur ce que recouvre (ou devrait recouvrir) cette volonté de proximité, à quoi cela doit mener, en termes de rôle des services de police.

Comme le rappellent SMEETS et STREBELLE à l'occasion de leur examen de la « vulgate » anglo-saxonne dont se réclament encore aujourd'hui les promoteurs belges du *community policing*, la police de proximité s'inscrit plus largement dans le cadre de la notion de *justice de proximité*<sup>6</sup> et participerait tout autant que celle-ci d'une logique de rapprochement (spatial, temporel et relationnel) avec la population dans le cadre d'un accroissement de l'efficacité, de la légitimité et de la rationalisation des moyens. Une logique qui devrait, à terme, permettre également l'humanisation des appareils de justice et policiers<sup>7</sup>.

Mais l'analyse ne saurait s'arrêter simplement à tracer les contours généraux de la notion dans la littérature qui en assure la promotion. Par-delà les énoncés généraux et généreux, la « police de proximité » doit faire l'objet d'un certain nombre de réflexions critiques quant aux pratiques qu'elle promeut et aux dérives auxquelles elle peut conduire. Mentionnons au passage des problèmes relatifs à la définition et à la détermination d'une « communauté consensuelle », et partant, des problèmes liés à la représentativité de cette « communauté » ; l'impossibilité pour la police d'éradiquer les causes socio-économiques de la délinquance ; la délimitation des modalités de collaboration avec des partenaires sociaux pour éviter de diluer la fonction policière ; nécessité, pour certaines missions policières, d'un rapport d'exté-

---

5. J.P. BRODEUR, « La police en Amérique du Nord : modèles ou effets de mode ? », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1997, n° 28, p. 174.

6. H. HAENEL, « Justice de proximité. Premier bilan », *Pouvoirs*, 1995, n° 4, pp. 93-103 ; pour la Belgique, voir Ph. MARY, « De la justice de proximité aux maisons de justice », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1998, n° 3, pp. 293-303.

7. S. SMEETS, C. STREBELLE, *La police de proximité en Belgique. Vers un nouveau modèle de gestion de l'ordre*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 227-272.

riorité ou d'opacité plus important que peuvent contrecarrer la transparence, la visibilité accrue et la proximité trop importante de la population, etc.<sup>8</sup>.

## II. ÉTAT DES NORMES: DES POLITIQUES ÉLABORANT DES CONFLITS DE NORMES

Du côté de la lente formulation de normes chargées d'encadrer le développement d'une police plus proche du citoyen, en Belgique, ce qu'il faudra entendre par police «de proximité» sera défini à partir de 1994 principalement par le ministre de l'Intérieur. Hormis quelques rappels de principe dans la législation et les déclarations gouvernementales, c'est plus particulièrement via des circulaires et, de manière plus contraignante, via le financement des contrats de sécurité<sup>9</sup>, que l'on entendra impulser cette «nouvelle» police<sup>10</sup>, du moins jusqu'à la réforme des polices de 1998.

Si, de la volonté même du pouvoir fédéral, ce sont les polices communales qui sont désignées comme fers de lance de la police de proximité, de son côté, même si elle est loin d'aller au bout de certaines idées en la matière, la gendarmerie se lance dans le réinvestissement du local, notamment via ses projets «Fonction de police de base et de qualité» (FPB-Q) dont on retrouvera de nombreux éléments dans les circulaires du ministère de l'Intérieur.

### 1. AVANT LA RÉFORME DES POLICES: COMMUNITY POLICING, COLLABORATION POLICIÈRE ET PARTAGE DES TÂCHES

Avant la réforme des services de police, on retiendra principalement deux circulaires du ministre de l'Intérieur: la circulaire POL 47 du 16 septembre 1994 traitant de la collaboration policière intercommunale où se trouve développée la notion de service policier local «à part entière» et la circulaire ZIP 1 du 5 décembre 1995 relative aux directives en matière de division du territoire en zones interpolices (ZIP) par province dont le mérite principal sera de tenter de promouvoir le vocable plus technique de «fonction de police de base» tout en tâchant de préciser le cadre de référence et les finalités

8. *Ibid.*, pp. 29-32; C. TANGE, *La police de proximité*, Bruxelles, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2000, 1691-1692.

9. Les contrats de sécurité existent depuis 1992. Conclus entre le pouvoir fédéral (principalement le ministère de l'Intérieur), les Régions et certaines villes et communes, ils étaient surtout conçus autour d'un volet socio-préventif et d'un volet policier, et présentaient comme caractéristiques le partenariat, l'insertion locale et la prévention intégrée. Depuis 2002, le financement des dispositifs policiers se fait, non plus vers les communes par le biais de contrats, mais vers les zones de police par le biais des dotations fédérales. Sur les contrats de sécurité, voir les contributions in Ph. MARY (dir.), *Dix ans de contrats de sécurité. Évaluation et actualité*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

10. T. HENDRICKX, S. SMEETS, C. STREBELLE, C. TANGE, *La police de proximité en Belgique. Bilan des connaissances*, U.L.B., Centre de recherches criminologiques, Recherche commanditée par le ministère de l'Intérieur français (Institut des Hautes Études sur la Sécurité Intérieure), Rapport final, 31 janvier 2000, p. 17.

attachées à cette fonction. Comme on peut le noter, loin de faire l'objet de normes spécifiques, le cadre de référence entourant cette police de proximité avant la réforme des polices s'inscrit dans le souci fonctionnel – prédominant vu le contexte politique – de répartir les tâches dans le cadre d'une collaboration harmonieuse entre services de police.

Les lignes de force de cette police de proximité se retrouvent ainsi principalement au travers de l'énoncé des tâches d'une police de base et de leur priorité au niveau local, qui sont pour la plupart des missions communes à toute police en tenue: une permanence policière 24h/24, la surveillance et l'intervention préventive, les missions judiciaires, le maintien de l'ordre au niveau local, le respect du code de la route et de la législation de l'environnement, les contacts avec le public, l'exercice de différentes formes d'aide sociale, d'aide aux victimes et de conseil aux citoyens.

Parmi les objectifs cités par les circulaires, les principaux sont l'établissement d'un partenariat via la collaboration et la responsabilisation de la population, ainsi qu'une accessibilité et une disponibilité accrue de la police. La démarche se caractérise notamment par une approche par résolution des problèmes locaux (en ce compris le sentiment d'insécurité de la population), la nécessité de rendre des comptes aux autorités de police, la concertation avec les autorités locales, la population et d'autres instances locales, la visibilité de l'action policière et diverses adaptations du corps de police dont une déconcentration des lieux décisionnels, une décentralisation et une déspecialisation (impliquant la polyvalence des policiers).

Le contenu de ces circulaires ne suffit cependant pas vraiment à clarifier ce que l'on entend concrètement par «police de proximité». De nombreuses questions pratiques restent ainsi posées par ce cadre somme toute très ouvert. Face à cette absence de directives claires, c'est tout naturellement la figure de l'agent de quartier – et éventuellement celle de l'îlotier – qui émergera et fera l'objet de l'attention des politiques de développement de la police au plan local. Ainsi, plutôt que de se lancer dans un processus ample de réformes, certains bourgmestres et chefs de corps ont préféré se rabattre sur la remise au goût du jour – du moins dans le discours – d'un type de policier. Cette focalisation sur un service est, en effet, moins coûteuse en moyens financiers et en efforts organisationnels<sup>11</sup>. S'opérait ainsi la jonction entre un discours développé dans une certaine urgence par le supralocal et des réalités policières locales quelque peu prises de court par cette volonté affichée, principalement «en haut», de réformer les pratiques quotidiennes.

A la veille de la réforme des polices, un colonel de gendarmerie avait fort justement observé que «l'introduction du community policing ne sera pas chose aisée (...). Il ne peut suffire, pour le ministre de l'Intérieur, de ne rien faire de plus que proposer le principe de la fonction de police de base dans une circulaire. L'introduction de ce type de fonction de police ayant des conséquences pour l'organisation, la structure et la gestion d'un service de police, le choix stratégique du ministre implique par conséquent qu'il prenne

---

11. *Ibid.*, p. 38.

également en considération toute une série de conséquences de ce choix ou certains problèmes qui peuvent survenir et envisage les solutions nécessaires»<sup>12</sup>.

## 2. LA RÉFORME DES POLICES: LA FORME AVANT LE FOND

Avec le vote de la loi de réforme des services de police de décembre 1998 (dite Loi de police intégrée ou LPI)<sup>13</sup>, on aurait pu penser que les vides en matière de community policing seraient rapidement comblés avant l'opérationnalisation des lignes de force de la réforme arrêtées par le législateur. Il n'en fut rien. Tout au plus ne trouve-t-on à nouveau que des références éparses quoique de plus en plus fréquentes à ce «nouveau» modèle.

Annoncé lapidairement dans une note du Gouvernement en 1997, évoqué de temps en temps au fil des travaux de l'une ou l'autre commission parlementaire, souvent avec peu de développements, le modèle de référence du *community policing* est mentionné dans l'exposé des motifs de la LPI, principalement afin de préciser comment la police locale est supposée assurer la fonction de police de base<sup>14</sup>. On se contente cependant de répéter les formulations déjà inscrites dans les circulaires ministérielles citées plus haut. Même si, plus tard, certaines circulaires réitéreront l'intérêt pour la notion dans le cadre du développement des zones de police, aucune n'en développera les implications concrètes de manière structurée<sup>15</sup>.

De leur côté, les travaux sur le développement d'une approche planifiée de la sécurité font également référence à ce modèle. De manière notable, mais sans introduire de nouveauté, le Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire du Ministre VERWILGHEN (2000), qui marque la politique criminelle de la législature précédente, reconduit l'idée que pour lutter contre le sentiment d'insécurité de la population, c'est la présence policière (y compris l'écoute et l'accès 24h/24) qui est prioritaire, selon le postulat que celle-ci est à la fois dissuasive pour les «mauvais» citoyens et rassurante pour les «bons». On exige ainsi de la police de rencontrer des objectifs hors de sa portée: réduire le sentiment d'insécurité de la population et faire diminuer (les chiffres de) la criminalité. Et, alors que la politique des années 80 place

12. R. VAN DE SOMPEL, «Return to sender ou back to the future? L'évolution de la gendarmerie vers une fonction de police orientée vers la communauté», *Politeia*, 1997, n° 5, pp. 17 et s.

13. Loi du 7 décembre 1998, organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (*M.B.*, 5 janvier 1999).

14. «Notre police doit reposer sur le concept de la police de proximité (...). La police de proximité est, à la fois, une stratégie philosophique et organisationnelle qui permet à la police et à la population locale de coopérer étroitement et afin de résoudre crimes, délits, et d'éviter le sentiment d'insécurité, les désordres sociaux, la délinquance de quartier. Des contacts étroits permanents et personnels constituent ici une première condition. Une police intégrée socialement peut disposer d'informations sociales. Celles-ci permettront sans nul doute de signaler des conflits et des problèmes et de les éviter» (*Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1996-1997, n° 1/700/1, pp. 129-130).

15. Circulaire ZPZ 12 du 22 décembre 2000 (*M.B.*, 25 janvier 2002).

l'autorité locale au cœur des choses<sup>16</sup>, le changement de Gouvernement découlant des élections de 1999 accentuera encore l'affirmation d'un acteur policier qui doit de plus en plus rendre des comptes... au fédéral.

### 3. LE SERVICE MINIMUM ÉQUIVALENT À LA POPULATION ET LES FONCTIONNALITÉS DE LA POLICE LOCALE

Dans la foulée de la réforme, une nouvelle notion apparaîtra, bien que son contenu ne soit pas en soi révolutionnaire: le service minimum équivalent à la population, qui implique non seulement un service de police de qualité, mais une qualité identique dans toutes les zones de police. Pour concrétiser ce principe, le choix s'est porté sur l'uniformisation des situations policières locales par la rédaction accrue de normes contraignantes imposées par le fédéral. Un premier pas sera franchi par l'arrêté royal «mammouth» portant statut juridique de la nouvelle police. À côté de ce texte fort décrié en ce qu'il constitue un carcan organisationnel peu adapté aux nécessités d'un service policier, le fédéral définira dans un arrêté royal et une circulaire (la PLP 10) les six fonctionnalités qu'il entend voir remplir par la police locale (intervention, maintien de l'ordre, travail de quartier, travail judiciaire, accueil et assistance aux victimes) et les normes minimales permettant que ces fonctions soient remplies de manière conforme à ses souhaits de qualité<sup>17</sup>.

S'il peut sembler évident que toutes les fonctionnalités devraient participer d'un rapprochement qualitatif avec la population, seule la fonction de «travail de quartier» fait cependant référence à un modèle de police de proximité (qualifiée ici d'«orientée vers la communauté»), marquant une fois encore à quel point la notion et sa concrétisation sont loin d'être univoques. Ce travail de quartier, «pierre angulaire de la police orientée vers la communauté», doit surtout contribuer au recueil d'informations sur un quartier et des demandes de ce quartier, à la diffusion d'une information générale, au «contrôle préventif» grâce notamment à la visibilité et à l'apport de solutions concrètes aux doléances des habitants, à la détection et la résolution des petits conflits et à l'exécution de tâches policières à portée limitée nécessitant une connaissance particulière ou un contact plus personnel avec la population ou sollicitant une intervention policière non urgente à caractère limité. La norme minimale imposée est d'un agent de quartier pour 4.000 habitants.

---

16. Même si le caractère intégré de la politique sécuritaire n'a pas manqué d'être dénoncé comme volonté du fédéral d'affirmer son emprise sur le local.

17. Circulaire PLP 10 du 9 octobre 2001, *concernant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population* (M.B., 16 octobre 2001), rédigée sur base de l'A.R. du 17 septembre 2001 (M.B., 12 octobre 2001).

#### 4. UNE NORME SPÉCIFIQUE: LA CPI

Finalement, il faudra attendre 2003 pour voir la publication d'une circulaire exposant les piliers du community policing selon le ministère de l'Intérieur<sup>18</sup>, doctrine servant déjà à divers projets-pilotes développés avec l'appui de la direction des relations avec la police locale du Commissariat général de la police fédérale (CGL). Cette doctrine de référence, élaborée avec l'aide de chercheurs de l'Université de Gand, poursuit à ce jour encore sa spécification en des termes pratiques.

Dans un élan de réalisme bienvenu, la rédaction de cette circulaire sera motivée par le ministre de l'Intérieur par le fait que «le community policing est devenu une sorte de 'concept cadre' avec un contenu manquant de précisions et des objectifs fort confus. Il est de plus en plus devenu le réceptacle accueillant toute initiative impliquant, à quelque titre que ce soit, la population. Il apparaît donc urgent de faire les choix nécessaires quant à l'acception à réserver à la notion même et de standardiser les concepts de l'interprétation à lui réserver».

Le concept s'articule autour de cinq piliers considérés comme essentiels et indissociables pour la fonction de police axée vers la communauté:

- L'orientation externe: «La police ne se situe pas face à la société mais en son sein; elle est intégrée à la vie en société». Elle doit donc s'y impliquer.
- Le travail par la résolution de problèmes: elle doit identifier et analyser les «causes potentielles de criminalité et de conflits dans la(les) communauté(s)» pour pouvoir «agir sur eux».
- Le partenariat: la police n'est pas la seule responsable de la sécurité. «La préoccupation sécuritaire est une approche en chaîne dans laquelle les divers partenaires sont les maillons d'une approche globale et intégrée».
- La justification (*accountability*): la police doit s'acquitter de ses responsabilités et mettre en place des mécanismes par lesquels elle peut rendre des comptes à propos des réponses qu'elle a fournies aux questions et besoins de la société.
- L'«implication capable» (*empowerment*): la police et la population doivent s'attaquer ensemble aux problèmes de sécurité et de qualité de vie, et disposer des ressources pour ce faire.

### III. ÉTAT DES PRATIQUES: RÉFORMER QUOI?

#### 1. A LA VEILLE DE LA RÉFORME: DES CONSTATS PAS FORCÉMENT «DÉPASSÉS»

Dans ce contexte de mise en œuvre de la fonction de police s'élabore donc par à-coups et au cœur d'une tension entre pouvoirs locaux et ministère de

18. Circulaire CP 1 du SPF Intérieur du 27 mai 2003 *concernant la définition de l'interprétation du Community policing applicable au service de police intégré, structuré à deux niveaux* (M.B., 9 juillet 2003).

l'Intérieur, un modèle dit « alternatif ». Avant que ne soit votée la LPI, ce sont les services de quartier et d'îlotage qui sont concrètement censés incarner par leurs pratiques l'intégration de la police dans son milieu et la prise en compte de ses spécificités, même si ces pratiques n'entretiennent encore que peu ou pas de rapports avec celles développées dans d'autres services du même corps, entrant parfois en conflit avec elles au niveau des moyens d'action.

Des recherches scientifiques portant sur l'évaluation de la mise en place de la police de proximité, il ressort qu'il est moins question du développement d'un modèle de policing laissant une plus grande place au public dans la définition des problèmes à rencontrer en matière de sécurité et de paix publique que de donner de nouveaux outils plus performants dans une gestion dite proactive des tâches policières dont la définition demeure intégralement la propriété des autorités et directions de police en vertu d'une philosophie de travail globalement inchangée<sup>19</sup>. Face à une gendarmerie qui cherche à investir plus avant le local (surtout dans les zones urbaines), la police communale belge se situait dans un contexte institutionnel pour le moins complexe et particulier: elle était brandie comme symbole et étendard de la volonté politique de « changer les choses » et, dans ce sens, comme un instrument du politique; mais, soumise à des contraintes organisationnelles héritées d'un passé de vaches maigres et d'un modèle de travail policier la destinant à la « lutte contre le crime », elle n'a souvent pu que pousser plus avant les logiques d'action antérieures tout en adoptant à la périphérie quelques réformes de son image de marque par l'amélioration ou la création de certains services d'aide à la population. Pour l'essentiel, la réorganisation de certains services s'accompagnait de la constitution de nouveaux outils destinés à augmenter l'efficacité dans la lutte contre le crime<sup>20</sup>.

À la veille de la réforme des polices (entamée effectivement fin 1999), les résultats des dernières recherches empiriques sur la question ont de manière évidente pointé le semi-échec de cette mise en place de la police de proximité au niveau local. Si les agents de quartier ont bien été désignés comme « policiers de proximité », les restructurations qu'ont connues les corps de police communale ont été insuffisantes ou mal ciblées et n'ont eu souvent pour effet que de renforcer des services privilégiant plutôt le crime-fighting<sup>21</sup>. Au plan des intentions touchant à ce que l'on peut estimer être la nécessité de changer la culture policière, s'est ajouté le constat de l'inadéquation de la mise en œuvre de deux logiques au sein d'un même corps de police: d'une part, celle de police criminelle et du maintien de l'ordre stricto sensu au travers des services travaillant de manière réactive et, d'autre part, celle de proximité des services de quartier censés travailler dans le long terme. La coexistence de ces deux logiques a pour effet que la plus faible des deux – parce qu'elle est supposée s'appliquer aux services relativement marginaux en termes de moyens et de valorisation –, non seulement ne permet pas de

19. S. SMEETS, C. STREBELLE, *o.c.*; C. TANGE, *o.c.*

20. T. HENDRICKX, S. SMEETS, C. STREBELLE, C. TANGE, *o.c.*

21. S. SMEETS, C. STREBELLE, *o.c.*; C. TANGE, *o.c.*

contrecarrer la logique dominante de police criminelle, mais en renforce encore les effets<sup>22</sup>.

À bien des égards, la réforme des polices va s'inscrire dans le prolongement de la situation antérieure, du moins dans la mesure où l'on peut en avoir connaissance, c'est-à-dire principalement à la lumière des initiatives poursuivant, d'une part, la formulation et l'opérationnalisation du modèle en chantier, d'autre part, la mise en œuvre de la fonction de police de base au plan local (surtout via ce que les policiers en disent).

## 2. LES CONSÉQUENCES IMMÉDIATES D'UNE RÉFORME SANS PRÉCÉDENT

Hormis un certain nombre de déclarations publiques et d'interventions dans le cadre de journées d'étude et de readers, on dispose aujourd'hui d'assez peu de données précises et récentes sur la situation dans les corps de police locale, occupés à digérer les conséquences pratiques de la mise en œuvre de la loi de réforme des polices, réforme historique de par son ampleur et ses conséquences tant structurelles que quotidiennes pour le policier.

À côté d'un manque d'études systématiques suivant le développement des pratiques, on relèvera cependant encore le caractère tardif de la formulation plus précise d'une police de proximité dont on entendait pourtant faire le centre nerveux de cette nouvelle police belge. Pourtant, déjà dans le cadre des conclusions d'une recherche commandée par le Ministère de l'Intérieur à la V.U.B., un certain nombre de recommandations avaient été formulées en la matière dès le milieu des années 90<sup>23</sup>. Les auteurs y relèvent que des problèmes graves risquent de surgir dans le courant des réformes lorsque l'on constate l'absence de philosophie politique et de stratégie de mise en œuvre claires. Ces problèmes sont de plusieurs ordres: structurels (par manque de préparation de la politique à suivre – définition du contenu des tâches, de l'orientation de l'organisation globale, des moyens –, par un manque de personnel et d'une planification capable de soutenir les changements); culturels (difficultés posées par une culture de corps différente, disponibilité insuffisante de connaissances préalables et de savoir-faire); communicationnels (leadershipstyle trop orienté sur le contrôle et sur les incidents).

Force a été de constater qu'en termes de timing comme de coordination de divers aspects de cette réforme, le bilan est pour le moins mitigé. Ainsi, dans un rapport récent, la Cour des comptes estimait-elle que «les normes qui, depuis 2001, définissent le service minimum de police de base et celles qui

22. S. SMEETS, C. STREBELLE, *o.c.*, p. 282.

23. T. VAN DEN BROECK, Ch. ELIARTS, *Community policing. Organisatieveranderingen naar de basispolitiezorg bij de gemeentepolitie*, Bruxelles, Politeia, 1994.

déterminent l'effectif minimal de chaque zone de police ne sont cohérentes, ni entre elles, ni par rapport aux objectifs poursuivis»<sup>24</sup>.

Ce qui ne signifie toutefois pas, une fois encore, que par delà les questions de normes établies (ou non) et leur respect, rien n'ait été accompli dans certaines zones de police. Ceci étant, nombreuses sont les voix, de policiers comme d'observateurs externes, pour dénoncer le caractère de contre-exemple du processus même de réforme eu égard aux énoncés de principe dont elle s'est trouvée parée, en particulier son manque de cohérence: non seulement dans le développement harmonieux de structures, de normes et d'un modèle, mais aussi dans la promotion de l'autonomie et de la responsabilité individuelle, ou encore au travers de la rupture de continuité dans un certain nombre de contacts noués au fil du temps entre les partenaires de l'action locale. Sont également relevées l'absence de visibilité commune des services de police et, surtout, la lourdeur de certaines procédures<sup>25</sup>.

### 3. UNE «NOUVELLE» POLICE POUR DE VIEILLES LIGNES DE TENSION

La mutation imposée au paysage policier belge ne va manifestement pas résoudre les tensions entre niveaux d'autorité concernés par la police, elle va même parfois radicaliser les tensions. Ainsi, alors même qu'est fréquemment dénoncée la masse et la précision contraignante des normes élaborées au niveau fédéral en matière de fonction de police de base, la demande (et le refus quasi concomitant) de précisions en matière de mise en œuvre du modèle de community policing «à la belge» semble parfois relever du paradoxe.

#### *a. Entre planification et modélisation de l'action policière: central-local, un dialogue de sourds?*

Sans que cela ait fait l'objet d'une réflexion préalable, diverses dimensions de la réforme des polices vont ainsi se développer à leurs propres rythmes, tant dans l'élaboration des normes que dans leur mise en application, que ce soit concernant le fonctionnement de la police intégrée, la planification, les statuts ou le modèle général de la fonction de police de base, ce dernier étant particulièrement à la traîne. Du coup, chaque police locale a fait avec ce

24. Cour des comptes, *La garantie d'un service minimum de police de base*, Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, juin 2004, p. 2.

25. V. SERON, S. SMEETS, M. SMITS, C. TANGE, dir., *Police de proximité. Un modèle belge entre questions et pratiques*, Bruxelles, Politeia/Centre d'études sur la police, 2004. On trouvera un exposé d'ensemble et une analyse des «mésaventures» de la réforme des police dans L. VAN OTRIVE, *La nouvelle police en Belgique. Désorganisation et improvisation*, Bruxelles, Bruylant, Coll. de l'École des sciences criminologiques Léon Cornil, 2004, à paraître. Concernant les suites de la réforme, les axes et tendances de réflexion entourant la police en Belgique, voir G. DUHAUT, P. PONSASERS, G. PYL, R. VAN DE SOMPEL, dir., *Pour suite d'enquête. Essais sur la police et son rôle dans la société*, Bruxelles, Politeia, 2002.

qu'elle avait et dans les conditions données. Même parmi les zones dites pilotes en matière de *community policing*, le suivi assuré et les développements au cas par cas ont démontré à quel point la modélisation intervenait en décalage avec les impératifs de réalisme organisationnel du moment. À telle enseigne que l'on peut parler d'un modèle oscillant entre une adoption «au menu» ou «à la carte», en fonction du choix de certains corps de police de ne s'attaquer qu'à l'un ou l'autre pilier du modèle à la fois<sup>26</sup>.

Quelques études et commandes de recherches aux universités nous donnent des indications sur une tendance qui tend à dominer les préoccupations tant politiques que policières dans le cadre de la réforme: planifier, organiser et évaluer les tâches policières (idéalement spécifiques).

En ce qui concerne le référentiel d'évaluation, la production d'un *Vademecum* censé aider à la confection des Plans zonaux de sécurité est l'occasion de revenir sur les grandes orientations en matière de politique policière. On notera notamment cette remarque qui semble plaider pour un maintien d'une importante marge de manœuvre qu'un seul modèle de référence ne permettrait pas: «Il ne semble en effet pas judicieux de soumettre la réforme des polices à des principes de base rigides et définitifs. Cette réforme doit plutôt être considérée comme évolutive. Néanmoins, un certain nombre de principes sont devenus très importants dans les débats concernant la police puisqu'ils sont essentiels au bon fonctionnement de la nouvelle structure policière, tant au niveau local que fédéral»<sup>27</sup>. Donc «regarder tous dans la même direction», peut-être bien, mais avec souplesse. Se pose effectivement toujours cette question: jusqu'à quel point faut-il définir en quoi consiste cette souplesse? Et ce, tant concernant le service de police que le policier pris individuellement.

Récemment encore se manifestait cette ambivalence à l'égard des orientations développées au niveau fédéral en matière de police de proximité qui, entre dénonciation d'un manque de clarté et celle d'un caractère trop contraignant, marque bien «la superposition de la question de la proximité à celles soulevées par les nouvelles structures de la police nées de la réforme»<sup>28</sup>. Une ambivalence donc, qui se décline diversement autour de lignes de force du discours de la police de demain, tant dans ses relations à l'autorité qu'au public ou encore en son sein, le tout à l'aune de finalités institutionnelles que l'on peine à dégager ou qui se présentent comme particulièrement ambitieuses.

26. S. SMEETS, C. TANGE, «Conclusions générales», in V. SERON, *e.a., o.c.*, p. 240.

27. P. PONSASERS, E. ENHUS, *Vademecum Plans de sécurité pour la rédaction du plan national de sécurité et des plans zonaux de sécurité que prévoit la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux*, ministère de l'Intérieur, Université de Gand (Unité de recherche Droit pénal et Criminologie: Groupe de recherche Criminologie et Sociologie du droit), 2001, p. 4.

28. S. SMEETS, C. TANGE, *o.c.*, p. 238.

## *b. Entre vérité et partenariat : une problématique place de la police*

Cette problématique souplesse de la police ne se limite pas aux relations entre niveaux de pouvoir et de police, elle affecte également l'image que l'on donne du policier aux divers échelons : elle doit trouver sa place entre l'accentuation de son autonomie et de sa responsabilité et une soumission à l'autorité toujours d'actualité, mais qui se voit « rattrapée » par des initiatives visant à reconnaître ou attribuer un pouvoir discrétionnaire de manière claire et officielle.

Ainsi, tant du côté d'un réaménagement des relations entre police et autorités, misant sur des expériences étrangères et/ou sur la reconnaissance d'une situation de fait liée à l'évolution lente de la police, que de celui des relations entre celle-ci et d'autres acteurs de la société, la police de proximité ou le *community policing* « à la belge » sont-ils devenus un abcès de fixation pour une série de débats entourant la place de la police et les tâches qui relèvent (ou devraient relever) de son champ d'action en propre.

### Les tâches (non) policières

Dans un souci renouvelé de libérer les polices locales des tâches diverses « non » policières (dites le plus souvent administratives), une recherche s'est ainsi attelée à analyser les tâches policières selon l'angle de leur spécificité policière, dans l'espoir de déterminer une liste de tâches qui, actuellement effectuées par les services de police, pourrait être gérée à l'avenir par d'autres services<sup>29</sup>.

Ceci étant, le fait que même certaines tâches qui semblent aujourd'hui ne plus devoir être effectuées par des policiers le soient encore, incite à considérer que celles-ci peuvent avoir une utilité indirecte, notamment au titre de prétexte à des contacts pouvant déboucher sur la révélation de problèmes dans un quartier ou le recueil d'informations autrement inaccessibles. On constate dès lors qu'envisager les finalités du travail policier seulement par le biais d'une dissection des tâches effectuées risque parfois de faire perdre de vue leur finalité réelle, pas forcément en contradiction avec le modèle que l'on souhaite promouvoir. À défaut de cette prise de conscience, on risque, comme par le passé en Belgique, de renforcer un soi-disant noyau dur du « vrai » travail policier exclusivement concerné par la lutte contre la criminalité sur un mode judiciaire assez dur, alors que dans le même temps fleurissent les discours sur l'alternative offerte par une police de proximité.

*A contrario*, certaines tâches encore effectuées par les services de police et considérées systématiquement par ceux-ci comme les alourdissant indûment

---

29. D. DORTU, L. HOUGARDY, V. SERON (A. LEMAÎTRE, dir.), *Analyse des tâches policières : distinction entre les activités spécifiques aux services de police et les activités gérables par d'autres services*, Université de Liège, Service de criminologie, Rapport final d'une recherche commanditée par le ministère de l'Intérieur, 2002.

sont susceptibles de passer à d'autres services aux compétences policières de plus en plus limitées (corps de sécurité pour le transfèrement des détenus et la sécurité des cours et tribunaux) ou même en théorie inexistantes (problématique de la sécurité privée ou des nouveaux acteurs publics de la sécurité<sup>30</sup>).

Partenariat à niveaux multiples: du citoyen...

Dans une logique déclarée de coproduction de la sécurité, les limites semblent perdre de leur netteté: de nouveaux acteurs (du citoyen individuel à des structures privées plus ou moins organisées, si pas à objet social lucratif) émergent sans cesse et d'anciens voient leur position évoluer. Mais ce n'est pas sans soulever de nombreuses interrogations. Lors de récentes réflexions auxquelles participaient notamment de nombreux policiers tant de Bruxelles que de Wallonie, la question des limites à mettre à l'implication du citoyen dans sa sécurité ont été clairement soulevées<sup>31</sup>:

- Doit-on le voir comme partenaire plutôt passif dont les demandes, attentes et besoins sont fortement interprétés ou comme contributeur plus actif à la définition de problèmes de sécurité et à leur solution?
- Quelle est et quelle devrait être la représentativité de la population de référence dans la définition d'un problème?
- Qui doit être à l'initiative de l'action de la police?

D'autres questions ou réserves concernent également les rôles respectifs des acteurs institutionnels de divers champs:

- la participation citoyenne, nécessité fonctionnelle de la police, ne devrait ainsi pas forcément être la finalité première de la police;
- la responsabilité – trop partagée – pourrait aboutir (et une crainte similaire est formulée concernant les dynamiques internes à la police) à une dilution des responsabilités ou à leur glissement (non maîtrisé) d'un acteur à un autre;

---

30. Voir S. SMEETS, «De la territorialisation des dispositifs policiers à la civilisation de la fonction policière. Les anciens et les nouveaux uniformes», *Revue de droit pénal et de criminologie*, Bruxelles, 2000, n° 12, pp. 1249-1266.

31. Les quelques questions qui suivent sont tirées d'une série de demi-journées de réflexion organisées par le *Centre d'études sur la police* (V. SERON, *e.a., o.c.*). On se référera également, pour la partie flamande du pays, à certaines publications du *Centrum voor politiestudies* traitant notamment de la réforme des polices (E. ENHUS, P. PONSAERS, Fr. HUTSEBAUT, L. VAN OUIRIVE, dir., *De politiehervorming*, Bruxelles, Politeia/Centrum voor politiestudies, 2001), du partenariat et de la police (P. PONSAERS, D. VAN NUFFEL, L. VAN OUIRIVE, dir., *Partnership en politie*, Bruxelles, Politeia/Centrum voor politiestudies, 2002) ou encore de l'orientation externe du travail policier (J. VAN ERCK, dir., *Externe oriëntering van de politie. Gemeenschapgerichte politiezorg*, Bruxelles, Politeia/Centrum voor politiestudies, 2003).

– la finalité de sécurité n'est pas de manière évidente commune à tous<sup>32</sup>.

On notera tout particulièrement le débat récurrent provoqué par certains conflits de normes, en particulier concernant les rapports entretenus par la police et les autorités judiciaires et qui souligne la difficulté de faire concorder «police-instrument de l'autorité» et «police-partenaire de l'autorité» dans une relation où la relative autonomie de fait de la police serait enfin reconnue.

... en passant par la police ...

Il n'est pas jusqu'au cœur même des services de polices et de l'organisation du travail que ces questions de relations entre acteurs ne se posent sous un jour résolument partenarial, s'ancrant dans un idéal de communication (interne en l'occurrence) et de gestion améliorée (des ressources humaines notamment). Tant à l'intérieur du corps de police que dans les relations de celui-ci avec de multiples partenaires, la question dorénavant omniprésente serait donc de faire circuler (remonter) l'information et ce, tant pour des besoins d'exercice de la fonction de police que pour la bonne organisation de celle-ci (prise de décision)<sup>33</sup>.

Cependant, à l'occasion d'une autre recherche récente se penchant cette fois sur la question de l'organisation du travail et la gestion des ressources humaines dans le cadre de la mise en place des zones de police au plan local<sup>34</sup>, il est intéressant de constater qu'au chapitre des constats récurrents, on trouve notamment les sempiternels cloisonnements entre services, portés par les représentations des services sur eux-mêmes et les autres. Ce constat n'est pas neuf et s'est simplement déplacé par l'effet induit par la réforme: «Une réflexion entendue dans des zones différentes reflète assez bien un sentiment général observé: 'on a remplacé la guerre des polices par la guerre des services'»<sup>35</sup>. Les raisons évoquées sont quant à elles constantes par rapport à celles ressortant d'analyses antérieures, que cela concerne les relations entre services (valorisation du travail, notamment) ou la composition des uns et des autres (sous-effectif, personnel en fin de carrière, etc.). On trouve aussi

---

32. «Prolongeant d'une certaine manière une question qui se pose au sein même des services de police, on s'interroge manifestement toujours beaucoup sur la nécessité ou la possibilité qu'il y ait un objectif commun, une finalité commune à tous ces partenaires, même si les modalités d'action sont différentes. Tout à l'opposé, pour d'autres, chacun doit rester 'chez soi', car si on peut s'entendre sur certaines modalités d'actions, les finalités ne sont justement pas les mêmes. Ce qui ne veut pas dire que l'on ne peut pas collaborer, mais que pour ce faire, il faut un partage des tâches qui soit très clair» (S. SMEETS, C. TANGE, *op. cit.*, pp. 249-250).

33. *Ibid.*, p. 241.

34. A.-M. DIEU, E. LANDRAIN, J. FLERON (Fr. PICHULT, dir.), *Soutien à la réflexion managériale et à la mise en œuvre du changement dans 5 zones de police*, Université de Liège, Laboratoire d'Études des Nouvelles Technologies de l'Information, de la Communication et des Industries Culturelles (LENTIC), Département changement organisationnel et gestion des ressources humaines, Rapport final, recherche commanditée par le ministère de l'Intérieur (PGR), 2002.

35. *Ibid.*, p. 35

des réflexions plutôt liées à la mise en place de certains dispositifs dans le cadre de la récente réforme. Certains agents de quartier parlent en effet de dérives à propos de ce qu'il convient d'encoder sous forme de «plainte» via l'ISLP<sup>36</sup>, où «compte tenu des catégories existantes dans le système, tout plaignant se transforme en 'victime' et (...) toute personne accusée en 'suspect', même si la plainte est non fondée»<sup>37</sup>.

C'est une fois encore l'occasion de mettre en évidence la tension entre un modèle de police qui demeure souvent un vœu pieux et des infrastructures organisationnelles n'en tenant pas compte ou n'ayant pas été évaluées à l'aune de ce modèle avant leur développement et leur mise en œuvre. Les suggestions pointent indirectement l'incompatibilité chronique de modèles de travail policier trop contrastés dans divers services supposés appartenir à la même organisation, faisant systématiquement surgir des difficultés internes bien connues (conflits, absorption des logiques les plus faibles, etc.) et sans doute peu rencontrées à l'aide des seules mesures touchant à l'organisation des services (organisation elle-même tributaire d'une conception du travail policier dominante, politiquement connotée, quoique pas toujours suffisamment explicitée pour pouvoir en mettre les contradictions au jour).

De même, si la carence en moyens est un thème constant, tout comme la surcharge occasionnée par les tâches de bureau, et si les effectifs insuffisants sont fréquemment mentionnés au titre d'obstacles majeurs, les manières de travailler (notamment d'être «présent en rue») sont tout autant pointées comme devant faire l'objet d'un travail particulier<sup>38</sup>.

Au cours d'une journée inter-zones visant à restituer les travaux de l'équipe de recherche<sup>39</sup>, on voit bien émerger l'ampleur des conceptions à revoir si la logique du travail de quartier ou de proximité est appelée à trouver réellement sa place. On évoque dans un groupe «politique de proximité» des principes et pratiques expérimentés et souhaitables aussi variés que: une culture de proximité à développer dans tout le corps, des critères de recrutement à revoir, une formation continue des agents à mettre en place, une gestion autonome du temps, la dédication d'agents au quartier afin de favoriser réellement l'ancrage local, une adaptation de l'organisation de la zone, pouvant même aboutir à avoir des modèles différents selon la zone de référence (quartier) considérée, le développement de réunions de coordination hebdomadaires avec l'autorité politique locale, l'organisation de permanences dans les maisons de quartier ou encore une polyvalence nuancée.

---

36. *Integrated System for the Local Police*: système informatique intégré à l'usage des polices locales.

37. A.-M. DIEU *e.a., o.c.*, p. 34.

38. V. SERON, *e.a., o.c.*

39. A.-M. DIEU *e.a., o.c.*

... à l'autorité (judiciaire)<sup>40</sup>

On parle souvent des questions soulevées par une police de proximité accentuant sa sensibilité aux attentes de la population ou de certains segments de la société et développant pour ce faire des partenariats qui font craindre à certains une dilution de la spécificité du rôle de la police tout en provoquant une extension tous azimuts des moyens de contrôle au détriment de certaines populations déjà pauvres en ressources en matière de sécurité.

Une autre dimension problématique des grands axes ou piliers de cette police d'inspiration anglo-saxonne est sa propension à mettre sans ambages sur la table la question du pouvoir discrétionnaire policier, souvent relevé par la recherche scientifique dans un contexte européen continental qui ne le reconnaît pas officiellement. Alors même que les piliers d'empowerment et d'accountability du modèle en fin de gestation en Belgique (*cf. supra*) remuent le couteau dans la plaie et suscitent encore des réticences, en particulier dans les rangs de l'autorité judiciaire, diverses initiatives auxquelles cette dernière participe d'ores et déjà – et donc variables selon les arrondissements judiciaires – ont forcé un débat qui semble parfois déjà dépassé. Si la discussion demeure ouverte en termes légaux, même le pouvoir judiciaire semble partagé sur les modalités de gestion et surtout de résorption de l'arriéré judiciaire dans un contexte où la tendance est à l'augmentation de la pression sur la petite délinquance.

Comme le rappellent les auteurs d'une étude portant sur les relations entre police locale et autorités judiciaires dans le cadre des expérimentations en matière du Traitement Policier Autonome (TPA)<sup>41</sup>, instauré à la fin des années 90 afin d'«accélérer et systématiser la réponse pénale à la petite délinquance, répondre à la surcharge des parquets et optimiser le travail de la chaîne pénale»: «Outre ces enjeux de nature organisationnelle, qui s'inscrivent dans une perspective gestionnaire ou 'managériale' propre aux évolutions du pénal aujourd'hui, le TPA soulève diverses questions de fond

---

40. Nous laisserons ici de côté la relation à l'autorité administrative locale. Celle-ci, pour diverses raisons qu'il serait trop long d'approfondir ici et par manque de données actualisées, est assez peu décrite, au mieux dans son rôle de facilitateur de la politique policière dans quelques villes et communes. Il serait toutefois particulièrement intéressant d'examiner comment se sont réaménagés les rapports entre autorité locale et police depuis l'introduction du niveau zonal et de ses mécanismes (en particulier dans les zones pluricommunales) et l'impact de ceux-ci sur l'exécution quotidienne des tâches policières.

41. Recherche des Facultés universitaires St-Louis et de l'université de Gand, elle porte sur des expérimentations dans divers arrondissements de formules d'articulation du travail entre services de police et parquets octroyant dans certains domaines et selon des modalités variables une plus grande marge de manœuvre aux services de police dans l'accomplissement des devoirs d'enquête avant l'envoi du dossier au parquet. Il s'agit souvent, et les chercheurs ne s'y trompent pas, d'une reconnaissance implicite d'un classement sans suite policier.

touchant aux relations entre la police et le parquet et aux modes de construction de la politique criminelle»<sup>42</sup>.

La proximité se résume-t-elle à une question de personne?

En définitive, face à un cadre normatif au mieux confus, au pire contradictoire<sup>43</sup>, les propositions de rénovation de la fonction de police tendent aujourd'hui à mettre l'accent sur l'acteur policier, ses qualités et ses défauts (à améliorer). Ainsi, l'intégration d'une nouvelle philosophie par le personnel est-elle souvent présentée comme le moyen d'y parvenir. Si, concrètement, cette proximité se présente sous les traits organisationnels d'une dissémination territoriale des moyens d'action (d'une présence en rue souvent coûteuse) et du maintien de la vitesse d'intervention et de réponse à l'appel comme critère de proximité (plus temporel), le versant relationnel de la notion de proximité qui émerge de bon nombre de contributions à la réflexion sur la police de proximité souligne pour sa part l'accent mis sur la question de la formation et l'évolution souhaitée des qualités individuelles du policier, qu'il soit chef de zone, officier ou policier de terrain.

Le policier de quartier ne fait pas exception et d'aucuns s'interrogent d'ailleurs sur le profil et le visage concret de ce «super-flic» de proximité, dont la polyvalence peu définie en termes concrets, mais se concrétisant depuis longtemps de manières très souvent diverses selon les corps de police, se trouve au cœur des contradictions soulevées au fil du présent article.

En définitive, beaucoup semble devoir plus que jamais dépendre de la logique de «la bonne personne à la bonne place», de sa motivation et de ses compétences. La difficulté étant et demeurant de savoir comment parvenir à maîtriser ces facteurs et leur combinaison dans des situations locales parfois concrètes entachées de problèmes structurels. Et lorsque «ça marche», il n'est pas évident de savoir pourquoi et que cela soit à l'aune d'un modèle au statut lui-même problématique.

Qu'il s'agisse de projets pilotes à géométries variables prenant place dans la foulée de la réforme de 1998 ou d'initiatives locales ne portant pas cette étiquette, l'avenir et un examen plus systématique de l'activité policière locale

---

42. P. PONSASERS, Y. CARTUYVELS, V. FRANCIS, Chr. GUILLAIN, J. VAN EX, W. VANHAVERBEKE, A. VERHAGE, M. VOGLIOTTI, *Le traitement policier: une autonomie relative? Étude empirique sur le Traitement Policier Autonome*, Gand, Academia Press, Politique scientifique fédérale – Série «Problèmes actuels concernant la cohésion sociale», 2003, p. 261.

43. On ne peut d'ailleurs que saluer les efforts, tant de certains corps de police que d'universités, en vue de restaurer tant bien que mal une certaine cohérence entre les diverses dimensions normatives dont on a souligné les fréquentes contradictions. Voir not. N. VANDEVOORDE, W. VAEREWYK, E. ENHUS, P. PONSASERS, *Politie in de steigers. Bouwen aan gemeenschapsgerichte politiefuncties in een lokale context*, Bruxelles, Politeia, 2003.

nous dira comment il faut comprendre la concrétisation de grands principes se réclamant souvent en même temps de la tradition et de l'innovation<sup>44</sup>.

## CONCLUSION

La démonstration est suffisamment faite du caractère pour le moins ambigu de la situation et du contenu d'un «modèle» belge de police de proximité aujourd'hui (conflits de normes et variété des situations locales auxquelles elles entendent s'appliquer), tant au plan des discours que des pratiques qui s'en réclament. En guise de conclusion, rappelons à quel point susciter et entretenir des attentes est un jeu dangereux, tant pour ceux qui promettent que pour ceux à qui la promesse est faite.

La gestion des risques est de saison. Mais on sait bien que celle-ci en suscite toujours d'autres, dans un processus sans fin. Des risques qui concernent tant le quidam que le policier confronté à ces attentes et à sa propre inadéquation perpétuelle et entretenue (effet pervers, p. ex., d'une certaine forme de formation continue). «Plus que s'adapter, dans le modèle proposé, la police devrait désormais anticiper, être proactive, (...) s'attacher à trouver un remède durable à certains problèmes. Le policier semble dès lors être posté au chevet de la société, de son quartier, afin de soigner tant ses grands maux que ses petits bobos. (...) Dans un contexte politique dont on a pu constater la réactivité aux thèmes sécuritaires, le risque n'est-il pas grand de continuer (...) dans la voie d'une extension des attentes liées à une ambition irréaliste (...)»<sup>45</sup>?» Pour redonner du souffle à la police, une légitimité dont on dresse trop souvent un portrait catastrophiste, faut-il passer par une inflation des arguments de vente du produit sécurité? Le coût social du jeu du risque zéro en vaudra-t-il la chandelle? Dans une société dont on rappelle, à l'occasion de l'énoncé du modèle, ses racines démocratiques, on sait le danger des promesses non tenues lorsque vient la saison des élections.

---

44. Ce chantier est en plein développement dans divers corps de police, avec ou sans l'appui de la CGL, cette dernière s'occupant notamment de conceptualisation et de concrétisation des grands axes de la police de proximité belge défendue par l'autorité fédérale, de sensibilisation des participants aux projets pilotes à celui-ci, de suivi évaluatif des réalisations dans chaque zone, ou encore de fournir des contenus de formation harmonisés avec le modèle. Il y a cependant loin de la coupe aux lèvres et les difficultés rencontrées sont à la hauteur de l'ambition du projet et de l'ambiguïté de l'intérêt porté politiquement (et policièrement) à la chose.

45. S. SMEETS, C. TANGE, *o.c.*, p. 251.

# L'amende administrative communale: l'inclassable sanction

Jacques BOUVIER

Secrétaire communal de Schaerbeek

## INTRODUCTION: UNE DEUXIÈME JEUNESSE

La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, publiée au *Moniteur belge* du 10 juin 1999, avait pour but clairement avoué tant dans son titre que dans ses documents préparatoires, de permettre aux autorités communales de lutter plus efficacement contre les désordres publics locaux élargis pour l'occasion au concept de «dérangements publics».

Pour mémoire, les autorités communales se voyaient ainsi attribuer la possibilité soit de prononcer des amendes administratives, soit de suspendre ou de retirer des autorisations administratives, soit d'ordonner la fermeture d'un établissement à titre temporaire ou à titre définitif.

Seule l'amende administrative fera l'objet de la présente contribution.

L'on se souviendra que cette sanction spécifique n'a pu être mise en œuvre dès la promulgation de la loi et ce, malgré le sceau d'urgence dont le législateur avait marqué la réforme.

Le nouvel article 119*bis* imposait en effet en son paragraphe 13 que l'on règle au préalable la procédure de désignation du «*fonctionnaire habilité à infliger l'amende administrative*»<sup>1</sup> ainsi que celle de perception de ladite amende.

La chose ne fut faite que par l'arrêté royal du 7 janvier 2001 publié le 2 février suivant.

Puis vint encore la circulaire du 2 mai 2001 relative à l'exécution de la loi du 13 mai 1999, circulaire dont l'importance ne peut être négligée tant en ce qui concerne les adaptations des règlements communaux qu'en ce qui concerne les procédures de constat et de poursuite des infractions.

---

1. Il est remarquable de constater qu'un pouvoir de décision est ainsi accordé à un fonctionnaire communal sans qu'un pouvoir de réformation soit reconnu aux autorités hiérarchiques auxquelles il est légalement soumis. Une certaine pratique l'a qualifié du néologisme de «fonctionnaire sanctionnateur» légèrement teinté d'une provocante ironie. À défaut de mieux, il sera qualifié ici de «fonctionnaire délégué», l'expression étant consacrée par une première décision de justice (Pol. Bruxelles, 3 juin 2004, non publiée).

L'on peut donc considérer que ce n'est qu'à partir de cette date que le «*droit communal armé*»<sup>2</sup> devint véritablement opérationnel.

Force est cependant de constater que l'arsenal si généreusement garni ne fut guère utilisé par les administrations communales.

Manifestement, l'amende avait un goût amer.

Il n'est sans doute plus l'heure de revenir sur les polémiques de l'époque dès lors qu'il suffit de constater que très peu de communes se sont lancées dans cette aventure<sup>3</sup> et surtout que le Gouvernement lui-même s'est rapidement rendu compte des imperfections du système.

Ainsi, dès le 10 janvier 2003, le ministre de l'Intérieur sollicitait l'avis du Conseil d'État, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur deux avant-projets de loi, l'un modifiant la Nouvelle loi communale (NLC) et l'autre à la fois la loi relative à la protection de la jeunesse et la Nouvelle loi communale.

Le résumé officiel de ces avant-projets est éloquent:

*«Le projet de loi vise à dépenaliser un certain nombre d'infractions qui figurent dans le titre X du livre II du Code pénal ainsi que dans l'arrêté-loi du 29 décembre 1945 portant interdiction des inscriptions sur la voie publique.*

*Elles pourront faire désormais l'objet de sanctions administratives.*

*Pour les infractions d'une nature analogue qui sont maintenues dans le Code pénal, le présent projet précise comment peuvent coexister les principes d'une sanction pénale et d'une sanction administrative.*

*Le projet de loi prévoit également la manière dont sont constatées ces infractions, la manière dont les sanctions administratives sont infligées et les recours qui sont ouverts à ceux qui en font l'objet.*

*Des règles particulières sont prévues en outre pour les mineurs de plus de 16 ans»<sup>4</sup>.*

Les objectifs correspondaient aux critiques les plus répandues sur le terrain:

- 1) clarifier la problématique de la double incrimination qui empêchait l'effectivité de la réforme;
- 2) clarifier les cas de concours d'infractions;
- 3) élargir la possibilité de désigner des agents habilités à constater les infractions;
- 4) clarifier la situation des mineurs d'âge.

Le Conseil d'État a rendu son avis le 12 février 2003 et dès le 17 mars 2003 les deux projets de loi étaient déposés sur les bureaux de la Chambre.

Dans les deux cas, le Gouvernement invoquait l'urgence.

2. A. MASSET, «Les sanctions administratives dans les communes: en route vers le droit communal armé», *Journal des Tribunaux*, n° 6031 du 24 novembre 2001, p. 833.

3. Une consultation lancée auprès des secrétaires communaux de Wallonie à l'occasion de leur congrès régional de 2003 révélait que sur les 197 secrétaires communaux qui avaient répondu à l'enquête, à peine 20 % avaient désigné le «fonctionnaire délégué» et adapté les règlements.

4. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, n° 50-2366/001-2367/001, p. 3.

La Commission de l'Intérieur de la Chambre déposait son rapport le 31 mars 2003 et dès le 3 avril 2003, le projet était adopté en séance plénière de la Chambre et transmis aussitôt au Sénat.

Suite aux méfaits de la caducité liée à la dissolution des Chambres, la Commission du Sénat n'a pu en prendre connaissance qu'en ses séances des 10 et 17 février 2004 en telle sorte que le Sénat l'adopta en séance plénière du 19 février 2004.

C'est ainsi que la loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la Nouvelle loi communale, put sortir ses effets après sa promulgation et sa publication au *Moniteur belge* du 25 juin 2004.

Tout n'était pas dit pour autant puisque, compte tenu des amendements adoptés au Sénat, la procédure de navette constitutionnelle renvoya le projet modifiant la Nouvelle loi communale à la Chambre qui l'adopta en séance plénière du 3 avril 2004.

C'est ainsi que la loi du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle loi communale put sortir ses effets après sa promulgation et sa publication au *Moniteur belge* du 23 juillet 2004 MAIS UNIQUEMENT en ce qui concerne son article 5.

Toutes les autres dispositions, c'est-à-dire évidemment l'essentiel de la réforme, ne pourront entrer en vigueur qu'à une date qui sera fixée par le Roi.

Ce report s'inspire directement de l'avis du Conseil d'État qui avait attiré l'attention sur l'opportunité de différer l'entrée en vigueur de la loi afin d'éviter que les comportements dépenalisés par l'abrogation des dispositions visées à l'article 4 de la loi, soient «*dépourvus de tout caractère infractionnel entre le moment de la publication au Moniteur belge de l'avant-projet devenu loi et l'entrée en vigueur des règlements communaux censés s'y substituer*»<sup>5</sup>.

La Chambre ne fut guère attentive à cet avis; par contre, le Sénat l'entérina, ce qui a justifié d'ailleurs un des amendements.

De surcroît, un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres doit fixer les «*conditions minimales (...) en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétence*» des agents communaux que le conseil communal pourra désigner pour dresser rapport sur les infractions.

Enfin, les couloirs autorisés bruissent de l'annonce de deux importantes circulaires<sup>6</sup> et du bouclage de l'ensemble pour l'année prochaine.

Ces précisions de calendrier, *a priori* fort ancillaires, révèlent un certain chaos des procédures parlementaires où l'on a parfois confondu urgence et précipitation ce qui a fragilisé la première réforme et continuera à fragiliser, on peut le craindre, la deuxième.

En l'occurrence, le mot «deuxième» doit être préféré à «seconde» tant l'on peut croire, voire espérer, un nouvel affinement des textes à court terme pour permettre au système d'atteindre plus rapidement sa maturité tant dans les textes que, surtout, sur le terrain.

5. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, n° 50-2366/001-2367/001, p. 28.

6. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2003-2004, n° 51-0837/004, p. 4.

Quoi qu'il en soit, la présente contribution se revendique de l'utilité d'un bilan à l'aune des modifications adoptées.

À cette fin, le point sera d'abord fait sur le champ d'application des amendes administratives communales ainsi que sur les procédures qui les régissent.

En conclusion, l'on reviendra sur la difficulté de cerner la nature de l'amende administrative communale que le législateur rend inclassable à un double titre: bien évidemment du fait de sa volonté d'éviter le classement sans suite, mais aussi, moins volontairement, du fait de son incapacité à clarifier un concept dont la doctrine et la jurisprudence ont largement révélé le caractère équivoque.

## I. CHAMP D'APPLICATION

L'amende administrative est donc avant tout une sanction administrative communale au même titre que les autres.

Deux principes en découlent en ce qui concerne son champ d'application:

1. Les infractions sanctionnées par l'amende administrative doivent avoir été prévues par des règlements et ordonnances adoptés par le conseil communal.
2. Les amendes administratives doivent avoir été choisies par l'autorité communale comme sanction de ces infractions à l'exclusion de toute autre peine.

### 1. RÈGLEMENTS ET ORDONNANCES

L'article 119*bis* de la NLC prévoit donc que des sanctions peuvent être prévues par le conseil communal contre les infractions à ses «*règlements et ordonnances*».

De quoi s'agit-il?

L'article 119*bis* de la NLC doit être lu en même temps que l'article 119 de la NLC qui donne compétence au conseil communal de faire des «*règlements d'administration intérieure*» et des «*ordonnances de police communale*».

En ce qui concerne les «*ordonnances de police communale*», on sait ce dont il s'agit: c'est l'attribution au conseil communal du pouvoir réglementaire de police par lequel il mettra essentiellement en œuvre son pouvoir de police générale dans les matières visées à l'article 135 de la NLC et qui, classiquement, délimitent le pré carré municipaliste à savoir la propreté, la salubrité, la sûreté et la tranquillité publiques.

En même temps qu'il insérait l'article 119*bis* dans la législation communale organique, le législateur a eu la volonté d'élargir sensiblement le champ d'action des autorités communales en ajoutant dans l'article 135, § 2, un 7<sup>o</sup> relatif au «*dérangement public*».

L'insertion de cette disposition est, cependant, ambiguë tant dans la forme que dans le fond.

Dans la forme, on aurait préféré que le législateur respecte mieux la cohérence formelle du texte de l'article 135 de la NLC et se limite à compléter la liste des «*objets de police confiés à la vigilance et l'autorité des communes*» en ajoutant «*le soin de prévenir et de combattre toute forme de dérangement public*».

Muni de cette habilitation, le mandataire local pouvait alors «*prendre des mesures nécessaires y compris*» l'adoption d'«*ordonnances de police*» avec à la clef soit la sanction pénale soit les sanctions administratives.

On ne peut que se limiter à regretter cette faiblesse de forme, dénoncée déjà vainement par le Conseil d'État<sup>7</sup>, faiblesse qui ne fait que compliquer inutilement la lecture.

L'essentiel est évidemment ailleurs, à savoir dans l'insertion même du concept de «*dérangement public*» dans les objets de la police administrative des autorités communales.

L'initiative d'utiliser ce «*flou du droit*»<sup>8</sup> était audacieuse et n'est sans doute pas étrangère au ton polémique qui a présidé aux rapports entre le Conseil d'État et le Parlement dans ce dossier<sup>9</sup>.

Il faut relever que d'emblée le Conseil d'État s'est interrogé sur l'utilité de ce concept en déclarant même «*souhaitable que les auteurs de l'avant-projet renoncent à une notion aussi vague...*»<sup>10</sup>.

La réponse se voulut cinglante mais reste étonnante:

«*C'est en outre le Conseil d'État qui, de longue date, fait la distinction entre l'«ordre public moral» et l'«ordre public matériel», qui, d'après le Conseil d'État ne permet pas aux communes d'intervenir lorsque, dans sa vision, ce n'est que l'ordre public moral qui est compromis*»<sup>11</sup>.

Et de citer les cas où la haute juridiction administrative a annulé des arrêtés de fermetures de discothèques justifiées par la présence de mineurs, l'utilisation de drogues ou la détention d'armes.

Et de regretter que le «*Conseil d'État impose aux communes une charge de la preuve relativement lourde*» et «*veille rigoureusement à ce que la décision de fermeture soit motivée suffisamment...*».

Il faut raison garder et convenir que le commerce de drogues ou d'armes ne relève pas de l'objectif essentiel de la loi à l'examen, qui vise à permettre

7. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/1, p. 20.

8. A. MASSET citant Mme DELMAS-MARTY, *o.c.*, sous 2, p. 837.

9. Cédric MOLITOR, «La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes et les pouvoirs de police des autorités communales», *Rev. dr. comm.*, éditions Kluwer, 2001/3, p. 153.

10. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1998-1999, n° 51-2031/1, p. 20.

11. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1998-1999, n° 51-2031/1, p. 33. Nous savons effectivement que l'autorité communale n'a de pouvoir de police qu'afin d'assurer le maintien de l'ordre public matériel à l'exclusion de l'ordre public dit «moral», à la notable exception de l'art. 121 NLC qui permet aux communes de prendre des règlements complémentaires à la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution «s'ils ont pour objet d'assurer la moralité (...) publique». Cette compétence peut être exercée notamment pour interdire l'établissement de «maisons de tolérance» près d'établissements scolaires.

aux communes d'intervenir mieux dans des «*affaires peu importantes au regard de l'ensemble du droit pénal*».

Cela étant, les autres exemples cités dans les documents parlementaires (alarmes intempestives; va-et-vient de voitures et abandon de rogatons aux alentours d'une discothèque) ne permettent pas de déduire que le législateur a entendu déroger au champ d'intervention limité de l'autorité communale en lui confiant autre chose que le maintien de l'ordre public matériel.

Il serait donc bien hasardeux de prétendre que l'objectif d'assimilation de l'ordre public matériel à celui de l'ordre public moral ait été atteint et que le législateur ait entendu renverser la charge de la preuve ou alléger l'obligation de motivation.

L'on peut se demander si le recours à ce concept de dérangement public n'est pas essentiellement pédagogique en ce sens qu'il invite le mandataire communal à réfléchir au-delà des hypothèses classiquement retenues dans les règlements de police afin de mieux traquer et réprimer tous ces petits péchés véniels qui «*désagrèent*» la vie quotidienne.

Même s'il ne se résume qu'à cela, l'on peut admettre que ce n'est pas inutile.

Qu'en est-il alors des «*règlements d'administration intérieure*» également visés par l'article 119 de la Nouvelle loi communale?

S'agit-il bien des règlements dont il est question à l'article 119*bis*?

Des sanctions administratives peuvent-elles donc être prévues pour en sanctionner les infractions?

Que peuvent finalement contenir ces règlements d'administration intérieure?

Le législateur est resté fort silencieux à ce sujet.

*A priori*, les comportements infractionnels dont il souhaite accentuer la répression sont plutôt réglés par des ordonnances de police.

Cela étant, il faut relever que les deux alinéas constituant le § 1<sup>er</sup> de l'article 119*bis* sont la réplique quasi parfaite des alinéas 4 et 7 de l'ancien article 119 de la Nouvelle loi communale, lui-même simple modernisation de l'article 78 de la loi communale telle qu'elle a été adoptée en 1836.

Rien ne permet donc de conclure que le législateur ait voulu exclure les règlements d'administration intérieure du champ d'application des sanctions administratives communales, bien au contraire.

Que peuvent contenir ces règlements?

Il est certain que le concept est quelque peu désuet et que la doctrine<sup>12</sup> permet d'attribuer à ces règlements une portée plus ou moins large.

Dans sa portée la plus restrictive, le règlement d'administration intérieure n'aurait pour seule finalité que d'assurer la bonne gestion des biens communaux et l'organisation interne des services.

12. «Lois politiques et administratives», in *Les Nouvelles*, t. I, v<sup>o</sup> *Institutions communales*, n<sup>o</sup> 791, BERNIMOLIN, «Les institutions provinciales et communales de la Belgique», Larcier, 1892, t. II, p. 172.

Seraient ainsi visés les règlements organiques des services communaux ou les règlements d'occupation des biens communaux.

Dans une acception plus large, ces règlements auraient pour objectif de régler l'ensemble des intérêts matériels de la communauté locale.

Il s'agirait alors de régler les obligations liées à l'ouverture de rues, à l'exécution de travaux publics, à la confection et l'exécution de trottoirs, à la répartition des biens ou fruits communaux, au mode de jouissance de terrains incultes, à la vaine pâture, au glanage.

Mais il s'agirait aussi des règlements relatifs à la perception et au recouvrement des taxes communales, au règlement relatif au service intérieur des établissements communaux dont, bien sûr, les établissements scolaires tant en ce qui concerne les instituteurs, que les élèves, que les parents....

Au-delà du folklore, la notion de règlement d'administration intérieure mériterait d'être mieux définie car elle semble apte à définir et réprimer ces fameux «dérangements publics» dans l'espace communal, sans doute aussi bien qu'un règlement de police.

## 2. CHOIX SOUVERAIN

Il appartient au conseil communal de décider souverainement d'adopter ou non l'amende administrative comme sanction des infractions aux règlements et ordonnances qu'il édicte.

Le choix de la sanction administrative exclut l'adoption d'une sanction pénale qui ne peut, en tout état de cause, dépasser la peine de police<sup>13</sup>.

Il est donc incontestable que l'autorité communale peut se limiter à préférer la sanction pénale à la sanction administrative et laisser ainsi la répression dans le champ de compétence des autorités judiciaires et plus singulièrement dans celui du juge de police<sup>14</sup>.

Ce choix fondamental prend une dimension particulière du fait de la dépénalisation de certaines infractions.

Comme dit ci-dessus, la loi du 17 juin 2004 abroge, en son article 4, un certain nombre de dispositions relatives à des infractions, jusqu'ores poursuivies pénalement.

L'abrogation de ces dispositions provient du souci du législateur d'éviter les inconvénients du principe de l'«*interdiction de la double incrimination*» selon lequel les sanctions communales – qu'elles soient pénales ou administratives – ne peuvent être arrêtées que pour autant que loi, décret ou ordonnance n'en aient pas prévues.

13. Art. 119*bis*, § 3, NLC et circulaire ministérielle OOP 30 du 2 mai 2001 relative à l'exécution de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes – point B. 2.2. Pour rappel, les peines de police sont l'emprisonnement, la peine de travail, l'amende (applicable aussi bien aux personnes physiques qu'aux personnes morales) et la confiscation spéciale (Code pénal art. 7).

14. Art. 138, 8°, C.i.cr., selon lequel le juge de police connaît des infractions aux règlements communaux.

En 1999, le landernau s'était ému de la résurgence de ce principe qui paralysait les velléités d'extermination par les acteurs locaux des «petites incivilités» dont très peu échappaient à l'obsession régulatrice des instances dites supérieures.

On n'insistera jamais assez sur le danger de confusion entre cette problématique et celle du concours d'infraction, illustrée par l'adage «*non bis in idem*» dont il sera question plus loin.

En réalité, la problématique de la double incrimination n'est pas neuve.

Il s'agit d'une simple conséquence de la sujétion des règlements communaux aux règles qui ont une force juridique supérieure.

Le principe était et est toujours contenu dans l'article 119 de la NLC qui prévoit que les règlements et ordonnances adoptés par le conseil communal ne peuvent être **contraires** aux décrets, aux ordonnances, aux règlements, aux arrêtés de l'État, des Régions, des Communautés, des Commissions communautaires, du Conseil provincial et de la Députation permanente du Conseil provincial.

Cette interdiction doit cependant être relativisée dans la mesure où, comme le rappelle la circulaire du 2 mai 2001, «rien n'empêche, en effet, de prévoir des sanctions administratives pour un comportement différemment qualifié»<sup>15</sup>.

Cela étant, le législateur de 2004 a voulu étendre le champ d'intervention des autorités locales en leur attribuant compétence pour sanctionner des comportements dont, par ailleurs, selon lui, les autorités judiciaires ne se préoccupaient plus guère.

Il suffisait d'y penser: puisque le caractère pénal de tel comportement empêche les autorités concernées – *in casu* les autorités communales – d'intervenir, il suffit de supprimer le caractère pénal desdits comportements.

C'est l'œuf de Colomb au service de la paix publique.

Voilà pourquoi la loi du 17 juin 2004 a purement et simplement abrogé le Titre X du Livre II du Code pénal et l'arrêté-loi du 29 décembre 1945 portant interdiction des inscriptions sur la voie publique.

Il s'agit là d'une réforme essentielle apportée par la loi de 2004 et qui a pour conséquence d'obliger le mandataire communal à intégrer les comportements visés par ces dispositions dans une ordonnance communale de police s'il souhaite en maintenir l'interdiction.

---

15. Circulaire visée sous 7, point B 2.3. Il faut souligner que la loi se limite à exiger une absence de contrariété entre les dispositions communales et les autres. Déjà en 1836, M. DE BROUCKÈRE déclarait: «*Qu'on ouvre seulement le code de simple police (...) Ce code commine une amende pour défaut de nettoyage de cheminées et de réparation des usines. Suit-il de là qu'une disposition d'un conseil communal ne peut régler les réparations et le nettoyage des cheminées ni ce qui est relatif aux usines? En aucune façon. Il suffit que ces dispositions ne soient pas contraires au code de simple police*», *Pasin.*, 1836, n° 754, p. 368. Cela étant, certaines dispositions pénales peuvent parfois recevoir une interprétation tellement large que toute tentative de disqualification par un règlement de police devient fort hasardeuse – Voir pour exemple Cass. arrêt n° C030032F du 5/12/03 publié ci-après.

Et c'est alors qu'il lui appartiendra de décider s'il convient de réprimer les infractions à ces règlements communaux ainsi réécrits par des sanctions pénales ou par des sanctions administratives, les unes excluant les autres.

Il ne faut évidemment pas sous-estimer la nécessité de maintenir l'opprobre public sur ces comportements malgré leur dépénalisation.

Bien sûr, la lecture fastidieuse des 38 comportements contenus dans les articles 551 à 567 du Code pénal prête souvent à sourire mais comment ne pas s'étonner, à la fois, du «*mea culpa*» du législateur dont la passivité a laissé «l'usure du temps» faire son œuvre, et de sa rebuffade à assumer une réécriture harmonieuse et univoque.

L'avenir dira si cette rebuffade constituera une chance pour la démocratie en permettant à l'autorité communale d'approprier ces comportements aux réalités locales et, partant, d'en mieux légitimer la répression.

Le risque est grand cependant que ce personnalisme local ne se révèle chaotique sur le terrain.

Prenons le temps d'un exemple: l'article 556-3<sup>o</sup> du Code pénal, en voie d'abrogation, permet de punir d'une amende «*ceux qui auront excité ou n'auront pas retenu leurs chiens lorsqu'ils attaquent ou poursuivent les passants, quand même il n'en serait résulté aucun mal ou dommages*».

Relevons au passage que la rédaction de cette disposition n'est guère désuète et qu'il serait étonnant qu'actuellement les parquets ou les tribunaux négligent ce qui est de plus en plus regardé comme un fléau de société.

Cela étant, dès l'entrée en vigueur de la disposition abrogatoire de la loi du 17 juin 2004, l'on devra accepter que cette infraction existe dans certaines communes et pas dans d'autres; qu'elle soit définie de manière plus stricte dans l'une que dans l'autre; et, surtout, que dans l'une elle fasse l'objet d'une amende administrative et dans l'autre d'une amende pénale.

En l'occurrence, si l'on peut raisonnablement croire qu'il s'agit d'un comportement dont l'interdiction emportera l'unanimité, le choix de la sanction restera une question délicate.

Il semble, en effet, acquis que les droits d'une victime éventuelle seront plus efficacement protégés devant le juge de police intervenant directement que devant le fonctionnaire délégué.

En conséquence, le mandataire local, légitimement sensible à une opinion publique pour laquelle une répression rapide ne peut négliger l'indemnisation juste et complète des victimes, privilégiera de bonne foi les peines de police en lieu et place des sanctions administratives.

L'hypothèse de la double incrimination n'est cependant pas complètement abandonnée.

Le législateur a effectivement laissé à l'autorité locale la possibilité d'intégrer dans son règlement les infractions aux articles 327 à 330, 398, 448, 461, 463, 526, 537 et 545 du Code pénal tout en les maintenant comme délits pénalement punissables.

Il s'agira alors de régler ce que l'on nomme un «*concours d'infractions*» dans la mesure où le législateur a laissé substituer l'infraction pénale tout en

admettant qu'une sanction administrative puisse se substituer à la sanction pénale.

La priorité dans ce choix est laissée à l'autorité judiciaire: ce n'est que suite à une décision du parquet ou suite à son silence que l'amende administrative pourra être prononcée, pour autant que le conseil communal ait intégré les comportements dont question dans un règlement, dont la violation est sanctionnée administrativement.

Dans un cas comme dans l'autre, le mandataire local décide souverainement d'adopter ou non ces opportunités.

Brièvement, en ce qui concerne l'élargissement du champ d'application des sanctions administratives en regard des personnes visées, le législateur de 2004 a clarifié la situation des mineurs d'âge en permettant de prononcer à l'égard des mineurs de plus de 16 ans la seule sanction de l'amende administrative.

Le principe en est inséré *in fine* du § 2 de l'article 119*bis* de la NLC, par la loi du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle loi communale, qui fixe d'ailleurs un montant maximum de 125 euros ainsi que certaines règles de procédure sur lesquelles nous reviendrons.

Les recours quant à eux sont réglés par la loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la Nouvelle loi communale.

Conformément à ce qui a été dit plus haut, les règles contenues dans la loi du 7 mai 2004 sont en vigueur, au contraire de celles de la loi du 17 juin 2004... quoique les unes puissent difficilement exister sans les autres.

## II. Procédure

### 1. LE CONSTAT

Pour le législateur de 1999, les infractions pouvant donner lieu à des sanctions administratives ne pouvaient être constatées que par procès-verbal dressé par un fonctionnaire de police ou par un agent auxiliaire de police.

«*Il a paru utile d'étendre ce pouvoir à d'autres fonctionnaires communaux désignés à cette fin ainsi qu'à des agents de société de transports en commun*»<sup>16</sup>, auxquelles on ajoutera encore les agents de sociétés de gardiennage.

Le législateur de 2004 a effectivement procédé à cet élargissement mais sans se départir d'une certaine ambiguïté.

Ainsi, les infractions pourront faire l'objet soit:

- de **procès-verbal** par les fonctionnaires de police ou les agents auxiliaires de police si elles sont susceptibles d'une sanction administrative;
- de **constat** si elles *ne* sont susceptibles *que* d'une sanction administrative, et ce:
  - soit par les agents communaux répondant à certaines conditions minimales et désignés à cette fin par le conseil communal;

16. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, n° 50-2366/001, p. 6.

- soit par les agents de sociétés de transports en commun appartenant à une des catégories déterminées par le Roi;
- de **déclaration** auprès d'un agent de police ou d'un agent auxiliaire de police, par les agents de sociétés de gardiennage désignés par le conseil communal mais pour autant que l'infraction ne puisse être frappée que d'une sanction administrative et ceci uniquement «*concernant des biens (et pas des personnes)*...»<sup>17</sup>;
- de **déclaration** par tout citoyen...!

Les modifications ainsi apportées par le législateur en 2004 méritent quelques précisions:

1) La loi ne prévoit pas explicitement que l'infraction puisse être constatée par déclaration faite par n'importe quel citoyen et son évocation ici se prévaut d'une légère envie de provocation.

Les documents parlementaires laissent, en effet, clairement entendre que les «*agents de gardiennage susmentionnés ne disposent pas de plus de compétences que n'importe quel témoin qui, par exemple conformément à l'article 30 du Code d'instruction criminelle, pourrait déclarer à la police ce qu'il a constaté*»<sup>18</sup>.

Cela signifierait que n'importe quel citoyen pourrait déclarer les infractions aux règlements communaux qu'il constate.

Le problème sera évidemment de savoir si cette déclaration devra passer par le filtre d'un agent de police ou d'un agent auxiliaire de police à l'instar des déclarations faites par les agents des sociétés de gardiennage ou pourra être faite directement devant le fonctionnaire délégué.

On peut craindre que, de provocante, l'affirmation risque de devenir rapidement polémique, sans qu'il soit aujourd'hui possible d'y répondre.

En tout état de cause la référence à l'article 30 du Code d'instruction criminelle est perturbante.

En effet, cette disposition n'a pas grand-chose à voir avec la matière qui nous occupe puisqu'il s'agit de **l'obligation** pesant sur toute personne, qui aura été témoin d'un attentat soit contre la sûreté publique soit contre la vie ou la propriété d'un individu, d'en donner avis au Procureur du Roi compétent.

Il ne s'agit clairement pas là d'une simple déclaration portant sur un léger dérangement public mais bien de la dénonciation d'un crime pour lequel le Code d'instruction criminelle prévoit des procédures bien spécifiques.

2) La portée de l'habilitation donnée par la loi aux agents de gardiennage reste très floue.

Il est acquis que leur déclaration ne pourra porter que sur des faits susceptibles uniquement d'être sanctionnés par une sanction administrative.

De surcroît, la loi limite cette possibilité à certaines activités spécifiques que les sociétés de gardiennage peuvent exercer en exécution de la loi du 10 avril 1990.

17. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, n° 50-2366/001, p. 9.

18. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, n° 50-2366/001, p. 9.

À cet égard, il convient de relever une importante coquille dans le texte publié au *Moniteur belge* du 23 juillet 2004.

Contrairement à ce qui y est écrit, il ne s'agit pas des activités visées au 5° de l'alinéa 1<sup>er</sup> du § 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services internes de gardiennage mais bien les activités visées au 6° de la même disposition.

Le projet de loi modifiant la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été adopté en séance plénière par la Chambre des représentants le 25 mars 2004 et soumis à la sanction royale, est sans discussion à cet égard.

Les discussions parlementaires ont également suffisamment fait état de ce qu'il était exclu de confier aux agents des sociétés de gardiennage la possibilité de déclarer des infractions autres que celles concernant les **biens**.

Or, l'activité visée au 5° consiste en «*la surveillance et le contrôle de personnes dans le cadre du maintien de la sécurité dans des lieux accessibles ou non au public*».

En réalité, les déclarations des agents des sociétés de gardiennage qui pourront servir de base à une sanction administrative ne pourront se rapporter qu'«*exclusivement à la situation immédiatement perceptible de biens se trouvant sur le domaine public, sur ordre de l'autorité compétente ou titulaire d'une concession publique*».

Il s'agit donc bien de l'activité visée au 6° et non au 5° de l'alinéa 1<sup>er</sup> du § 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 10 avril 1990 susvisée. Cette erreur de plume a fait l'objet d'un avis rectificatif publié au *Moniteur belge* du 29 novembre 2004.

Cela étant dit, un autre élément de procédure prête à confusion.

Auprès de qui la déclaration de l'agent de société de gardiennage pourra-t-elle être faite et quelle sera la valeur du document qui l'actera?

Selon les documents parlementaires: «*cette déclaration peut alors donner lieu à l'établissement d'un procès-verbal (par un agent de police, un auxiliaire de police ou un agent assermenté qui, à son tour, peut jeter la base d'une sanction administrative). Cette distinction a également à faire au fait que les agents prêtent serment, ce qui n'est pas le cas pour les agents de sociétés de gardiennage et des entreprises de sécurité.*

*Les constats légitimes (la base d'une sanction) peuvent être établis exclusivement que par des personnes assermentées*»<sup>19</sup>.

À s'en tenir à ce point de vue, les déclarations des agents des sociétés de gardiennage peuvent donc être faites devant un agent communal assermenté voire même devant un agent d'une société de transport public assermenté et,

19. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, n° 50-2366/001, p. 7. Ce renvoi en bas de page est l'occasion de déplorer la pauvre qualité de la rédaction française des documents parlementaires. Pour édification, voici la version néerlandaise: «*Deze aangifte kan er vervolgens toe leiden dat een vaststelling wordt opgesteld (door een politieagent, een hulpagent of een beëdigd agent) dat dan weer ten grondslag kan liggen aan een administratieve sanctie. Dit onderscheid heeft ook te maken met het feit dat agenten een eed afleggen, in tegenstelling tot de agenten van bewakings- en beveiligingsondernemingen. Wettelijke vaststellingen (basis van een sanctie) kunnen uitsluitend worden opgesteld voor personen die een eed hebben afgelegd*».

bien évidemment, également auprès des agents de police ou des agents auxiliaires de police.

Le texte de la loi est cependant beaucoup plus restrictif puisqu'il ne vise que l'agent de police ou l'agent auxiliaire de police «visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>», disposition qui habilite d'une manière plus large «un fonctionnaire de police ou un agent auxiliaire de police».

Il est donc clair que la loi ne permet pas la déclaration auprès des agents communaux ou agents de société de transport public même s'ils sont assermentés.

Pour le reste, on peut raisonnablement considérer que malgré l'utilisation de l'expression «agent de police», la déclaration pourra être faite devant tout «fonctionnaire de police».

3) Dans son avis du 13 février 2003, le Conseil d'Etat s'était inquiété de la valeur probante des «procès-verbaux», «constat» et «déclarations» visés respectivement aux alinéas 1, 2 et 3 de l'article 4 en projet<sup>20</sup>. En ce qui concerne, plus spécialement, les procès-verbaux et les constats le Conseil d'Etat invitait l'auteur du projet à préciser la valeur probante particulière de l'un et de l'autre. A défaut de plus de précisions par le législateur il faut conclure que tant les procès-verbaux que les constats échappent à l'empire de l'article 154 du code d'instruction criminelle, et que non seulement ils ne pourront faire foi jusqu'à inscription en faux – ce qui n'était guère douteux – mais qu'en outre ils ne pourront faire foi jusqu'à preuve du contraire. Quelle valeur leur accorder? Il faut savoir que, selon un enseignement devenu classique, la jurisprudence reconnaît qu'à côté des documents auxquels l'article 154 susvisé prête une force probante particulière, il en existe d'autres «dont il appartient au juge d'apprécier souverainement en fait la force probante»<sup>21</sup>.

En ce qui concerne les «déclarations» faites par les agents de société de gardiennage, le Conseil d'Etat, dans son avis susvisé, relève qu'elles n'ont aucune valeur probante particulière.

Cette solution a d'ailleurs été consacrée par la loi qui n'attribue à ces constatations que la valeur de la présomption visée à l'art. 1353 du Code civil<sup>22</sup>.

Cela veut donc dire en clair que ces constatations «sont abandonnées aux lumières et à la prudence du magistrat, qui ne doit admettre que des présomptions graves, précises et concordantes ...»<sup>23</sup>.

La même loi précise cependant encore que ces constatations «peuvent comprendre la dénonciation d'infractions pour autant que celles-ci puissent uniquement être punies d'une sanction administrative».

20. Ch. Repr., *Doc. parl.*, n° 50 2366/001 (2002-2003) p. 27

21. Conclusions de M. le premier avocat général Hayoit de Termicourt, Cass., 17 mars 1952, *Pas.*, 1952, p. 439.

22. Art. 1<sup>er</sup>, al. 3 de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services internes de gardiennage modifiée par la loi du 7 mai 2004.

23. Article 1353 du C.i.cr.

On ne peut raisonnablement pas considérer que le fait que ces constatations soient actées dans un procès-verbal ait pour effet de leur donner une valeur supérieure.

Il appartiendra donc au fonctionnaire délégué de recourir à ces lumières que l'article 1353CC attribue au magistrat... étant entendu que la Cour de cassation a déjà estimé que ledit article 1353 est «étranger à la matière répressive»<sup>24</sup>!

4) La loi précise que les agents communaux habilités à dresser les infractions devront répondre aux conditions minimales fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres.

L'entrée en vigueur de cet arrêté conditionne donc la mise en œuvre de cette compétence.

Retenons qu'un arrêté royal a déjà attribué une nouvelle compétence aux agents de prévention et de sécurité, en abrégé APS, à savoir: «*la constatation dans un rapport, d'infractions qui peuvent uniquement faire l'objet de sanctions administratives et la transmission de ce rapport au fonctionnaire désigné de la commune*»<sup>25</sup>.

Le Conseil d'État a rappelé dans son avis, préalable à cet arrêté royal, qu'une telle attribution de compétence ne pourra se contenter d'un arrêté relatif à des conditions de subventionnement et «nécessitera, par exemple, un règlement communal ou l'intervention du législateur ou du législateur décre-tal»<sup>26</sup>.

Or, nous savons que depuis lors le législateur a donné compétence en la matière à des «agents communaux».

La question se posera donc de savoir ce qu'il convient d'entendre par les mots «agents communaux» et également de savoir si, compte tenu de leur statut tout à fait particulier, les agents de prévention et de sécurité peuvent être considérés comme tels.

Le Rapport au Roi précédant ledit arrêté royal spécifie bien que «*ces agents de prévention et de sécurité seront des travailleurs contractuels engagés par les communes*».

En conséquence, on peut raisonnablement supposer que la désignation par le conseil communal d'agents de prévention et de sécurité est bien conforme à la volonté du législateur.

Ces agents devront, bien évidemment, répondre aux conditions minimales qui doivent encore être fixées par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

À cet égard, les conditions notamment de diplôme déjà prévues par l'arrêté du 19 mars 2003 seront nécessaires pour obtenir le subside mais insuffisantes

24. Cass., 11 mai 1988, *Pas.*, p. 1112; Cass., 15 décembre 1999, Larcier, Cass., 2000, n° 172

25. Arrêté royal du 19 mars 2003 modifiant l'arrêté royal du 19 décembre 2001 de promotion de mise à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée, visant à soutenir des engagements supplémentaires par les communes pour la politique locale de sécurité (*M.B.*, 4 avril 2003).

26. Avis du Conseil d'État n° 34670/1 du 23 janvier 2003.

ou superflues pour dresser constat et ce, en fonction de ce qui sera prévu dans le texte d'exécution de la loi du 17 juin 2004.

## 2. LA SAISINE DU FONCTIONNAIRE COMMUNAL

Sous l'empire de la loi de 1999, le fonctionnaire communal chargé d'infliger l'amende administrative reçoit soit l'original du procès-verbal de constat d'infraction, soit une copie dudit procès-verbal.

Dans le premier cas, sa saisine est immédiate puisque cela signifie que l'infraction n'est susceptible que d'être frappée d'une sanction administrative.

Dans le second cas, cela signifie que l'infraction est susceptible d'être sanctionnée soit par une amende administrative, soit par une peine pénale.

C'est l'hypothèse du concours d'infraction dont il a été question plus haut.

En 2004, le législateur a voulu éviter, dans la plus large mesure possible, les cas de concours d'infraction.

Il a donc, comme on l'a vu, limitativement énuméré les cas où une sanction administrative pouvait frapper un comportement qui par ailleurs était susceptible d'être réprimé pénalement.

Le principe de la primauté des autorités judiciaires sur l'autorité administrative a bien évidemment été maintenu.

De surcroît, l'hypothèse ne se rencontrera que si l'infraction a été constatée par un fonctionnaire de police ou par un agent auxiliaire de police puisque eux seuls ont qualité pour constater une infraction susceptible d'être sanctionnée administrativement ou pénalement.

À ce stade, on peut donc conclure que la saisine du fonctionnaire communal s'opérera automatiquement par la communication des constats faits par les agents communaux ou par les agents des sociétés de transport public ainsi que par le procès-verbal reprenant les déclarations d'un agent de gardiennage puisque, par hypothèse, ces documents ne peuvent avoir trait qu'à des faits susceptibles d'être punis uniquement administrativement.

De même, sa saisine s'opérera automatiquement s'il reçoit l'original d'un procès-verbal de constat dressé par un fonctionnaire de police ou par un agent auxiliaire de police puisque, par hypothèse, cela signifiera également que le fait n'est susceptible que d'être puni administrativement.

Que faire alors si, dans le cours de la procédure, il s'avère que la saisine automatique porte sur un comportement susceptible d'une sanction pénale?

Le fonctionnaire délégué pourra-t-il prendre l'initiative d'envoyer malgré tout le constat au parquet comme s'il s'agissait d'un concours d'infraction, devra-t-il le renvoyer vers l'agent «verbalisant» ou devra-t-il se déclarer purement et simplement incompetent et classer le dossier?

Ces questions restent sans réponse mais, de toute façon, l'on peut craindre que le court délai de prescription empêchera dans les faits de rectifier la procédure.

En ce qui concerne les procès-verbaux dressés par les fonctionnaires de police ou les agents auxiliaires de police et qui concernent des faits suscepti-

bles d'être sanctionnés administrativement ou pénalement, le fonctionnaire communal n'en recevra qu'une copie, à l'instar du système précédent.

Sa saisine dépendra alors de la disposition pénale qui a été enfreinte.

Au cas où l'infraction est passible, outre la sanction administrative, d'une peine prévue par les articles 327 à 330, 398, 448, 461 et 463 du Code pénal, le fonctionnaire communal ne pourra infliger une amende administrative qu'au cas où le procureur du Roi aura, dans un délai de deux mois, fait savoir qu'il trouve cette sanction opportune et que lui-même ne réserve pas de suite aux faits.

Au cas où l'infraction est passible, outre la sanction administrative, d'une peine prévue par les articles 526, 537 et 545 du Code pénal, le fonctionnaire communal pourra agir à l'échéance du délai d'un mois à compter du jour de la réception de l'original du procès-verbal en cas de silence du procureur du Roi ou au cas où il notifie le classement du dossier sans remettre en cause la matérialité de l'infraction.

### 3. LES POURSUITES

Sur ce point, le législateur de 2004 n'a rien modifié à la loi précédente sauf en ce qui concerne les poursuites éventuelles à charge de mineurs de plus de 16 ans.

Un paragraphe *9bis* a effectivement été inséré dans l'article *119bis*, qui prévoit qu'au cas où une personne de moins de 18 ans est soupçonnée d'une infraction sanctionnée par une amende administrative, le fonctionnaire communal doit aviser le Bâtonnier de l'Ordre des avocats afin qu'il soit veillé à ce que cette personne puisse être assistée d'un avocat.

Dans un souci de rapidité, le Bâtonnier ou le bureau d'aide juridique compétent doit procéder à la désignation de cet avocat dans les deux jours de la réception de l'avis.

Par ailleurs, la loi de 2004 a également prescrit l'obligation pour le conseil communal de prévoir et d'organiser une procédure de médiation au cas où l'auteur présumé de l'infraction est un mineur de plus de 16 ans.

Obligatoire dans ce cas, cette procédure de médiation sera facultative dans tous les autres cas.

La loi précise que cette médiation a pour seul objet de permettre à l'auteur de l'infraction d'indemniser ou de réparer le dommage qu'il a provoqué.

La loi est cependant muette en ce qui concerne le moment où cette médiation doit intervenir.

Compte tenu de son objectif, elle devrait bien évidemment intervenir avant le début de la procédure proprement dite.

Cependant, en ce qui concerne les mineurs, il ne se concevrait pas que la médiation soit suivie en dehors de la présence de l'avocat désigné d'office.

L'on doit donc raisonnablement considérer qu'elle devrait intervenir entre l'envoi de l'avis dont question à l'article *119bis*, § *9bis*, et la convocation devant le fonctionnaire communal.

Reste la question de savoir qui peut mener cette procédure de médiation.

Cette procédure est-elle compatible avec la compétence attribuée au fonctionnaire délégué de prononcer la sanction?

La loi est muette à ce sujet alors que nous savons qu'elle a établi une incompatibilité totale entre le fonctionnaire qui constate les infractions et celui qui prononce les sanctions.

Même s'il semble qu'il n'y ait pas plus d'incompatibilité entre le rôle du fonctionnaire délégué de prononcer une sanction au fond et ce rôle de médiation qu'il n'y en a entre le rôle de conciliateur et celui de juge de paix, il faut constater qu'à l'inverse du juge de paix, le fonctionnaire délégué n'a pas formellement reçu cette compétence de la loi.

La prudence incite donc à ne pas lui confier cette mission même si, dans nombre de communes, cela risque de constituer une nouvelle contrainte financière.

Le médiateur devra-t-il tenir compte du préjudice subi par un tiers dans le cadre de son intervention alors qu'il apparaît clairement que les tiers préjudiciés ont été laissés complètement en dehors de la procédure devant le fonctionnaire délégué.

À s'en tenir aux commentaires contenus dans les documents parlementaires, l'on déduit – malgré une grammaire à nouveau hésitante – que la médiation a pour objectif d'éviter d'infliger une sanction administrative à un contrevenant qui aurait «*accepté à indemniser la victime ou à réparer, par tout moyen approprié, le dommage qu'il a provoqué*»<sup>27</sup>.

Par contre, l'amendement déposé par M. BROTCORNE visant d'une part à rendre la médiation obligatoire dès lors qu'un tiers préjudicié s'est fait connaître et, d'autre part, à permettre à l'autorité locale de prononcer la réparation du préjudice en cas d'échec de la médiation, a été rejeté<sup>28</sup>.

L'on peut donc supposer que le législateur n'accorde qu'une importance limitée à cette étape de la procédure, laquelle «*peut être d'une grande souplesse et, par exemple, consister en une audition des parties en cause par un fonctionnaire communal*» étant entendu qu'il ne s'agit en aucun cas de «*la médiation telle qu'elle résulte de l'article 216ter CIC*»<sup>29</sup>.

Pour le reste, la procédure se déroule comme suit:

1) Le fonctionnaire délégué décide qu'il y a lieu d'entamer la procédure.

Rien ne permet de dire que le législateur ait voulu faire de cette décision une étape particulière appuyée par une décision formelle et motivée.

Cette décision se traduira, en réalité, par l'envoi de la première pièce de procédure au contrevenant.

La question se pose quand même de savoir si cette décision, et donc la première étape de la procédure, est suspendue dans l'attente de la décision du Procureur du Roi en cas de concours d'infractions.

À s'en tenir au texte de la loi, il est clair que la procédure prévue en cas de concours d'infractions empêche simplement le fonctionnaire délégué d'in-

27. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, n° 50-2366/001, pp. 7 à 10.

28. *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2003-2004, n° 3-431/6, amendement n° 17.

29. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, n° 50-2366/001, pp. 7 à 10.

fliger une amende administrative soit sans accord du parquet, soit sans l'écoulement du délai d'un mois.

Cela pourrait laisser croire que la procédure pourrait néanmoins être lancée avec le risque, bien évidemment, de devoir prononcer son propre désistement au cas où le parquet souhaite intervenir, ou au cas où le parquet estime, dans les conditions prévues, que les faits à charge ne sont pas suffisamment établis.

Cette anticipation peut cependant se révéler utile dès lors que le législateur a prévu un délai relativement bref de six mois à compter du jour où le fait est commis pour prononcer l'amende administrative.

2) La décision d'entamer la procédure étant prise, elle doit être notifiée au contrevenant.

Cette notification doit se faire sous forme de lettre recommandée à la poste contenant un certain nombre de mentions à savoir :

a) La description précise et complète des faits reprochés.

Il s'agit d'une étape essentielle dans le cadre d'une procédure contradictoire.

Il conviendra de communiquer ces faits avec précision de même que les dispositions précises du règlement qui ont été ainsi violées.

La circonstance que le procès-verbal de constat doit être annexé, ne dispense pas de cette formalité étant entendu qu'il y a lieu de veiller à une parfaite concordance entre le contenu dudit procès-verbal et la lettre de notification.

Il y a lieu de relever que l'obligation de communiquer le procès-verbal était prévue par la loi de 1999 et n'a pas été modifiée en 2004 alors que le législateur étendait la possibilité d'établir l'infraction par constat ou déclaration.

Le fait que la loi utilise l'expression «procès-verbal» n'entraîne pas que les constats dressés par les agents communaux ou les agents des sociétés de transport en public ne doivent pas être envoyés.

Il s'agit simplement d'une harmonisation textuelle qui n'a pas été faite lors de la modification de la loi alors que, par ailleurs, on modifiait les modes de constatation.

L'esprit en tout cas est clair: il s'agit de donner le maximum d'informations au contrevenant et donc, à défaut de procès-verbal, il est certain que le constat doit être envoyé.

En ce qui concerne la déclaration faite par un agent de société de gardiennage, il est rappelé que celle-ci doit être contenue dans un procès-verbal qui doit donc, bien évidemment, être également envoyé.

b) mention de la possibilité laissée au contrevenant de consulter son dossier et d'exposer par écrit ses moyens de défense.

Ceux-ci devront être communiqués par lettre recommandée dans un délai de quinze jours.

En ce qui concerne la consultation du dossier, il y a lieu de se référer à la jurisprudence classique des cours et tribunaux notamment en matière disci-

plinaire et d'organiser cette consultation du dossier, notamment au niveau des délais, en telle sorte qu'elle en permette une consultation utile.

c) mention du droit de demander la présentation orale de sa défense, de même qu'il a le droit de se faire assister ou représenter par un conseil.

Cette mention ne devra être indiquée que pour autant que le fonctionnaire envisage une sanction supérieure à 2.500 BEF, montant à mettre évidemment au coût du jour.

Voilà qui est surprenant: le fait d'inviter à une audition ne préjuge-t-il pas du fond dans la mesure où cela laisserait entendre que l'amende sera supérieure à 2.500 BEF.

L'affaire est délicate, mais admettons que cette mention n'implique en rien l'obligation de prononcer une sanction supérieure à 2.500 BEF et que, par ailleurs, cette simplification rend plus efficace la procédure de répression, et ainsi répond à un des souhaits essentiels du législateur.

La lettre de notification peut également préciser la date à laquelle le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense.

#### 4. LA SANCTION

Le fonctionnaire communal peut prononcer la sanction dès l'épuisement du délai de quinze jours accordé au contrevenant pour introduire ses moyens de défense, ou dès après l'audition, ou encore dès que le contrevenant aura annoncé ne pas contester les faits.

En ce qui concerne le prononcé de la sanction suite à une audition, la question se pose de savoir si, comme en matière disciplinaire, le fonctionnaire délégué doit attendre la signature d'un procès-verbal d'audition avant de se prononcer.

La loi n'impose pas la rédaction d'un procès-verbal d'audience.

L'on peut estimer que pareil document sera pour le moins très utile pour établir vis-à-vis du juge de police éventuellement saisi la régularité de la procédure.

On peut rencontrer cette exigence en reprenant dans la décision toutes les étapes de la procédure, en ce compris la formalité d'audition.

En ce sens, on peut donc conclure qu'un procès-verbal n'est pas nécessaire et que, *a fortiori* s'il en est dressé un, il ne doit pas être signé par le contrevenant préalablement au prononcé de la sanction.

#### 5. LA NOTIFICATION

Il va de soi que la décision d'infliger l'amende ne sera opposable au contrevenant qu'au jour où elle lui aura été notifiée.

La loi se borne à préciser que cette notification doit être faite par lettre recommandée.

Aucun formalisme particulier n'est exigé, ce qui laisse, bien évidemment, à nouveau quelques questions en suspens.

La décision ainsi notifiée doit-elle être spécialement motivée?

Doit-elle contenir obligatoirement certaines mentions?

La notification doit-elle être effectuée dans le délai de prescription de l'action?

Qui signe le document de notification?

Tentons, à nouveau, quelques réponses.

#### 1) *Motivation*

Lors des débats parlementaires, un amendement avait été déposé afin d'adopter la formulation de l'article 29 de la loi du 21 décembre 1998, relative à la sécurité lors des matches de football dont s'inspire largement le système des amendes administratives communales, qui contient l'obligation de motivation.

Cet amendement a cependant été retiré par ses auteurs dès lors que le représentant du Gouvernement a déclaré qu'étant un principe général, l'obligation de motivation ne doit pas figurer en tant que telle dans le texte<sup>30</sup>.

La sanction devra donc être motivée au sens de ce principe général, ce qui implique «*l'indication dans l'acte des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision*»<sup>31</sup>.

Il convient cependant de souligner que, suivant le vœu de la loi, la sanction doit être proportionnée à la gravité des faits qui la motive et ce, en fonction d'éventuelles récidives, ce qui impliquera, le cas échéant, une motivation, spécifique.

En tout état de cause, il est acquis que, sur ce point, l'amende est et reste un «acte administratif individuel» et non un jugement, en telle sorte que sa motivation ne doit pas répondre au prescrit de l'article 149 de la Constitution qui impose que chaque moyen de défense soit rencontré.

#### 2) *Mention de l'existence d'un recours*

L'amendement dont question ci-dessus<sup>32</sup> contenait également la proposition, toujours dans un souci d'harmonie, de rendre obligatoire la mention de l'existence d'un recours contre la décision.

À nouveau, l'amendement a été retiré par ses auteurs mais cette fois sur l'affirmation du représentant du Gouvernement pour lequel «*le fait de mentionner la possibilité de recours incite précisément à effectuer une telle démarche, ce qui ne peut être l'objectif du projet de loi*».

Cette affirmation est démocratiquement étonnante et juridiquement inacceptable.

En effet, l'indication des voies de recours, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter sont évidemment obligatoires sur tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une autorité provinciale ou communale est notifié à un administré, à défaut de quoi le délai de prescription pour introduire le recours ne prend pas cours.

30. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/4, p. 14.

31. Art. 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

32. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/4, p. 14.

Ce principe contenu dans l'article 3 de la loi du 12 novembre 1997 relatif à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes doit également être tenu pour un principe général réglant l'action de l'administration au même titre que l'obligation de motivation formelle contenue dans la loi du 29 juillet 1991.

Il importe donc que cette formalité soit accomplie lors de la notification.

### 3) *Délai de notification*

«La loi ne contient aucune indication explicite de délai dans lequel la notification de la décision doit être faite.

La Cour de Cassation a considéré que la notification de l'amende administrative prononcée en application de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football devait se faire dans le délai de prescription fixé à l'article 32 de la dite loi.

Tirant argument du texte de la loi, la Cour a considéré que la décision d'imposer la sanction ne peut se concevoir sans la notification de ladite sanction<sup>33</sup>.

Or, les paragraphes 10 et 11 de l'article 119 de la nouvelle loi communale sont la copie servile des articles 32 et 28 de la loi de 1998 dont la portée a ainsi été précisée par la Cour de Cassation.

Il est donc incontestable que l'enseignement de la Cour de Cassation vaut pour les amendes administratives communales qui devront donc être prononcées et notifiées dans le délai de 6 mois.

### 4) *Signature*

La notification de la décision du fonctionnaire qui inflige l'amende est-elle une correspondance de la commune au sens de l'article 109 de la Nouvelle loi communale, auquel cas elle doit être signée par le bourgmestre et contre-signée par le secrétaire communal?

La solution ne fait pas de doute selon la circulaire du 2 mai 2001<sup>34</sup> qui prescrit que le courrier recommandé par lequel le fonctionnaire informe l'intéressé de la décision doit répondre aux conditions de forme de l'article 109 de la Nouvelle loi communale.

Rien n'est cependant moins certain mais dépend du niveau d'indépendance que le législateur a entendu donner au fonctionnaire délégué.

Reste-t-il assujéti aux instructions des différents membres du «*corps communal*» ou bénéficie-t-il d'une indépendance fonctionnelle?

Dans le premier cas, la décision serait ni plus ni moins un acte de la commune au sens de l'article 109 de la NLC; dans le second cas, ce serait plus contestable, même s'il est vrai que cette «magistrature personnelle» n'empêche qu'il agisse en qualité d'organe de la commune à l'instar, par exemple, du membre du collège désigné comme officier d'état civil conformément à l'article 125 de la NLC.

33. Cass., Arrêt n° C.03.0477.F du 16 avril 2004 publié in *Revue de droit communal*, 3/2004, p. 52.

34. Circulaire citée sous 7, point B. 4.5.

La question est d'autant plus délicate que la mission de «fonctionnaire délégué» peut être attribuée à un fonctionnaire provincial.

En fonction de l'une ou l'autre thèse sur lesquelles on reviendra à l'occasion de l'examen des procédures de recours, le document qui contiendra la décision formellement motivée et qui lui servira d'*instrumentum* sera signé par le fonctionnaire délégué seul, *qualitate qua*, ou par le bourgmestre avec le contreseing du secrétaire communal.

Il reste que ce document peut évidemment être notifié en annexe d'une lettre séparée qui, elle, devrait être signée conformément à l'article 109 de la Nouvelle loi communale.

Il est certain cependant que la motivation doit être contenue dans l'acte signé par le fonctionnaire alors que l'indication des voies de recours peut être contenue dans la lettre de notification.

#### 5) *Invitation à payer*

L'arrêté royal du 7 janvier 2001 prévoit que l'amende est payée au moyen d'un bulletin de versement ou de virement.

Pour plus d'efficacité, il est certain que cette invitation à payer pourra être jointe à la notification.

Il n'en reste pas moins que, comme toute créance communale, la récupération de ce montant se fait sous la responsabilité du receveur communal.

## 6. LES RECOURS

L'appel de la décision du fonctionnaire communal est ouvert devant le tribunal de police ou devant le tribunal de la jeunesse pour autant que cet appel soit introduit dans le mois de la notification de la décision.

Cet appel suspend l'exécution de l'amende.

On relève que l'appel est ouvert, bien évidemment, au contrevenant mais également à la commune.

Dans ce dernier cas, cet appel est limité au cas où le fonctionnaire aurait décidé de ne pas infliger d'amende administrative.

La commune ne pourrait donc pas faire appel contre une amende qu'elle jugerait insuffisante alors que, bien évidemment, le contrevenant peut introduire un appel contre une amende qu'il jugerait disproportionnée étant entendu que le tribunal est, comme le prévoit la loi, juge de la légalité et de la proportionnalité.

Il a, à cet égard, un pouvoir de pleine juridiction puisqu'il peut soit confirmer soit réformer la décision du fonctionnaire.

Le fait d'attribuer à la commune une compétence d'appel contre la décision de son propre fonctionnaire est évidemment étonnant.

Les documents parlementaires révèlent, en réponse d'ailleurs à une remarque du Conseil d'État, que l'intention du législateur se serait limitée à «*l'hypothèse que la sanction administrative originale ne soit pas imposée par la commune elle-même (ou un de ses organes) vu qu'on peut difficilement envisager un appel contre sa propre décision*». L'hypothèse n'était donc

réservée qu'au cas où la commune choisit de faire mener la procédure par un fonctionnaire provincial<sup>35</sup>.

Cette affirmation ne s'appuie absolument pas sur le texte de la loi et donc rien n'empêcherait une commune d'introduire un recours contre la décision de son fonctionnaire.

Compte tenu d'ailleurs de l'indépendance présumée du fonctionnaire par rapport à l'autorité communale dans l'exercice de cette fonction, l'on peut parfaitement imaginer qu'une éventuelle décision d'exonération ne soit pas nécessairement partagée par l'autorité communale.

Prétendre le contraire, c'est affirmer que le législateur n'a pas nécessairement voulu que ledit fonctionnaire exerce cette mission en toute indépendance, comme cela a déjà été évoqué *supra*.

À cet égard, l'avis que le Conseil d'État a rendu sur ce qui allait devenir la loi du 7 mai 2004, peut troubler quiconque est persuadé qu'une sorte de «magistrature personnelle» a bien été attribuée au fonctionnaire délégué.

Le Conseil d'État se prononçait à nouveau sur la disposition organisant le recours non plus seulement devant le juge de police mais aussi devant le juge de la jeunesse en fonction de l'âge du contrevenant.

Lors de son premier avis, il s'était limité à trouver paradoxal que la commune puisse introduire un recours contre un fonctionnaire qu'elle avait elle-même désigné, ce qui valait d'ailleurs tant pour le fonctionnaire communal que pour le fonctionnaire provincial.

Cette fois, le Conseil d'État est plus précis et il s'étonne de cette possibilité de recours dès lors que le «*fonctionnaire désigné*» est forcément un organe de la commune et, ajoute-t-il, que «*ni la loi actuelle ni la loi en projet ne prévoit qu'il ne doive recevoir aucune instruction dans l'exercice de sa mission*»<sup>36</sup>.

Cette triple négation ne facilite pas la lecture de l'avis mais force est d'en déduire que dès lors que la loi n'interdit pas aux autorités communales de donner instruction au fonctionnaire délégué dans l'exercice de sa mission, il n'y a vraiment pas de raison pour que celles-ci soient habilitées à introduire un recours contre ledit fonctionnaire.

Autrement dit encore, puisque le législateur n'a pas arrêté un statut particulier pour le fonctionnaire délégué, il n'a donc pas entendu déroger aux règles légales existantes et, donc, en ce qui concerne le secrétaire communal, à son obligation de «*se conformer aux instructions qui lui sont données soit par le conseil, soit par le collège des bourgmestre et échevins, soit par le bourgmestre selon leurs attributions respectives.*»

À suivre ce raisonnement, l'on devrait admettre que l'autorité communale pourrait sanctionner le fonctionnaire délégué qui ne respecterait pas ses instructions.

Encore, faudrait-il déterminer quel serait l'organe compétent pour donner «*instructions*» au fonctionnaire délégué.

35. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/1, p. 6.

36. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, n° 50-2366/001 et 2367/001, p. 29 – Souligné par l'auteur!

Logiquement, pas le bourgmestre puisque le législateur n'a pas entendu lui donner le pouvoir de prendre quelque sanction administrative que ce soit ou alors de manière très indirecte par application de l'article 134ter<sup>37</sup>.

Toujours logiquement, pas le collège échevinal puisque le législateur a clairement entendu limiter sa compétence à toutes les sanctions administratives à l'exception des amendes administratives.

Seul le conseil communal pourrait donc donner pareilles instructions et, ce, d'autant plus que c'est à lui qu'appartiendrait le pouvoir d'autoriser le collège des bourgmestre et échevins à ester en justice pour introduire un recours contre les décisions du fonctionnaire délégué... désigné parmi les fonctionnaires provinciaux!!!!

Ces conclusions vont évidemment paraître surréalistes aux praticiens et iconoclastes aux exégètes des normes fondant nos droits et libertés, mais elles s'alimentent quand même du rejet lors des «débats» parlementaires d'un amendement déposé par M. BROTCORNE<sup>38</sup>.

L'auteur de l'amendement proposait de rendre explicitement applicable au fonctionnaire délégué les dispositions pénales relatives à la corruption afin de mieux affirmer son indépendance.

Le détour peut paraître curieux car, qu'il soit soumis au lien hiérarchique ou non, le fonctionnaire délégué est incontestablement «une personne qui exerce une fonction publique» au sens de l'article 246 du Code pénal.

Il n'empêche que la justification de l'amendement aurait mérité d'être prise en compte.

Partant du constat que le fonctionnaire est, par nature, soumis au contrôle hiérarchique et malgré que l'on ne puisse douter de sa conscience professionnelle, il importait aux yeux de l'auteur de l'amendement «que cette indépendance soit formellement reconnue par la loi».

Et de poursuivre: «Ce n'est pas le cas aujourd'hui et la régionalisation de la loi organique communale ne donne aucune garantie pour l'avenir. Or la reconnaissance formelle de cette indépendance est une garantie essentielle dont doit bénéficier tout organe chargé d'une compétence de juger et ce suivant les principes généralement admis dans nos démocraties. C'est aussi une question de crédibilité aux yeux du justiciable».

Ces réflexions n'ont manifestement pas ému le législateur qui n'a pas apporté au projet de loi les précisions demandées.

Qu'en conclure? En tout cas, que cela fait quelques conjectures de plus pour se perdre dans un arsenal qui se transforme de plus en plus en maquis.

---

37. Cédric MOLITOR considère, en effet, que «malgré quelques zones d'ombre (...) la fermeture ou la suspension décidée en application de l'article 134ter constitue une sanction administrative», o.c., p. 167.

38. Doc. parl., Sén., sess. ord. 2003-2004, n° 3-431/6, amendement n° 17.

## CONCLUSIONS

Comment ne pas conclure de cet examen que la voie vers une meilleure répression des «petites incivilités» ou autre «dérangement public» au moyen de l'amende administrative n'aura rien d'un long fleuve tranquille, sauf peut-être la longueur.

Beaucoup de questions se posent au praticien qui empruntera cette voie, le plus souvent armé de sa seule bonne volonté.

Pourra-t-il trouver dans la littérature spécialisée les réponses que le législateur n'a pas données?

Il est vrai que le concept d'amende entendu comme «sanction administrative» n'est pas neuf et qu'il a fait l'objet de nombreuses analyses et réflexions.

Cela fait fort longtemps que l'Administration a reçu une compétence punitive liée soit à son pouvoir hiérarchique, soit à son pouvoir régulateur<sup>39</sup>.

Pour le Conseil d'État, la sanction administrative «*consiste en une mesure désavantageuse, d'ordre moral ou matériel, prononcée à l'égard d'une personne physique ou morale, dont l'objet premier est d'exprimer officiellement la réprobation de l'autorité à l'égard d'un comportement que cette personne a eu et qu'elle juge répréhensible*»<sup>40</sup>.

Étant ainsi une «*alternative à la peine traditionnelle*», il n'est guère étonnant qu'elle «*n'est, par hypothèse, pas prononcée par un juge indépendant et impartial*»<sup>41</sup>.

Cependant, la sanction administrative a connu une «*évolution législative vers un mode punitif administratif*».

Confinée d'abord aux matières fiscales et sociales, elle s'est déplacée vers les différents domaines de la vie économique et, sous l'effet de la régionalisation, vers des secteurs nouveaux touchant par exemple à la protection de l'environnement.

En 1998, elle s'est imposée comme adjuvant à la violence des *supporters*, *tifosis* et autres *aficionados* hantant certains de nos stades<sup>42</sup>.

«*Il n'est plus question, cette fois, de protéger les intérêts du Trésor, de réguler des activités spécifiques ou de renforcer l'autonomie d'une collectivité*» mais bien de sanctionner «*des citoyens ordinaires qui se rendent coupables de comportements dérangeants*» en telle sorte que «*la loi football se situe à la croisée des chemins entre la police administrative et le *snelrecht**»<sup>43</sup>.

39. Élisabeth WILLEMART, «La répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales», *A.P.T.*, t. 1, 2002, p. 3. Ce numéro contient plusieurs contributions en la matière qui avaient fait l'objet d'un colloque organisé le 1<sup>er</sup> février 2002 en collaboration avec l'Association des juristes namurois.

40. Cité par Dimitri YERNAULT dans «Les sanctions administratives communales et le principe de contradiction devant l'administration et le juge», *A.P.T.*, t. 1, 2002, p. 45.

41. Élisabeth WILLEMART, *o.c.*

42. Loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football (*M.B.*, 3 février 1999).

43. Élisabeth WILLEMART, *o.c.*

L'amende administrative communale sera une copie servile de ce régime.

Comment expliquer autrement que contrairement aux autres sanctions administratives communales créées en 1999, l'amende sera prononcée par un fonctionnaire et non par le collège des bourgmestre et échevins et qu'elle fera l'objet d'un «*appel*» devant le tribunal de police et non d'un «*recours*» devant le Conseil d'État?

Quoi qu'il en soit, le législateur a ainsi profondément dénaturé ces amendes administratives qui classiquement «*ne se confondent pas avec les mesures de police administrative. Les premières sont la conséquence de la méconnaissance par un administré des lois, des règlements ou des conditions particulières qui lui avaient été imposées. Les secondes sont dictées par des considérations liées au maintien de l'ordre public*»<sup>44</sup>.

Transfiguration épidermique ou transmutation<sup>45</sup> cellulaire?

La question de l'ampleur de ce changement se pose d'autant que le législateur de 2004, en même temps qu'il abrogeait certaines infractions pénales, encourageait clairement le mandataire local à baptiser «*sanction*» ce qui était «*peine*».

«*Sanction-Peine*», voilà bien la «*summa divisio*» en la matière.

La sanction est et reste une mesure prise par l'Administration avec ses règles et son organisation propre, dont l'existence d'une ligne hiérarchique.

La peine est une décision de justice avec ses règles et ses garanties propres, dont l'indépendance du juge.

Si la «*sanction*» est une «*peine*», l'expression «*sanction administrative*» constituerait alors un oxymoron de la plus belle eau<sup>46</sup>.

Or, dès l'entame du processus législatif qui a abouti à la création des sanctions administratives communales, le Conseil d'État a considéré que «*le caractère pénal, au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (des sanctions administratives) énumérées à l'article 119bis, § 2, en projet, ne paraît pas contestable dès lors qu'elles poursuivent un but essentiellement répressif et qu'elles sont susceptibles de s'adresser au public en général*»<sup>47</sup>.

Fort bien! Donc, s'agissant de sanction pénale, il suffit de se référer aux principes contenus dans ledit article 6 et de les rendre applicables: audition publique, tribunal indépendant et impartial, publicité du jugement, présomption d'innocence, production des témoignages, assistance gratuite d'un interprète...!

44. P. BOUVIER, «*Éléments de droit administratif*», De Boeck Université, n° 137.

45. Il s'agit du résultat d'une étrange alchimie qui permet à un métal vulgaire de muter en métal noble...!

46. Il s'agit de mots mis en mésalliance, l'un et l'autre semblant contradictoires comme «*douce violence*» ou «*bureaucratie progressiste*» (exemples cités par Jacques MERCIER dans sa rubrique «*Monsieur Dico*», *La Libre Belgique*, 11-12 septembre 2004).

47. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/1, p. 15. Voir aussi sur ce thème A. COENEN, «*Les sanctions administratives dans les communes*», *Mouv. comm.*, 2001/10.

C'est ne pas savoir que la Cour d'arbitrage a considéré que le fait de qualifier une amende administrative de peine au sens de l'article 6 susvisé n'entraîne pas *ipso facto* qu'elle soit de nature pénale au sens de la loi belge<sup>48</sup>.

La Cour européenne des droits de l'homme, elle-même, tolère que l'action répressive de l'Administration ne respecte pas toutes les garanties prévues par l'article 6 pour autant qu'elle soit soumise à un contrôle ultérieur par un organe judiciaire de pleine juridiction offrant ces garanties<sup>49</sup>.

L'on peut alors affirmer plus à l'aise que «*l'acte administratif de sanctionner un manquement ne relève pas de la fonction juridictionnelle puisqu'il ne tranche pas un litige et ne possède pas l'autorité de la chose jugée*»<sup>50</sup>.

Le nœud gordien est donc tranché: administrer n'est pas juger... même si, dans la matière qui nous intéresse, le recours devant le juge de police est baptisé «*appel*», ce qui évoque plus un premier niveau de juridiction qu'une simple décision administrative.

Ce qui reste, finalement, un peu désagréable c'est ce sentiment que le vrai et respectable débat de société ouvert par l'incivilité au quotidien a perdu de sa légitimité parce qu'il s'est trop nourri d'ambiguïtés, d'approximations, voire de polémiques.

C'est d'autant plus vrai que «*dans la matière des sanctions administratives, les termes utilisés ont toute leur importance. Une séparation nette des concepts de tribunal et d'administration entraîne en effet des conséquences essentielles*»<sup>51</sup>.

Ainsi donc le législateur a voulu que l'amende administrative communale rende inclassables les légères incivilités de même que les dérangements publics.

L'objectif restera compromis tant que l'amende elle-même restera inclassable du fait, notamment, de sa permanente oscillation entre sanction et peine.

48. Arrêt n° 18/95 du 2 mars 1995 cité par A. ALEN «Administratieve geldboeten: hun internationale en interne rechtelijke kwalificatie», in *Liber amicorum Baeteman*, Story Scientia, 1997, p. 381.

49. Élisabeth WILLEMART, *o.c.*, p. 7.

50. Dimitri YERNAULT, *o.c.*, p. 36. L'auteur fait état de la jurisprudence française qui impose publicité des débats et impartialité du juge en la matière.

51. Dimitri YERNAULT, *o.c.*, p. 37.

# Cour de cassation (1<sup>re</sup> ch.)

## Arrêt N° C030032F du 5 décembre 2003

Siège: MM.STORCK (prés.), DE CODT, BATSELE, Mmes MATRAY et VELU, MASSART (greff.)  
Av. gén: WERQUIN

### **Funérailles et sépultures -Convoi funèbre – Règlement communal – Infraction – Sanction**

*Les auteurs d'infractions à un règlement communal régissant les convois funèbres pris en exécution de la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures sont passibles de sanctions pénales prévues à l'article 315 du Code pénal<sup>1</sup>.*

#### **Décisions et motifs critiqués**

Le jugement attaqué dit pour droit que l'amende de 10.000 francs belges, soit 247,89 € infligée à la défenderesse par le fonctionnaire désigné par la demanderesse est illégale suite au non-respect de la procédure prévue par l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale et, partant, réforme la décision dudit fonctionnaire, acquitte la défenderesse et condamne la demanderesse aux dépens.

Cette décision est, sous le titre B. Sur le fond, II «Sur la légalité des amendes» fondée sur les motifs

«Qu'avant de se pencher sur la légalité ou non du règlement de police et d'administration de la ville de Liège du 25 mai 1981, et plus particulièrement de son article 24 (ce qui soit dit en passant devrait se faire à une aune différente que celle retenue par le tribunal de première instance, ce dernier s'étant quant à lui situé sur le plan purement civil ce qui l'amenait à examiner si ledit art. 24 était ou non-conforme au prescrit des lois belges et communautaires concernant la libre concurrence économique – ce qui ne pourrait être le cas pour ce qui nous concerne dans la mesure où nous nous situons sur le plan de l'amende, ce qui nous amènerait à nous pencher plus particulièrement sur la légalité ou non de l'art. 176 bis), il convient d'abord de vérifier si la décision querellée a été prise conformément au prescrit de l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale;

Or, contrairement à ce que prétend la demanderesse, tel n'est pas le cas dans la mesure où l'amende n'a pas été prononcée au terme d'une procédure régulière;

Qu'en effet, le procès-verbal (...) a été dressé pour infraction à l'article 24 de la délibération du conseil communal du 25 mai 1981, modifiée le 22 août

1. Voir les conclusions du Ministère public.

(lire septembre) 1997, sur le transport des personnes décédées ou trouvées mortes sur le territoire de la ville de Liège ainsi qu'à l'article 14 de la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures;

Or, en vertu de l'article 29 de ladite loi du 20 juillet 1971, les infractions aux dispositions de cette loi sont notamment passibles des peines prévues par l'article 315 du Code pénal;

Qu'en vertu du paragraphe 7 de l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale, si les faits sont à la fois constitutifs d'une infraction pénale (ce qui est donc le cas en l'espèce) et d'une infraction administrative, l'original du procès-verbal doit être envoyé au procureur du Roi et une copie transmise au fonctionnaire désigné; qu'en vertu du paragraphe 8 du même article, le procureur du Roi dispose d'un délai d'un mois, à compter du jour de la réception de l'original du procès-verbal, pour informer le fonctionnaire qu'une information ou une instruction judiciaire a été ouverte ou que des poursuites en matière pénale ont été entamées; qu'il s'ensuit deux possibilités:

- ou une telle communication est faite dans le mois et le fonctionnaire perd toute possibilité d'infliger une amende administrative,
- ou le procureur du Roi signale dans le même délai qu'il ne souhaite pas réserver de suite au fait, voire s'abstient de réagir dans le mois et, dans ce cas, et seulement dans ce cas, le fonctionnaire peut décider d'entamer une procédure administrative;

Que, dans le cas qui nous occupe, il n'y a eu aucune transmission du procès-verbal au procureur du Roi et donc aucune possibilité pour ce dernier de se saisir du dossier;

Que l'amende prononcée par le fonctionnaire et dès lors illégale pour non-respect de la procédure.

#### Griefs

Aucune disposition du Code pénal ou de la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures ou encore du règlement de police et d'administration des funérailles et sépultures adopté par le conseil communal de la ville de Liège le 25 mai 1981 tel qu'il a été modifié par les décisions du conseil communal des 27 juin 2000 et 1<sup>er</sup> octobre 2001, ne prévoit que sont passibles de sanctions pénales les auteurs d'infractions à l'article 24 dudit règlement de police et d'administration.

Cette disposition, telle qu'elle a été modifiée le 22 septembre 1997, prévoit que «le transport des personnes décédées ou trouvées mortes sur le territoire de la ville de Liège se fait exclusivement par les soins de l'administration communale qui a chargé de cette mission l'intercommunale du centre funéraire de Liège et environs. Il en est de même du transport des personnes décédées hors ville, lorsqu'elles ont été ramenées sur le territoire de la ville, soit notamment au domicile du défunt ou d'un tiers, soit à une gare de chemin de fer et lorsqu'il y est procédé à une levée de corps, soit à un funérarium. Les transports funèbres s'effectuent sous la surveillance de l'autorité communale dans les cas et aux conditions et tarifs fixés par le

règlement organique et par le règlement-tarif de l'intercommunale du centre funéraire de Liège et environs».

Certes cet article contient-il un dernier alinéa énonçant qu' «en cas de contravention au prescrit de cet article, l'article 176 est également applicable». Toutefois, l'article 176bis du même règlement communal prévoit que «par dérogation à l'article précédent (qui punit les auteurs d'infractions au règlement de peines de simple police sans préjudice des peines prévues par les lois et autres règlements, et notamment l'art. 315 du Code pénal), toute infraction à l'article 24 sera punissable d'une amende administrative d'un montant s'élevant au maximum à dix milles francs», abrogeant ainsi de manière implicite mais certaine le dernier alinéa de l'article 24.

Ainsi en vertu du règlement de police et d'administration des funérailles et sépultures de la ville de Liège, les infractions en matière de transport des personnes décédées ne sont pas passibles de sanctions pénales mais uniquement d'amendes administratives.

L'article 29 de la loi du 20 juillet 1971 prévoit certes que «les infractions aux dispositions de la présente loi sont passibles des peines prévues par les articles 315, 340,453 et 536 (lire526) du Code pénal». La seule disposition de la loi précitée relative au transport des personnes décédées est l'article 14 qui se borne à prévoir que «le conseil communal règle le mode le plus convenable pour le transport des corps. Le transport des corps doit être effectué au moyen d'un corbillard ou d'un véhicule spécialement équipé à cette fin. Dans tous les cas, la surveillance des convois funèbres appartient à l'autorité communale, qui veille à ce qu'ils se déroulent dans l'ordre, la décence et le respect dus à la mémoire des corps».

Ainsi, hormis l'obligation de transporter les corps dans un véhicule spécial – qui est étrangère à l'amende litigieuse –, cette disposition ne contient aucune incrimination, ni en elle-même ni combinée avec l'article 29 de la même loi. Or, en vertu des articles 14 de la Constitution, 2 du Code pénal et 7, § 1<sup>er</sup> de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la légalité d'une disposition pénale requiert qu'elle qualifie de manière suffisamment précise le comportement sanctionné. Tel n'est pas le cas de l'article 14 de la loi du 20 juillet 1971 en tant qu'il se borne à déléguer au conseil communal le règlement du mode le plus convenable pour le transport des corps.

Par ailleurs, l'article 29 de la même loi ne prévoit nullement que les infractions aux règlements pris en exécution de l'article 14 seront elles-mêmes passibles des sanctions prévues par les articles 315, 340,453 et 536 du Code pénal.

Enfin, aucune de ces disposition du Code pénal, et spécialement l'article 315, qui punit de huit jours à deux mois d'emprisonnement ou d'une amende de 26 francs à 300 francs ceux qui, sans l'autorisation préalable de l'officier public, auront procédé ou fait procéder à une inhumation et ceux qui auront contrevenu, de quelque manière que ce soit, aux lois et règlements relatifs aux lieux de sépulture et aux inhumations précipitées, n'incrimine le

transport de personnes décédées effectué en contravention avec les dispositions d'un règlement communal.

Il s'en déduit que, contrairement à ce que considère le jugement attaqué, les articles 14 et 29 de la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures – pas plus qu'aucune autre disposition – ne prévoient que les auteurs d'une infraction à l'article 24 du règlement communal seront passibles des peines prévues par l'article 315 du Code pénal.

En conséquence, l'article 119*bis* §§ 7 et 8 de la nouvelle loi communale ne s'appliquait pas en l'espèce où l'amende litigieuse a été infligée à la défenderesse par le fonctionnaire désigné par la demanderesse pour avoir effectué un transport mortuaire en contravention à l'article 24 (...) du règlement de police et d'administration des funérailles et sépultures de la ville de Liège. L'original du procès-verbal ne devait, partant, pas être envoyé au procureur du Roi et le fonctionnaire désigné pouvait prendre immédiatement une sanction administrative.

Le jugement attaqué viole, partant, toutes les dispositions légales visées au moyen.

### **Décision de la Cour**

Attendu que l'article 315 du Code pénal punit ceux qui auront contrevenu, de quelque manière que ce soit aux lois et règlements relatifs aux lieux de sépulture;

Qu'il suit de la généralité des termes dont use ce texte que le législateur a, en l'adoptant, entendu donner une sanction pénale à toutes les dispositions du décret impérial du 25 prairial an XII sur les sépultures;

Attendu que ce décret tendait à régler ces actes civils, qui intéressent l'ordre public, que constituent le convoi et l'inhumation des personnes décédées;

Que son article 21 confiait aux maires le soin de régler le mode le plus convenable pour le transport des corps;

Que les infractions aux dispositions arrêtées sur cet objet par l'autorité communale étaient dès lors punies conformément à l'article 315 du Code pénal;

Attendu que la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures ne restreint en aucune de ses dispositions la portée de l'article 315 du Code pénal; qu'en disposant en son article 29 que les infractions aux dispositions qu'elle contient seront notamment passibles des peines prévues audit article 315, elle rappelle au contraire expressément que cet article réprime les faits contrevenant aux règles qu'elle édicte en matière de sépulture; Que, si ledit article 29 ne vise que les infractions aux dispositions de la loi du 20 juillet 1971, l'article 315 du Code pénal demeure applicable en cas de contravention à un règlement communal régissant les convois funèbres pris en exécution de cette loi;

Que le moyen, qui suppose qu'aucune disposition du Code pénal ne prévoit que sont passibles de sanctions pénales les auteurs d'infractions à

l'article 24 du règlement de police et d'administration de la ville de Liège du 25 mai 1981, pris en exécution de l'article 14, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi du 20 juillet 1971, suivant lequel le conseil communal règle le mode le plus convenable pour le transport des corps, manque en droit,

PAR CES MOTIFS

LA COUR

Rejette le pourvoi;

Condamne la demanderesse aux dépens.

Les dépens taxés à la somme de quatre cent trente neuf euros cinquante deux centimes envers la partie demanderesse.

# La privatisation de la gestion de l'espace public – Le cas du stationnement payant –

Eric GILLET

avocat

Il en va de certains sujets d'actualité comme de poupées russes. Comment distinguer le contenant du contenu? Par où commencer? Quel cheminement emprunter pour construire une démarche cohérente? La privatisation est un de ces sujets. La gestion de l'espace public en est un autre. Ces deux thèmes doivent être déclinés sur fond des préoccupations qui sont celles des communes aujourd'hui, mais aussi des pouvoirs publics en général: le développement de nouveaux moyens d'action de l'administration et la diversification de la gamme des ressources financières dont ils peuvent disposer. La gestion de l'espace public est tout d'abord une préoccupation classique. Comment assurer cette gestion dans des villes où l'utilisation de l'espace public est de plus en plus congestionnée, à la fois par l'automobile et les diverses utilisations que les citoyens ou les entreprises veulent en faire à des fins privées ou collectives? Comment intégrer la dimension environnementale à ces préoccupations, de même que les impératifs des politiques de mobilité qui font aujourd'hui partie intégrante de la gestion publique? Les années '90 ont vu les pouvoirs publics recourir de plus en plus aux ressources que peut leur offrir le secteur privé. Des solutions juridiques toujours plus innovantes ont été imaginées, et expérimentées. Mais des préoccupations plus économiques se sont superposées, telle que la valorisation économique – ou active, dit-on aussi – du domaine public, qui fait aujourd'hui l'objet de nombreux colloques et d'essais doctrinaux<sup>1</sup>. La valorisation économique du domaine public n'est d'ailleurs pas seulement un nouveau gisement de recettes communales. Elle est aussi le succédané du processus de libéralisation des services publics de réseau dans lequel nous a entraînés le développement des marchés européens intégrés de l'énergie, des télécommunications, des transports et de l'eau.

C'est ainsi que la libéralisation des services publics de réseau a fait progressivement apparaître le domaine public comme une véritable ressource économique, tant pour les opérateurs eux-mêmes, pour lesquels le domaine public est le lieu de passage obligé de leurs infrastructures, que pour les gestionnaires du domaine public, qui se découvrent comme détenteurs d'une ressource essentielle pour les opérateurs de réseaux et de services.

---

1. Voir par exemple D. LAGASSE, «La gestion active du domaine public», *A.P.T.*, 2/2003, p. 87 et s.

Parmi les problématiques de gestion de l'espace public, l'une d'elles se trouve au centre de convergence de toutes les préoccupations: il s'agit de la gestion du stationnement.

La problématique de la gestion du stationnement peut être comprise à divers niveaux. Pour les promoteurs du RER à Bruxelles, la gestion du stationnement fait partie des mesures d'accompagnement nécessaires de la création des infrastructures du RER. A une époque où il est moins question que jamais d'une intervention des pouvoirs publics, compte tenu de la situation difficile des budgets publics à divers titres, le financement du RER sera essentiellement supporté par ses usagers. Les mesures d'accompagnement doivent inciter les navetteurs à utiliser les infrastructures qui seront mises en place, et corrélativement à abandonner l'utilisation de moyens de transport individuels, essentiellement la voiture. Certaines mesures contraignantes ont été imaginées ces dernières années: instauration de péages à l'entrée de la ville, contingentement drastique des espaces de stationnement<sup>2</sup> et stationnement payant. Pour ce qui concerne ce dernier aspect, le caractère payant du stationnement ne peut avoir d'effet que si un contrôle systématique est organisé. Or, l'on sait que les pouvoirs publics, et particulièrement les communes puisque l'essentiel des voiries est tout de même constitué de voiries communales, ne disposent pas des ressources humaines ni des outils de gestion qui permettraient de rencontrer ce défi. C'est ainsi qu'est née l'idée de recourir à des entreprises privées pour prolonger les bras de la commune, sous la forme de marchés publics ou de concessions de services. Le résultat ne s'est pas fait attendre, non sans de vives réactions de la population dans certaines communes d'ailleurs. L'on voit les voiries communales sillonnées tous les jours par des contrôleurs privés, armés d'appareils photos et dispensant des bulletins de virement comme des confettis sur les pare-brises des voitures. L'on a vu également les rues se vider des voitures qui y étaient habituellement stationnées. Il est sans doute prématuré de faire un bilan financier de ces opérations pour les communes qui les ont entreprises. Il est difficile aussi de savoir si les automobilistes se sont convertis en utilisateurs de transports en commun ou s'ils se sont trouvés des emplacements où le stationnement est prohibé par le Code de la route, mais non payants, parce que «non commercialisés», et non contrôlés puisque les effectifs de la police locale restent ce qu'ils sont, c'est-à-dire insuffisants pour effectuer ce contrôle.

Le principe du recours par les pouvoirs publics aux entreprises privées pour les assister dans la gestion de leur mission de gestion de l'espace public n'est pas à mettre en cause. Ce recours n'est d'ailleurs pas une nouveauté. Il a existé de tout temps. Il faut toutefois être conscient des glissements, voire des basculements que ce recours, aujourd'hui systématisé, peut entraîner. Pour la gestion du stationnement, il a clairement induit le passage d'une logique de police vers une logique de gestion économique de l'espace public. La révolution culturelle n'est pas négligeable non plus. Le contact citoyen

---

2. Réduction du nombre d'emplacements en voirie, protection physique des espaces réservés aux piétons, non-reconduction des permis des parkings connexes aux immeubles de bureaux.

avec l'agent de police est révolu. Ce sont désormais des employés muets et fuyants d'une entreprise privée qui rôdent autour des voitures stationnées.

L'on peut en outre se demander dans quelle mesure le recours à un mode de gestion privé n'aurait pas dû s'accompagner d'une réforme législative. La loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur constitue en effet en principe le siège de la matière. En vertu de son article unique, «lorsque les conseils communaux arrêtent des règlements en matière de stationnement, conformément à la législation et au règlement sur la police du roulage, ils peuvent, indépendamment de l'aménagement de zones de stationnement à durée limitée dénommées 'zone bleue' établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur». Cette disposition est fondamentale dans la mesure où elle indique que la perception de redevances liées au stationnement est un corollaire de la police de la circulation routière. C'est la raison pour laquelle cette matière, restée fédérale, est régie par la loi. Les firmes privées qui sont chargées de percevoir ces redevances sont donc en réalité insidieusement chargées de tâches en rapport avec la police de la circulation routière. Il en est d'autant plus ainsi lorsque la redevance – d'ailleurs qualifiée de tarif<sup>3</sup> – est perçue également dans les zones bleues en cas de non-utilisation du disque de stationnement à durée limitée ou de dépassement de cette durée, et que cette perception est confiée à la même entreprise.

La confusion des rôles s'accompagne d'ailleurs d'une réelle opacité du mode de fonctionnement du système aux yeux du citoyen, due au fait que celui-ci identifie mal à qui il doit s'adresser en cas de contestation, opacité qui s'accroît du fait, dans bien des cas, de l'absence totale de collaboration de la part de l'entreprise désignée par la commune dans la résolution des contestations.

La question qui se pose est évidemment de savoir s'il n'existe pas des alternatives à ce mode de gestion de la voirie et du stationnement, et s'il ne faut pas remettre en cause la pertinence du choix opéré par les communes. Car finalement l'espace public, et particulièrement la voirie, est ouvert à l'usage de tous. Il s'agit d'une ressource publique qui relève naturellement de la gestion des pouvoirs publics. Par conséquent, à supposer que la police du roulage ne soit plus le lieu juridique le plus approprié pour gérer la voirie de manière moderne, il n'est pas dit que le choix qui consiste à confier la gestion à des entreprises privées soit le plus judicieux. On l'a vu, ce choix contribue à installer la confusion, préjudiciable à la cohérence de la perception de l'autorité par le citoyen. Si l'aspect gestionnaire doit l'emporter sur l'aspect police, pourquoi ne pas utiliser des outils de gestion dont les communes disposent? L'on pense notamment aux régies, personnalisées ou non, et aux intercommunales. Le recours à ces instruments permettrait de restaurer la cohérence de l'action des communes, tout en, ce qui n'est pas négligeable,

---

3. L'usager est sensé «choisir» entre deux tarifs: le tarif à la durée, s'il s'acquitte de son écot à la borne de péage (horodateur), ou le tarif forfaitaire s'il ne le fait pas.

permettant de leur réserver l'intégralité du profit généré, profit aujourd'hui partagé avec le «partenaire» privé. A l'heure où les communes clament, avec raison, leurs besoins de ressources financières additionnelles, la question mérite d'être posée. Rien ne semble justifier ici que les communes se résignent à abandonner une partie du profit généré par une bonne gestion du stationnement à des entreprises privées.

Si la commune estime ne pas pouvoir gérer le stationnement payant par ses services propres, il lui est loisible de recourir à la création d'une régie communale, même non personnalisée, en vertu des articles 261 et suivants de la Nouvelle loi communale. La gestion des régies se fait suivant des méthodes industrielles et commerciales; le compte des régies comprend le bilan, le compte d'exploitation et le comptes de profits et pertes arrêtés le 31 décembre de chaque année, et les bénéfices nets des régies sont versés annuellement à la caisse communale. Un comptable spécial peut être désigné pour effectuer les recettes et les dépenses des régies.

Les régies communales ne peuvent être dotées de la personnalité juridique que pour exercer les activités à caractère industriel ou commercial déterminées par le Roi. Il est vrai que l'arrêté royal du 10 avril 1995 qui énonce ces activités ne prévoit pas la gestion du stationnement. Le Roi étant à comprendre comme étant les gouvernements régionaux depuis la régionalisation de la loi communale, c'est à eux qu'il appartiendrait de compléter cette liste. L'on peut supposer que l'extension de l'arrêté royal au stationnement payant ne ferait pas de difficulté, compte tenu d'une part que le principe même du stationnement payant ne fait aucune difficulté, et d'autre part que l'objectif est aujourd'hui, dans le cadre d'une gestion active du domaine public, de donner à cette gestion un caractère industriel ou commercial. Ce caractère industriel ou commercial a, au demeurant, été démontré par le fait même que la gestion du stationnement payant a été cédée à des entreprises privées, dont on ne doute pas un instant qu'elles gèrent cette activité selon de telles méthodes.

Le choix de la régie comme mode d'organisation de ce qui reste un service public – la gestion de la voirie – ne semble pas pouvoir être critiqué, même eu égard à la législation relative aux marchés publics. Rien n'interdit en effet à un pouvoir public – par ailleurs pouvoir adjudicateur – de décider de créer un service public organique pour gérer une activité qui relève de sa compétence, plutôt que de l'organiser sous le mode d'une concession ou d'un marché de services<sup>4</sup>.

L'auteur des lignes qui précèdent est un partisan convaincu que les pouvoirs publics peuvent tirer parti d'une valorisation économique de leur

---

4. Pour une étude complète de cette question et des conditions dans lesquelles le service doit être créé, voir Ann Lawrence Durviaux et Nicolas Thirion, «Les modes de gestion des services publics locaux, la réglementation relative aux marchés publics et le droit communautaire», *in J.T.*, 2004, pp. 17 et s. Il ne nous semble pas y avoir de doute quant au fait que la manière dont la Nouvelle loi communale organise les régies permette à celles-ci de répondre aux conditions dans lesquelles elles peuvent se voir confier la gestion d'une activité relevant de la compétence de la commune, dont par exemple le stationnement payant.

domaine public. Il est convaincu également que le partenariat public/privé, selon l'expression en vogue peu définie<sup>5</sup>, peut être une solution très productive. Mais il croit aussi que ces partenariats doivent être utilisés avec discernement. Pour les raisons exposées dans la présente contribution, il pense qu'il n'est pas évident que la gestion du stationnement, qui est un des aspects de la gestion de l'espace public, ne pourrait pas être opérée, selon les méthodes de la gestion privée, ... pour les pouvoirs publics eux-mêmes.

---

5. Voir à ce sujet le Livre vert de la Commission européenne du 30 avril 2004 «sur les partenariats public/privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions».



# Les pouvoirs de police des communes

**Françoise LAMBOTTE, Marina MULLER et Vincent RAMELOT,**  
Conseillers à l'Association de la Ville et des Communes de la Région de  
Bruxelles-Capitale.

En vertu de l'article 135 de la Nouvelle loi communale, les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une «bonne police». Pour y arriver, elles disposent de deux types de mesures: les règlements et les arrêtés de police. Nous vous proposons de faire le point sur le cadre législatif de ces instruments.

Après un bref rappel de ce qui distingue police administrative, police judiciaire, police administrative générale et polices spéciales, nous traiterons des points rassemblant règlements et arrêtés de police (objets de police, étendue territoriale des pouvoirs de police, contrôle des mesures de police, responsabilités civile et pénale des communes). Nous verrons ensuite ce qui différencie ces mesures.

Le but de cet exposé n'est pas de tendre à l'exhaustivité mais de présenter le plus simplement possible l'ensemble des principes directeurs de la matière. Nous espérons de la sorte apporter une aide opérationnelle aux mandataires et fonctionnaires chargés de l'application concrète de l'article 135 de la Nouvelle loi communale.

## I. GÉNÉRALITÉS

### 1. POLICE ADMINISTRATIVE – POLICE JUDICIAIRE

La police administrative désigne «*l'ensemble des pouvoirs accordés par ou en vertu de la loi aux autorités administratives et qui permettent à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limites aux droits et libertés des individus*»<sup>1</sup>. Il s'agit d'une police essentiellement préventive, qui s'exerce: 1° soit par règlements des autorités administratives<sup>2</sup>; 2° soit par décisions particulières d'interdiction, d'injonction ou d'autorisation; 3° soit par la coercition, pour prévenir ou faire cesser un désordre<sup>3</sup>.

L'article 14 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police charge les services de police, agissant dans le cadre de leurs missions de police

1. J. DEMBOUR, *Droit administratif*, cité par M-A. FLAMME, *Droit administratif*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 1103.

2. Ou de certaines personnes privées, telles que les ordres professionnels.

3. M-A. FLAMME, *o.c.*, pp. 1103-1105.

administrative, de veiller «*au maintien de l'ordre public, en ce compris le respect des lois et règlements de police, la prévention des infractions et la protection des personnes et des biens*».

Par opposition à cette police administrative que l'on peut qualifier grossièrement de «préventive», existe la police judiciaire, qualifiée de «répressive», puisqu'elle a pour objet, selon l'article 15 de la loi du 5 août 1992, «*1° de rechercher les crimes, les délits et les contraventions, d'en rassembler les preuves, d'en donner connaissance aux autorités compétentes (...); 2° de rechercher les personnes dont l'arrestation est prévue par la loi (...)*».

Appliqué au monde communal, ce duo «prévention – répression» perd quelque peu de son à-propos. Par exemple, un règlement de police<sup>4</sup> basé sur l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale ressortit incontestablement à la police administrative, comme nous le verrons, et pourtant son application (constatation et répression des infractions) se rattache à la police judiciaire. Et *quid* des fonctionnaires communaux qui, bientôt, seront habilités à constater les infractions aux règlements de police contenant des sanctions administratives (voir *infra*): s'inscrivent-ils dans le cadre de la police administrative, bien qu'ils constatent des infractions, ou dans celui de la police judiciaire, alors qu'aucune disposition légale ne leur octroie la moindre qualité de fonctionnaire de police judiciaire? Le même raisonnement vaut lorsqu'un bourgmestre ferme un établissement sur la base de l'article 134<sup>ter</sup>, de la Nouvelle loi communale: si, comme d'aucuns le pensent<sup>5</sup>, cette disposition constitue une sanction, le bourgmestre met-il alors en œuvre la police judiciaire, alors même que depuis la réforme des polices il n'est plus officier de police judiciaire?

Bref, sans vouloir remettre en cause la différence entre police administrative et police judiciaire, gardons à l'esprit sa pertinence toute relative lorsqu'il s'agit des pouvoirs de police communaux.

## 2. POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE – POLICES SPÉCIALES

La police administrative générale, c'est le maintien de l'ordre public au sens de l'article 135 de la Nouvelle loi communale. Celle-ci est exercée par la commune sur un territoire donné, à l'égard de tous et de toutes les activités. Elle trouve sa base légale dans la seule Nouvelle loi communale.

À côté de la police générale, on trouve diverses polices spéciales, dont les règles plus précises sont déterminées par des textes particuliers. C'est le cas, notamment, de la police du logement, dont l'organisation et le fonctionnement sont déterminés par le Code du Logement.

---

4. Pour respecter le prescrit de la Nouvelle loi communale, il faudrait s'en tenir au terme «ordonnance». Les expressions «règlement de police» et «ordonnance de police» sont toutefois utilisées indifféremment par les praticiens. Afin de faciliter la comparaison avec d'autres règlements communaux, les auteurs de la présente contribution ont préféré s'en tenir à l'emploi du terme «règlement».

5. Entre autres C. MOLITOR – voir *infra*.

Suivant le Conseil d'État, une réglementation fédérale ou régionale formant un régime de police spécial détaillé et complet enlève implicitement tout pouvoir réglementaire aux communes dans le domaine couvert par ce régime spécial<sup>6</sup>. Le Règlement général pour la protection du travail (R.G.P.T.) constitue l'exemple parfait de ce type de régime<sup>7</sup>. Dans la pratique toutefois, il est parfois difficile de déterminer si l'intention du législateur était bien d'exclure toute compétence communale. Dans les cas où la norme supérieure ne prévoit pas expressément la possibilité d'intervention complémentaire des autorités communales<sup>8</sup>, il conviendra de s'en référer aux travaux préparatoires du régime de police spécial pour vérifier la volonté du législateur.

La commune détient simultanément des pouvoirs de police générale et des pouvoirs de police spéciale. Elle peut les exercer cumulativement. Ainsi, si le bourgmestre peut expulser des locataires en application du Code du Logement, il peut en même temps prendre un arrêté de police pour empêcher le passage à proximité du bâtiment. La commune peut agir sur la base de l'article 135 de la Nouvelle loi communale chaque fois que la situation présente un trouble (ou un risque de trouble) pour l'ordre public qui n'a pas été prévu dans le cadre de la réglementation spéciale, et que cette action n'est pas contraire aux règles prévues par cette réglementation<sup>9</sup>.

Les autorités communales ne peuvent en revanche confondre les deux types de polices. Le Conseil d'État veille à ce que la commune se réfère explicitement à la seule Nouvelle loi communale lorsqu'elle adopte une mesure de police et reste dans le cadre de son habilitation quand elle se prévaut d'une police spéciale<sup>10</sup>.

Nous verrons combien cette distinction est parfois difficile à établir, notamment en matière d'insalubrité.

### 3. RÈGLEMENTS DE POLICE – ARRÊTÉS DE POLICE

Les communes disposent de deux types de mesures pour exercer leurs pouvoirs de police: les règlements et les arrêtés de police.

C'est le conseil communal qui fait les règlements de police (art. 119, al. 1<sup>er</sup>, de la Nouvelle loi communale). Ce type de règlement rassemble des normes générales et abstraites, applicables à tous les citoyens ou à certaines catégories de citoyens indéterminés pour une durée non limitée dans le

---

6. Voir notamment C.E. n° 106.211, 30 avril 2002, *Algoet, A.P.M.*, 2002, p. 106, et la jurisprudence citée par M. BOVERIE, «Le permis de location», cette revue, 1996, p. 157, note 22.

7. Dans ce sens, voir C.E. n° 8.744, 12 juillet 1961, *Van Bael*; C.E. n° 14.637, 30 mars 1971, *Van Limberghen*; C.E. n° 19.314, 6 décembre 1978, *Agglomération bruxelloise*.

8. Cette possibilité est par exemple expressément prévue par le Code de la Route.

9. Dans le même sens, voir P. BLONDIAU *et al.*, *Les missions du bourgmestre – Guide pratique*, Union des Villes et Communes de Wallonie a.s.b.l., Namur, 1999, p. 108.

10. Pour plus de détails sur la motivation des arrêtés de police, voir *infra*.

temps<sup>11</sup>, et qui touchent à la police administrative générale: réglementation de l'utilisation privative de la voie publique, lutte contre les nuisances sonores, prévention des atteintes à la propreté publique, etc.

Exceptionnellement, le bourgmestre peut lui aussi adopter des règlements de police à des conditions strictes: des conditions de fond, limitativement énumérées<sup>12</sup>, ainsi que des conditions de forme<sup>13</sup> (art. 134 de la Nouvelle loi communale). En tant qu'expression du pouvoir réglementaire, le règlement de police du bourgmestre jouit de toutes les caractéristiques du règlement de police du conseil: il peut imposer ou interdire des comportements et prévoir des sanctions pour la violation de ces dispositions.

Si le règlement du bourgmestre reste – en principe... – exceptionnel, l'arrêté de police est en revanche le pain quotidien de l'édile. Un arrêté de police est un acte non pas réglementaire mais individuel, c'est-à-dire une mesure ponctuelle «*de prohibition, d'injonction, d'autorisation, de dispense ou même toute mesure d'office visant à garantir la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques, et ne pouvant s'appliquer qu'à une personne, à un groupe de personnes ou à un cas déterminé*»<sup>14</sup>.

Outre leur différence de nature, le règlement et l'arrêté se distinguent par ceci que seul le premier est soumis au contrôle de tutelle, que seul le deuxième doit faire l'objet d'une motivation formelle au sens de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et que leur mode de communication diffère (l'affichage pour le règlement, la notification pour l'arrêté – voir *infra*).

#### 4. LES OBJETS DE POLICE

Le champ d'application matériel des mesures de police est déterminé par la norme qui leur sert de fondement juridique, soit l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale:

*«(Les) communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.*

*Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont:*

11. Un règlement peut toutefois régler des situations périodiques, comme interdire l'utilisation des pétards à l'occasion des fêtes de fin d'année.
12. Catastrophe, émeute, danger de grande ampleur ou tout autre événement imprévu, lorsque le moindre retard dans la prise de mesure contre ces événements risque de mettre en danger la sécurité des habitants.
13. Le bourgmestre doit en donner communication immédiate et motivée au conseil communal; et l'ordonnance cesse de produire ses effets si elle n'est pas confirmée par le conseil à sa première séance.
14. M. HERBIET et G. CUSTERS, *Vade-mecum de la fonction de bourgmestre*, Liège, La Chartre, 2001, p. II.22. Voir aussi J. ROBERT, «Police administrative: compétence respective du bourgmestre et du conseil communal», *Mouv. comm.*, 1999/2, pp. 115-117.

1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité de passage dans les rues, quais, places et voies publiques; ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de ne rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles; la police de la circulation routière, en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, ne tombe pas sous l'application du présent article;

2° le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues; le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des habitants;

3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics;

4° l'inspection sur la fidélité du débit des denrées pour la vente desquelles il est fait usage d'unités ou d'instruments de mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique;

5° le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties;

6° le soin de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces;

7° la prise de mesures nécessaires y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme de dérangement public».

Cette liste des objets de police confiés aux autorités communales est limitative mais les exemples donnés pour chacun des sept objets ne constituent pas une somme exhaustive. Il faut, mais il suffit, que la mesure de police trouve un fondement dans l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale<sup>15</sup>. La commune peut ainsi prendre toutes mesure nécessaire pour assurer la sécurité des voies publiques, interdire le tir de feux d'artifice, démolir les bâtiments menaçant ruine, limiter les heures d'ouverture des débits de boissons afin de réprimer les bruits et attroupements qui troublent le repos des habitants, réglementer les foires et marchés<sup>16</sup>, etc.

## 5. UN OBJET DE POLICE SOUS LES FEUX DE LA RAMPE: LA LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ

Parmi les objets de police énumérés par l'article 135 de la Nouvelle loi communale, il en est un qui défraye tout particulièrement la chronique: la lutte contre l'insalubrité. Les villes, surtout, voudraient se montrer plus

15. C.E. n° 14.473, 26 février 1971, *Van Look*; C.E. n° 25.378, 29 mai 1985, *Lagae*; C.E. n° 36.035, 18 décembre 1990, *Boucher et s.p.r.l. Trois Arches*.

16. Voir la jurisprudence citée par P. LAMBERT (dir.), *Manuel de droit communal*, t. I<sup>er</sup>, Bruxelles, Bruylant-Nemesis, 1998, pp. 194 et s.

combatives en adoptant de nouveaux règlements de police pour accentuer la pression sur les propriétaires de taudis. En ont-elles les moyens juridiques?

Suivant le Conseil d'État, la salubrité au sens de la Nouvelle loi communale regroupe les seules mesures d'hygiène des personnes, des animaux et des choses: l'habitation insalubre est celle dont l'occupation risque de provoquer des maladies contagieuses ou d'en favoriser la propagation, celle qui, étant un foyer d'infection ou ne répondant plus à ce qui est considéré comme étant aujourd'hui le strict minimum en matière d'hygiène, menace non seulement la santé d'éventuels occupants mais aussi la santé publique en général<sup>17</sup>.

La notion de «logement insalubre» au sens de l'article 135 de la Nouvelle loi communale doit donc être soigneusement distinguée de la signification que revêtent ces mêmes termes dans la police spéciale du logement<sup>18</sup>. Il s'agit moins, dans cette police, de lutter contre des foyers d'infection menaçant la santé publique en général que de déterminer «la plus basse norme d'habitabilité»<sup>19</sup> en vue «d'améliorer les conditions de logement»<sup>20</sup>. Les critères et les règles valables pour la police spéciale du logement ne peuvent donc être appliqués pour résoudre les problèmes propres à la police générale, visée par l'article 135 de la Nouvelle loi communale<sup>21</sup>. La commune doit veiller à ne pas confondre les deux polices.

Il s'ensuit que l'objectif poursuivi par un règlement communal ne pourrait être le confort des habitants ni l'amélioration des conditions de logement. Dans son fameux arrêt *Rosier contre la Ville de Dinant*, le Conseil d'État n'a pas hésité à sanctionner un règlement de police dont l'objectif était de «donner aux occupants des petits logements (...) un espace de vie plus important que les normes minimales arrêtées par le Gouvernement et d'améliorer conséquemment la qualité du logement de résidence principale dans la commune»<sup>22</sup>.

Si la commune veut s'attaquer à la «surpopulation», elle doit veiller à le faire dans le cadre strict de ses compétences. Seules des considérations d'hygiène pourront entrer en ligne de compte. Le confort et la qualité des logements ne pourront servir de critères d'appréciation. Le Conseil d'État a déjà jugé que «la 'surpopulation' concerne l'usage qui est fait d'un immeuble mais est, en elle-même, étrangère à l'état et, à coup sûr, à la constitution de cet immeuble; qu'il s'ensuit que la 'surpopulation' ne constitue pas à elle seule un élément de fait qui puisse justifier à suffisance de droit l'appréciation qu'un immeuble est 'une habitation insalubre et non susceptible d'amélioration'»<sup>23</sup>. Un règlement de police ne pourrait donc s'attaquer à la surpopulation en prévoyant, par exemple, des superficies minimales pour les pièces d'habita-

17. Voir notamment C.E. n° 11.779, 28 avril 1966, *Baetens et Beernaert*; C.E. n° 103.845 du 21 février 2002, *Dejardin*; C.E. n° 105.215, 27 mars 2002, *Rosier*, cette revue, 2002/4, p. 345.

18. B. JADOT et M. QUINTIN, «La qualité des logements: dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer», cette revue, 2000/1, p. 82.

19. C.E. n° 11.779, 28 avril 1966, *Baetens et Beernaert*.

20. C.E. n° 105.215, 27 mars 2002, *Rosier*, cette revue, 2002/4, p. 345.

21. C.E. n° 103.845, 21 février 2002, *Dejardin*.

22. C.E. n° 105.215, 27 mars 2002, *Rosier*, cette revue, 2002/4, p. 345.

23. C.E. n° 14.935, 6 octobre 1971, *Vrielynck*.

tion. Ce type de règlement ne peut combattre que ses éventuelles conséquences sur la salubrité publique.

La jurisprudence estime en revanche qu'un bourgmestre ne sort pas du cadre de ses compétences lorsqu'il adopte un arrêté déclarant inhabitable un immeuble qui n'est pas raccordé à l'égout, qui n'est raccordé à la distribution d'eau que par un robinet situé à l'extérieur et dont les mansardes basses à l'étage ne sont accessibles que par une échelle de meunier<sup>24</sup>. Il en va de même pour l'immeuble atteint par la mэрule<sup>25</sup> ou pour celui qui abrite des rats, de la vermine et d'autres animaux nuisibles, ou encore l'existence d'une forte humidité<sup>26</sup>.

## 6. ORDRE MATÉRIEL – ORDRE MORAL

Il est de règle que la préservation de l'ordre moral n'incombe pas aux communes; celles-ci ne sont en effet compétentes que pour la préservation de l'ordre public matériel. Néanmoins, il est des cas où l'action de la commune pourra concerner l'ordre moral, soit indirectement (1<sup>o</sup>), soit en raison de dispositions légales expresses (2<sup>o</sup>):

1<sup>o</sup> exceptionnellement, une mesure de police peut viser une situation de désordre moral lorsque celui-ci s'extériorise ou risque de dégénérer en des désordres matériels qui ne sont pas susceptibles d'être prévenus par d'autres moyens que par des restrictions aux droits et libertés dont la Constitution et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantissent le respect<sup>27</sup>;

2<sup>o</sup> certaines lois, évidemment d'interprétation stricte, attribuent à la commune des compétences en matière de préservation de l'ordre moral; ainsi, l'article 121 de la Nouvelle loi communale stipule que des règlements complémentaires de la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution peuvent être arrêtés par les conseils communaux, s'ils ont pour objet d'assurer la moralité ou la tranquillité publique (un conseil peut par exemple interdire l'exploitation d'établissements de

24. C.E. n<sup>o</sup> 12.841, 23 février 1968, *Parent*.

25. C.E. n<sup>o</sup> 78.446, 28 janvier 1999, *S.A. Compagnie d'Entreprises CFE*.

26. Voir la jurisprudence citée par B. JADOT et M. QUINTIN, *o.c.*, p. 82.

27. P. LAMBERT (dir.) et les références citées, *o.c.*, p. 162. En ce sens, voir aussi C.E. n<sup>o</sup> 50.082 du 8 novembre 1994, *Giko* et C. MOLITOR, «Mesures de police et sanctions administratives au niveau communal», *Trait d'Union*, 2003/5, p. 6.

prostitution ailleurs qu'aux endroits qu'il détermine et prescrire des mesures particulières de discrétion aux personnes exerçant ce métier)<sup>28, 29</sup>.

Au plan de l'exécution, un bourgmestre ne peut pas adopter une mesure de police motivée par le souci de mettre fin à une situation touchant à la moralité publique – par exemple fermer une discothèque au simple motif qu'elle est fréquentée par des mineurs ou qu'elle est le lieu de consommation de drogue ou d'alcool<sup>30</sup>.

Le législateur a bien tenté en 1999 d'ouvrir une brèche dans cette conception «matérialiste» de l'ordre public, en confiant aux communes le soin d'adopter des mesures nécessaires, «y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme de dérangement public» (art. 135, § 2, al. 2, 7<sup>o</sup>, nouveau de la Nouvelle loi communale). Malheureusement, il n'a guère été loquace, laissant sous-entendre que l'insertion de ce nouvel objet de police avait pour objet d'élargir le champ de compétence des communes<sup>31</sup> sans oser cependant affirmer qu'il faisait entrer des critères moraux dans la police administrative générale...

En définitive, il semble bien qu'il faille comprendre le «dérangement public» non pas comme une nouvelle forme d'atteinte à l'une des composantes de l'ordre public (la tranquillité, la sécurité, la salubrité et la propreté publiques) mais comme une atteinte d'intensité moindre à l'une de ces composantes<sup>32</sup>. C'est à cette conclusion qu'est aussi arrivé le ministre de l'Intérieur dans la circulaire OOP 30: «On peut considérer les dérangements publics comme des formes légères de troubles à la tranquillité, à la sécurité, à la salubrité et à la propreté publiques» – des formes légères de troubles à l'un des composants matériels<sup>33</sup> de l'ordre public, donc<sup>34</sup>.

28. C.E. n° 91.890, 22 décembre 2000, «*La Cour des Miracles*» et crts. Pour d'autres exemples d'application légale de cette disposition, voir C.E. n° 29.031, 16 décembre 1987 et n° 32.495, 4 juillet 1989, *a.s.b.l. Le centre de recherche-action et de consultation en sexo-criminologie*.

29. Autre exemple: les conseils communaux peuvent, par application de l'article 5, alinéa 2, des lois coordonnées du 3 avril 1953 concernant les débits de boissons fermentées, adopter des règlements renforçant ou étendant les conditions spéciales arrêtées par le Roi, notamment en ce qui concerne la situation, la superficie, l'élévation, l'aération, l'éclairage, la distribution intérieure et la cour des débits de boissons, et ce dans l'intérêt de la salubrité et de la moralité publiques. La compétence réglementaire communale est doublement limitée *primo* par l'objet des arrêtés d'exécution de la loi et *secundo* par la nature des dispositions que le conseil peut adopter.

30. Circulaire ministérielle OOP 30 du 2 mai 2001 relative à l'exécution de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, *M.B.*, 23 mai 2001.

31. Projet de loi relative aux sanctions administratives dans les communes, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/1, pp. 2 et 8-9.

32. C. MOLITOR, *loc. cit.*, p. 7.

33. C. MOLITOR, «La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes et les pouvoirs de police des autorités communales», cette revue, 2001/3, p. 160.

34. Fallait-il légiférer pour aboutir à un résultat somme toute fort maigre? Une explication parmi d'autres: «*La monomanie actuelle consistant à rebaptiser des concepts connus – à réinventer l'eau chaude en quelque sorte – a (...) engendré cette nouvelle appellation*» (A. COENEN, «Les sanctions administratives dans les communes», *Mouv. comm.*, 2001/12, p. 544)...

## 7. L'ÉTENDUE TERRITORIALE DES POUVOIRS DE POLICE

Si les compétences en matière de police générale s'exercent sur l'ensemble du territoire communal, une commune ne peut édicter de règles ou prendre des arrêtés de police qui s'appliqueraient au-delà des limites de ce territoire.

Lorsqu'une mesure de police concerne deux communes limitrophes, mieux vaut évidemment se concerter pour adopter des textes concordants. Conseil d'autant plus de mise depuis la création des zones de police: non seulement il n'est pas opportun de soumettre le citoyen qui passe d'une commune à l'autre à une multiplicité de dispositions contraires, voire contradictoires, mais que dire des fonctionnaires de police qui sont désormais compétents pour constater les infractions aux règlements de police de chacune des communes de leur zone, règlements qui, autonomie communale oblige, peuvent eux aussi se contredire...? À toutes fins utiles, les auteurs signalent que l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale a rédigé en 2001 un modèle de règlement général de police<sup>35</sup>, régulièrement mis à jour, qui, certes, est ancré dans le contexte bruxellois, mais qui pourrait sans trop d'efforts être transposé dans les deux autres régions du pays.

Quant à la question de savoir où s'exercent les pouvoirs de police sur le territoire communal, et bien que l'article 135 de la Nouvelle loi communale précise que la police générale doit être assurée «*dans les rues, lieux et édifices publics*», la Cour de cassation décide que l'autorité communale peut prendre des mesures s'étendant aux causes qui ont leur siège dans l'enceinte des propriétés particulières et dont l'action, par leur propagation au dehors, est de nature à nuire à la santé publique et à amener des fléaux calamiteux<sup>36</sup>. La jurisprudence du Conseil d'État va dans le même sens: le pouvoir de police de la commune peut s'exercer en dehors de la voie publique, dans l'intérêt des occupants d'un immeuble<sup>37</sup>.

Notons encore que le devoir de police de la commune s'étend à l'ensemble des voiries publiques qui traversent son territoire, que celles-ci soient communales, régionales ou provinciales<sup>38</sup>.

## 8. LE CONTRÔLE DES MESURES DE POLICE PAR LE CONSEIL D'ÉTAT, LES COURS ET LES TRIBUNAUX

Les règlements et les arrêtés de police sont des actes administratifs susceptibles, comme tels, de recours en suspension et en annulation devant la section

35. Disponible sur le site [www.AVCB-VSGB.BE](http://www.AVCB-VSGB.BE), rubrique police.

36. Voir notamment Cass., 6 février 1950, *Pas.*, I, p. 391, et les références citées par M.-A. FLAMME, *o.c.*, p. 205.

37. Voir notamment C.E. n° 38.624, 31 janvier 1992, *Suslikova*, et la jurisprudence citée par B. JADOT et M. QUINTIN, *loc. cit.*, p. 82.

38. La seule exception concerne les autoroutes: les conseils communaux ne peuvent adopter de règlements de police en la matière, en application de l'article 3 de la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes.

d'administration du Conseil d'État. Ces recours sont ouverts à toute personne justifiant d'un intérêt dans les soixante jours suivant la publication du règlement ou la notification<sup>39</sup> de l'arrêté<sup>40</sup>.

La suspension ou l'annulation peut sanctionner toute illégalité, à l'exception des irrégularités vénielles<sup>41</sup>. L'illégalité peut consister en une violation des formes soit substantielles<sup>42</sup>, soit prescrites à peine de nullité<sup>43</sup>, un excès<sup>44</sup> ou un détournement de pouvoir<sup>45</sup>.

Le Conseil d'État veille notamment à ce que la commune n'adopte pas de mesures contraires au principe d'égalité devant la loi ou disproportionnées par rapport au but poursuivi. Un bourgmestre ne peut, par exemple, prendre de mesures d'interdiction générale et absolue dès lors qu'une interdiction partielle ou temporaire suffit.

Les autorités communales doivent également respecter les libertés individuelles et publiques consacrées par des normes supérieures telles que la Constitution ou le fameux décret d'Allarde<sup>46</sup>. Les mesures prises ne peuvent ainsi porter atteinte de façon disproportionnée à la liberté d'aller et venir, à la protection du domicile, à la liberté d'association, à la liberté de culte, à la liberté du commerce et de l'industrie,...

Parallèlement à un recours devant le Conseil d'État ou indépendamment de celui-ci, tout citoyen justifiant d'un intérêt peut également contester la légalité d'un règlement ou d'un arrêté de police devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire. Contrairement aux recours en suspension et en annulation, ce type d'action n'est pas lié au respect d'un quelconque délai. Les

---

39. Tous les arrêtés de bourgmestre ne sont pas notifiés. Il arrive, par exemple, que le bourgmestre ne connaisse pas l'identité du destinataire de l'acte. La commune procède alors à l'affichage de l'arrêté (pour plus de détails sur cet affichage, voir *infra*).

40. Nous verrons plus loin sous quelles formes cette publication et cette notification doivent être faites. Pour de plus amples détails sur le calcul du délai pour introduire un recours devant le Conseil d'État, voir notamment P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2002, pp. 705 et s., et M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 368 et s.

41. M. LEROY, *o.c.*, p. 259.

42. Les formes substantielles sont celles qui sont considérées comme tellement importantes que leur méconnaissance altère la substance même de l'acte ou qui tendent à protéger des intérêts qui ne sont pas exclusivement ceux de l'autorité (M. LEROY, *o.c.*, pp. 265 et 266).

43. Les formes prescrites à peine de nullité sont celles à la violation desquelles une disposition expresse de la loi ou d'un règlement attache la sanction de la nullité. Elles sont relativement peu fréquentes (M. LEROY, *o.c.*, p. 264).

44. L'expression «*excès de pouvoir*» recouvre une multitude d'illégalités que M. LEROY (*o.c.*, pp. 275 et s.) répertorie en trois grandes catégories: l'incompétence de l'auteur de l'acte, le défaut de motifs et la violation de la loi.

45. Extrêmement rare.

46. Pour rappel, l'article 7 du décret des 2-17 mars 1791 portant suppression de tous les droits d'aides, de toutes les maîtrises et jurandes, et établissement de patentes (rendu applicable en Belgique par l'arrêté des Représentants du peuple PERES et PORTIEZ du 19 brumaire An IV), dit aussi décret d'Allarde, prévoit notamment: «*il sera libre à toute personne de faire tel négoce, ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon (...)*». Bien qu'ancienne, cette disposition est toujours en vigueur.

moyens invoqués devant les cours et tribunaux peuvent être identiques à ceux que l'on invoque devant le Conseil d'État.

Les cours et tribunaux ne peuvent annuler un règlement ou un arrêté illégal (seul le Conseil d'État est compétent pour ce faire), mais ils peuvent refuser l'application d'un règlement illégal sur pied de l'article 159 de la Constitution et allouer d'éventuels dommages et intérêts sur la base du Code civil (voir *infra*).

Notons que le Conseil d'État peut également, en vertu de l'article 159 de la Constitution, déclarer un règlement illégal et l'écarter lorsque cette illégalité n'est pas invoquée dans le cadre d'un recours en annulation du règlement de police, mais lors d'un recours en annulation contre une décision individuelle qui trouve son fondement dans une prescription illégale de ce règlement<sup>47</sup>.

## 9. MESURES DE POLICE ET RESPONSABILITÉ CIVILE DES COMMUNES

Afin de mettre en œuvre les pouvoirs qui leur sont confiés, les communes sont incarnées par des personnes physiques habilitées à agir pour leur compte.

Il est de longue date acquis que ces personnes physiques revêtent la qualité d'organe, et non de préposé, lorsque « (...) *en vertu de la loi ou des décisions prises ou des délégations données dans le cadre de la loi [elles] disposent d'une parcelle, si minime soit-elle, de la puissance publique exercée par lui [l'État, en l'occurrence] ou qui ont le pouvoir de l'engager vis-à-vis des tiers* »<sup>48</sup>. Tel est le cas, notamment, du bourgmestre, des échevins, des fonctionnaires communaux et du secrétaire communal.

La distinction entre organes et préposés tient en ce que les organes engagent directement la responsabilité de la commune, en vertu de l'article 1382 du Code civil, tandis que les préposés ne l'engagent qu'indirectement, sur la base de la responsabilité des maîtres et commettants, érigée par l'article 1384, alinéa 3, du Code civil.

La faute de l'organe est ainsi la faute de la commune, pour autant que la personne ait agi en qualité d'organe et dans le cadre de ses compétences.

À cet égard, et dans un souci pragmatique évident, la jurisprudence a assoupli ce principe en estimant que la responsabilité civile des autorités publiques pouvait être mise en œuvre même si l'organe avait excédé les limites de ses fonctions, pour autant qu'il ait pu être tenu comme agissant dans les limites de celles-ci « *par tout homme raisonnable et prudent* ».

L'existence d'une apparence de fonctionnalité a donc adouci la théorie de l'organe<sup>49</sup>.

En ce qui concerne la responsabilité civile proprement dite, une commune peut donc être assignée par un particulier en vue d'obtenir à sa charge la réparation d'un dommage subi. En vertu de l'article 1382 du Code civil,

47. F. HAUMONT, « Urbanisme - Région wallonne », *Répertoire notarial*, 1996, n<sup>os</sup> 97 et 1123.

48. Cass., 27 mai 1963, *Pas.*, 1963, I, p. 1034.

49. M. HERBIET et G. CUSTERS, *o.c.*, p. III.16.

faute, dommage et lien de causalité doivent être établis. C'est la notion de faute dans le chef de l'Administration qui a le plus été développée par la jurisprudence.

En effet, si la possibilité d'imputer une faute dans le chef d'une autorité publique à la suite d'une atteinte portée à un droit civil est consacrée depuis l'arrêt *Flandria* du 5 novembre 1920<sup>50</sup>, la responsabilité de la puissance publique dans le cas où celle-ci dispose d'un pouvoir d'appréciation pour prendre une mesure a été difficile à cerner. Il a fallu que la jurisprudence admette l'existence d'une faute dès lors que l'Administration méconnaît une obligation particulière prescrite par une règle de droit ou par un principe général de droit, mais également dès lors qu'elle manque à son devoir général de prudence et de diligence<sup>51</sup>.

À cet égard, un arrêt de la Cour de cassation du 26 avril 1963<sup>52</sup> a affirmé que si les juges sont sans pouvoir pour apprécier l'opportunité des actes de l'Administration, ils peuvent par contre s'interroger sur leur légalité. Comme la loi prescrit aux articles 1382 et 1383 du Code civil le respect d'une obligation générale de prudence et de diligence, toute intervention de l'Administration se doit de remplir ces conditions, sous peine de condamnation à réparer tout dommage résultant de leur contravention.

Lorsque l'autorité communale exerce son pouvoir de police générale en matière de maintien de l'ordre public, elle peut prendre diverses décisions, également régulières (voir *infra* la typologie des mesures pouvant être adoptées par le bourgmestre dans le cadre de l'art. 135, § 2, de la Nouvelle loi communale). Un choix peu scrupuleux, voire une absence de décision, est de nature à entraîner la responsabilité pour faute de la commune.

Par ailleurs, il est important de souligner que la responsabilité civile de la commune n'exclut en rien celle de l'organe lui-même, tous deux pouvant être condamnés *in solidum* à réparer le dommage causé au tiers. À l'inverse, l'absence de mise en cause de la responsabilité de l'organe n'emporte pas exonération de la responsabilité dans le chef de l'Administration<sup>53</sup>.

Enfin, rappelons que la faute la plus légère de l'organe est de nature à entraîner sa responsabilité et celle de la commune, qu'il soit mis en cause personnellement ou non<sup>54</sup>. La faute la plus légère retenue à charge de l'organe lui-même s'apprécie néanmoins *in concreto*, c'est-à-dire par référence au fonctionnaire normalement prudent et avisé placé dans les mêmes circonstances.

50. Cass., 5 novembre 1920, *Pas.*, 1920, I, p. 193.

51. P. LEWALLE, *o.c.*, pp. 330-338, n<sup>os</sup> 255-256.

52. Cass., 23 avril 1963, *R.C.J.B.*, 1963, pp. 116 et s.

53. P. VAN OMMESLAGHE, *Droit des obligations*, vol. 2, Presses Universitaires de Bruxelles a.s.b.l., 3<sup>e</sup> éd. 2002, pp. 492-493.

54. M. HERBIET et G. CUSTERS, *o.c.*, p. III.17.

## 10. MESURES DE POLICE ET RESPONSABILITÉ PÉNALE DES COMMUNES

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales, «[toute] *personne morale est pénalement responsable des infractions qui sont intrinsèquement liées à la réalisation de son objet ou à la défense de ses intérêts, ou de celles dont les faits concrets démontrent qu'elles ont été commises pour son compte*» (art. 5 du Code pénal, abrogé par l'art. 2 de la loi du 28 juillet 1934, et rétabli par la loi du 4 mai 1999).

Cependant, en vertu de l'article 5, alinéa 4, du Code pénal, les communes, l'État fédéral, les Régions, les Communautés, les provinces, l'agglomération bruxelloise, les organes territoriaux intra-communaux, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire commune et les CPAS ne sont pas visés et ne peuvent donc pas voir leur responsabilité pénale engagée.

Interrogée récemment sur la compatibilité de cette dernière disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour d'arbitrage a estimé qu'elle n'est pas constitutive de discrimination. En effet, les personnes morales de droit public se distinguent des personnes morales de droit privé en ce qu'elles ne doivent remplir que des missions de service public et ne doivent servir que l'intérêt général. Par ailleurs, ce ne sont pas toutes les personnes morales de droit public qui sont exclues mais seulement celles qui disposent d'un organe démocratiquement élu. La différence de traitement repose ainsi sur un critère objectif et est raisonnable, selon la Cour<sup>55</sup>.

Relevons sans nous y étendre davantage que ce raisonnement n'est pas resté à l'abri de toute critique...<sup>56</sup>.

Il n'en demeure pas moins que la responsabilité pénale ne peut être retenue à charge d'une commune en tant que telle. *Societas delinquere non potest!*

Ceci ne signifie évidemment pas qu'une commune ne peut intervenir devant une juridiction répressive. L'article 271bis de la Nouvelle loi communale<sup>57</sup> permet, en effet, au «*bourgmestre ou [à] l'échevin qui fait l'objet d'une action en dommages et intérêts (...) devant la juridiction répressive [d']appeler à la cause (...) la commune*». Dans ce cas, la commune intervient bien devant une juridiction pénale mais pour répondre d'une action civile.

En revanche, rien ne s'oppose à la responsabilité pénale des organes communaux.

Dans ce cas, la responsabilité doit être personnelle, c'est-à-dire retenue à charge de l'auteur d'une infraction ou à charge de chacun des complices ou coauteurs d'une infraction. Ainsi, une décision constitutive d'infraction qui a

55. C.A. n° 128/2002 du 10 juillet 2002.

56. Voir notamment M. NIHOUL, «L'immunité pénale des collectivités publiques est-elle 'constitutionnellement correcte'?', *Rev. dr. pén.*, juin 2003, pp. 799-839.

57. Cet article a été introduit par la loi du 4 mai 1999 relative à la responsabilité pénale des bourgmestres, échevins et membres de la députation permanente (*M.B.*, 28 juillet 1999).

fait l'objet d'une délibération adoptée à l'unanimité peut être imputée personnellement à chacun des membres du collège<sup>58</sup>.

Comme en droit civil, les éléments d'appréciation de la responsabilité pénale sont la faute, le dommage et la relation causale entre la faute et le dommage. Signalons, en ce qui concerne la faute, que cette notion comprend toutes les formes de fautes: de la faute lourde à la faute légère, de l'emploi d'une chose vicieuse à l'omission d'agir<sup>59</sup>.

Une attention particulière doit être portée à l'article 271<sup>ter</sup> de la Nouvelle loi communale<sup>60</sup>.

Cette disposition stipule que la commune est civilement responsable du paiement de l'amende pénale infligée au bourgmestre ou à l'échevin. Le texte poursuit en précisant que la commune dispose de l'action récursoire contre son organe condamné, en cas de dol, de faute lourde ou de faute légère à caractère répétitif<sup>61</sup>, sous réserve de deux exceptions: la récidive<sup>62</sup>, ou lorsque le fait n'a pas été commis dans l'exercice normal de leurs fonctions de bourgmestre ou d'échevin<sup>63</sup>.

Cette deuxième exception est l'occasion de faire remarquer qu'un bourgmestre ou un échevin peuvent être condamnés pénalement pour un acte commis en dehors de tout excès de pouvoir.

B. FROIDURE et A.E. BOURGAUX<sup>64</sup> ont fait un relevé et une analyse de cas où des bourgmestres, agissant dans le cadre de leurs fonctions, ont été condamnés. Ce sont surtout les abstentions d'agir qui ont donné lieu à ces condamnations pénales. À titre d'exemple, citons le refus d'adopter un arrêté ordonnant la démolition d'un immeuble menaçant ruine. Ce cas avait en effet pu être qualifié d'homicide par imprudence après que l'immeuble en question s'était effondré en tuant un passant.

## II. PARTICULARITÉS DES RÈGLEMENTS DE POLICE

### 1. LES DIFFÉRENTS TYPES DE RÈGLEMENTS COMMUNAUX

Les communes peuvent opter pour différentes sortes de règlements: règlement de police spécifique ou général, règlement d'ordre intérieur, règlement complémentaire, règlement d'urbanisme ou règlement-taxe.

58. P. BLONDIAU *et al.*, *o.c.*, p. 47.

59. *Idem*, pp. 73-74.

60. Cet article a également été introduit par la loi du 4 mai 1999 relative à la responsabilité pénale des bourgmestres, échevins et membres de la députation permanente.

61. Art. 271<sup>ter</sup>, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale.

62. Pour être bien clair: s'il y a récidive légale (notion pénale), la commune n'est pas responsable civilement du paiement de l'amende; mais si la faute de son organe, par hypothèse non constitutive de récidive, a un caractère habituel (notion civile), elle dispose d'une action récursoire.

63. À ce sujet, voir E. MARON, «La responsabilité pénale des bourgmestres et échevins à la lumière de la loi du 4 mai 1999», *Mouv. comm.*, 2000/2, pp. 121-129.

64. «La responsabilité personnelle civile et pénale des bourgmestres», *Mouv. comm.*, 1997/2, pp. 76-81.

Le choix du type de règlement n'est pas sans conséquence sur l'étendue des compétences communales, la procédure d'élaboration, les sanctions applicables et les recours possibles. Pris sur la base d'une législation différente<sup>65</sup>, leurs buts et leurs effets le sont tout autant<sup>66</sup>.

On a déjà vu que les règlements de police pris sur pied de l'article 135 de la Nouvelle loi communale contiennent des normes générales et abstraites qui touchent à la police administrative générale. Nous verrons plus loin ce qui caractérise leur procédure d'élaboration et les sanctions qu'ils peuvent prévoir.

Le règlement d'administration intérieure est, quant à lui, généralement défini comme un règlement dont l'objet est d'assurer une bonne gestion des biens communaux. Il a trait à l'organisation interne des services et aux intérêts matériels de la commune. Il ne comporte généralement pas de sanctions à l'égard du grand public, parce qu'il ne règle pas ou fort peu le comportement des citoyens. Citons, par exemple, les règlements organiques des services communaux, les règlements sur la jouissance des biens communaux, sur la perception du prix de location des places dans les halles, foires et marchés,...

Les règlements complémentaires, pour leur part, complètent ou précisent une loi, un décret ou une ordonnance habilitant la commune à détailler la réglementation supérieure pour ce qui concerne les situations locales. La commune ne peut décider de leur contenu en toute autonomie. Elle doit se conformer aux dispositions «habilitatrices» de la norme supérieure. Les sanctions applicables pour ce type de règlement ne sont pas celles visées à l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale mais celles prévues par la loi, le décret ou l'ordonnance de base. On peut citer, à titre d'exemples, les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques pris en exécution de l'article 2 des lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière, et les règlements communaux d'urbanisme.

Un règlement communal d'urbanisme, c'est «*un ensemble de dispositions de police relatives essentiellement aux constructions*»<sup>67</sup>. Sous l'empire de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ce type de règlement était appelé «*règlement sur les bâtisses*». Depuis la modification de cette loi par celle du 22 décembre 1970, il concerne également la voirie et l'urbanisme en général<sup>68</sup>. Les opérations qu'il régit restent

---

65. La Nouvelle loi communale pour les règlements de police et les règlements d'ordre intérieur; la loi, le décret ou l'ordonnance fondant la compétence communale pour les règlements complémentaires; le Code de l'aménagement du territoire pour les règlements d'urbanisme; l'article 170 de la Constitution et la Nouvelle loi communale pour les règlements fiscaux.

66. Sur cette question, voir notamment Cass., 3 février 1975, *Pas.*, I, p. 573; Cass., 16 mars 1984, *Pas.*, I, p. 411; C.E. n° 18.292, 2 juin 1977, *Belgaffiche*; C.E. n°s 18.606 et 18.607, 1<sup>er</sup> décembre 1977, *Agglomération bruxelloise*; Cass., 21 avril 1989, *Pas.*, I, p. 870.

67. F. HAUMONT, *o.c.*, n° 1083.

68. Cass., 16 mars 1984, *Pas.*, I, p. 842; Cass., 1<sup>er</sup> février 1985, *Pas.*, I, p. 654.

cependant cantonnées aux opérations matérielles de construction, ainsi qu'aux actes et travaux qui leur sont assimilés<sup>69</sup>.

Tandis que les règlements de police sont pris sur la base de l'article 135 de la Nouvelle loi communale, les règlements communaux d'urbanisme trouvent leur fondement juridique dans le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (COBAT) ou le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP)<sup>70</sup>. Cette différence en entraîne d'autres:

- 1° les règlements d'urbanisme sont élaborés selon une procédure plus longue et plus complexe (ils requièrent, notamment, une enquête publique);
- 2° les règlements d'urbanisme sont directement applicables dans la sphère privée, alors que les règlements de police n'y sont applicables que si l'ordre public est menacé;
- 3° les règlements d'urbanisme peuvent être justifiés par de simples considérations esthétiques;
- 4° les sanctions applicables en cas de violation d'un règlement d'urbanisme sont celles qui sont prévues par le COBAT ou le CWATUP, et non celles qui sont applicables aux règlements de police; un règlement communal d'urbanisme ne pourrait, par exemple, prévoir des sanctions administratives au sens de l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale<sup>71</sup>.

Il y a aussi la voie fiscale.

Il arrive que le conseil communal, plutôt que d'adopter un règlement de police dont il sait que le volet répressif est long et lent à mettre en œuvre et n'offre que peu de garanties de résultats, privilégie l'adoption d'un règlement taxant, plutôt que de l'incriminer, le fait répréhensible. C'est le cas entre autres des règlements taxant les salissures de la voie publique.

Pour que cette possibilité reste dans les limites de la légalité, il faut veiller à ce que le règlement fiscal ne prenne pas la forme d'un règlement de police déguisé. Ainsi, son objet principal doit être la recherche de ressources financières et non pas la lutte contre la malpropreté ou tout autre nuisance indésirable. Un caractère dissuasif peut être attaché à la taxation à condition qu'il reste marginal: «*Une taxe communale, à l'instar des autres impôts, doit avoir pour objectif principal de prélever les moyens nécessaires pour financer les services assurés par l'administration (...). Dès lors que l'objectif principal d'une taxe communale est d'ordre budgétaire, rien ne s'oppose en principe à ce qu'elle poursuive également des objectifs accessoires, non financiers. Aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit à une commune, lorsqu'elle établit des*

69. F. HAUMONT et les références citées, *o.c.*, n° 1083.

70. Pour vérifier sur base de quelle police une disposition peut être prise, il faut s'interroger sur le but poursuivi: s'agit-il de faire respecter l'ordre public au sens de l'article 135 de la Nouvelle loi communale ou d'une préoccupation d'ordre urbanistique visée par le Code de l'aménagement du territoire? Sur cette question, voir notamment Cass., 3 février 1975, *Pas.*, I, p. 573; Cass., 16 mars 1984, *Pas.*, I, p. 411; C.E. n° 18.292, 2 juin 1977, *Belgaffiche*; C.E. n°s 18.606 et 18.607, 1<sup>er</sup> décembre 1977, *Agglomération bruxelloise*; Cass., 21 avril 1989, *Pas.*, I, p. 870.

71. Pour plus de détails sur les sanctions pouvant être prévues par un règlement de police, voir *infra*.

taxes justifiées par l'état de ses finances, de les faire porter par priorité sur des activités qu'elle juge plus critiquables que d'autres ou dont elle estime la prolifération nuisible. Une commune peut dès lors utiliser son pouvoir fiscal en vue de poursuivre des objectifs d'incitation ou de dissuasion qu'elle détermine librement pour autant que ces objectifs restent accessoires, en d'autres termes que l'impôt communal ne soit pas établi à des fins uniquement dissuasives ou ne devienne purement prohibitif»<sup>72</sup>.

Si en revanche, le caractère prohibitif ou dissuasif en devient l'élément principal, le règlement perd sa nature fiscale au profit d'une nature répressive, et ce quel que soit son intitulé<sup>73</sup>. Or, un règlement à caractère «pénal» doit s'entourer d'un minimum de garanties de procédure, telles que le respect des droits de la défense (voir *infra*), garanties qui ne sont pas présentes dans un règlement fiscal. Par ailleurs, la compétence fiscale des communes n'étant pas liée à leurs compétences matérielles<sup>74</sup>, elles peuvent taxer ce que par ailleurs elles ne peuvent pas punir. Le risque n'est donc pas nul – et il s'est d'ailleurs réalisé au moins une fois<sup>75</sup> – qu'une commune adopte un règlement fiscal dont la nature est en réalité répressive et dans une matière qui n'est pas de sa compétence matérielle... Double illégalité, donc.

## 2. L'IMPACT DE LA HIÉRARCHIE DES NORMES

Trois règles essentielles définissent l'étendue du pouvoir communal lors de l'adoption d'un règlement communal:

- 1° la commune ne peut adopter des règlements contraires aux normes supérieures;
- 2° la commune peut adopter des règlements autonomes sur la base de l'article 135 de la Nouvelle loi communale, sauf lorsque le législateur ou le pouvoir exécutif supérieur a entendu exclure, implicitement ou explicitement, toute compétence réglementaire supplémentaire;
- 3° la commune peut adopter des règlements complémentaires aux normes supérieures, lorsque celles-ci l'y habilitent.

En d'autres termes:

- 1° ce sont les autorités fédérales et régionales qui déterminent le cadre et les limites des initiatives communales;
- 2° lorsque le règlement communal règle une matière d'intérêt communal qui n'entre pas dans le champ d'application des normes fédérales ou régionales, la commune conserve la liberté d'édicter les normes qu'elle souhaite;

72. C.E. n° 114.119, 23 décembre 2002, *Espace P et crts.*, cette revue, 2003/3, p. 90; voir aussi C.E. n° 85.916, 14 mars 2000, *Gillion et crts.*

73. Il est en effet constant que l'appellation attribuée à un règlement n'est pas déterminante de sa nature (C.E. n° 44.939, 18 novembre 1993, *Halleux*, cette revue, 1994/2, p. 128).

74. E. WILLEMART, «Taxes et redevances communales: les limites constitutionnelles», *Trait d'Union*, 2003/4, p. 5.

75. Dans l'affaire *Halleux*, mentionnée *supra*.

3° lorsque le règlement communal règle une matière d'intérêt communal qui entre dans le champ d'application de normes supérieures, la commune conserve, au mieux, la liberté de prévoir des normes complémentaires ou plus sévères.

La commune doit par ailleurs toujours se demander s'il convient, en opportunité, de compléter les dispositions fédérales et régionales déjà nombreuses. Ajouter des règles là où elles foisonnent déjà, ce n'est pas toujours garantir une meilleure protection. Les risques de confusion et de contradiction entre normes se multiplient.

La commune n'a pas non plus pour rôle de «*codifier*» les règles existantes, en rassemblant dans un règlement l'ensemble des dispositions applicables. Même si cet exercice peut paraître tentant pour faciliter le travail des services communaux et faire connaître la norme aux citoyens, la commune ne peut s'approprier les règles adoptées par un autre législateur, qu'il soit fédéral ou régional. Ce faisant, elle sortirait de la sphère de ses compétences et «*dénaturerait*» les dispositions supérieures en les rétrogradant dans la hiérarchie des normes<sup>76</sup>.

### 3. LES RÈGLEMENTS DE POLICE SONT-ILS NÉCESSAIRES?

Soyons clairs: l'exercice du pouvoir de police que le bourgmestre tient de la Nouvelle loi communale n'est subordonné à l'existence d'aucun règlement, qu'il soit général, provincial ou communal<sup>77</sup>. Un règlement communal ne peut étendre ou restreindre les pouvoirs de police que le bourgmestre tient directement de la loi<sup>78</sup>.

Un règlement communal ne pourrait donc énumérer limitativement les hypothèses dans lesquelles le bourgmestre serait fondé à ordonner telle ou telle mesure<sup>79</sup>. Le bourgmestre n'a aucune obligation de suivre ses critères. Le règlement du conseil communal peut tout au plus lui imposer le respect de certaines formes et procédures: rapport préalable d'un expert, sommation signifiée par écrit<sup>80</sup>, etc.

À quoi sert, dès lors, d'adopter un règlement de police?

Lorsqu'il prend un arrêté pour régler un problème concret, le bourgmestre peut d'abord s'inspirer du règlement de police. Il peut en reprendre les

76. Circulaire du Bureau de coordination du Conseil d'État, «*Légistique formelle – Recommandations et formules*», novembre 2001, p. 49.

77. Voir notamment *Q.R.* n° 651 du 16 janvier 1991, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n° 147, p. 12496.

78. Voir la jurisprudence citée par P. WEISGERBER, «*Les pouvoirs du bourgmestre dans la lutte contre les taudis*», cette revue, 1969, p. 268 et B. JADOT et M. QUINTIN, *loc. cit.*, p. 86. Voir également F. HAUMONT, B. PÂQUES et M. SCHOLASSE, *Les immeubles délabrés*, Fondation Roi Baudouin, 1986, pp. 17 et 18, et P. JADOUL, «*La mise en œuvre du droit au logement*», cette revue, 1996/4, p. 307.

79. C.E. n° 41.880, 3 février 1993, *Bernard*. Un règlement ne pourrait, par exemple, imposer de démolir le bâtiment ou la partie du bâtiment menaçant ruine (voir la jurisprudence citée par F. HAUMONT, B. PÂQUES et M. SCHOLASSE, *o.c.*, p. 18).

80. F. HAUMONT, B. PÂQUES et M. SCHOLASSE, *o.c.*, p. 18.

critères pour motiver sa décision. Il ne s'agit pas alors de sanctionner une infraction au règlement, mais de se référer à ses critères pour justifier une décision souvent lourde de conséquences. L'existence de critères objectifs, sévères et précis aide en quelque sorte à justifier la décision prise à titre individuel. Les normes fédérales et régionales ne suffisent généralement pas pour ce faire. Ces normes proposent en effet des critères qui ne relèvent pas toujours des compétences communales. Un règlement communal clair et détaillé, pour lequel les recherches de compatibilité avec les normes supérieures ont été faites, permet au bourgmestre de se référer à des critères dont il peut être sûr de la légalité.

La commune peut par ailleurs se prévaloir des sanctions prévues par le règlement<sup>81</sup> pour faire pression sur les contrevenants récalcitrants. C'est là que se situe l'avantage de disposer d'un règlement communal précis. Si la cause d'insécurité ou d'insalubrité visée par la mise en demeure ou l'arrêté du bourgmestre n'est pas prévue par le règlement, la commune ne peut en effet menacer d'appliquer les sanctions qu'il prévoit<sup>82</sup>.

#### 4. LES SANCTIONS PRÉVUES PAR LES RÈGLEMENTS DE POLICE

##### a. Généralités

Réglementer, c'est prescrire ou interdire des comportements, mais c'est aussi, logiquement, attacher des sanctions à la violation desdites prescriptions. Lorsqu'il adopte un règlement de police, le conseil communal (et cette règle vaut aussi pour le bourgmestre agissant sur la base de l'art. 134 de la Nouvelle loi communale) attache à la violation des nouvelles dispositions les sanctions prévues par l'article 119bis de la Nouvelle loi communale, c'est-à-dire des sanctions pénales (art. 119bis, § 1<sup>er</sup>) ou des sanctions administratives (art. 119bis, §§ 2 et s.).

On rappelle la définition de la sanction donnée par le Conseil d'État: «[U]ne sanction consiste en une mesure désavantageuse, d'ordre moral ou matériel, prononcée à l'égard d'une personne physique ou morale, dont l'objet premier est d'exprimer officiellement la réprobation de l'autorité à l'égard d'un comportement que cette personne a eu et qu'elle juge répréhensible»<sup>83</sup>. Elle se distingue en cela de l'arrêté de police du bourgmestre qui est, comme on l'a vu, une mesure ponctuelle de prohibition, d'injonction, etc. visant à garantir le maintien ou le rétablissement de l'ordre public.

81. Sur les sanctions pouvant assortir les règlements communaux de police, voir notamment A. LIGOT, «Les sanctions administratives», *Trait d'Union*, n° 1999/09, pp. 5 et s., et V. RAMELOT, «Sanctions administratives et nouvelles mesures: le ministre parachève l'ouvrage», *Mouv. comm.*, 2001/8-9, pp. 397-402.

82. C.E. n° 5.606, 12 avril 1957, cité par P. WEISGERBER, *loc. cit.*, p. 268.

83. C.E. n° 101.503, 5 décembre 2001, *S.A. TVI, J.L.M.B.*, 2002/10, p. 407.

### *b. La sanction pénale*

La sanction pénale, sanction traditionnelle des règlements communaux, peut prendre la forme d'une amende pénale de maximum 125 euros (art. 38 du Code pénal); bien qu'on y pense moins, elle peut également prendre la forme d'une peine d'emprisonnement d'un à sept jours (art. 28 du Code pénal), voire même de la peine de travail ou de la confiscation spéciale (art. 7 du Code pénal)<sup>84</sup>.

Les sanctions pénales présentent d'indiscutables avantages:

- 1° la qualification pénale, infractionnelle de l'infraction, ce qui facilite la compréhension de l'interdit par le citoyen;
- 2° une rédaction aisée; puisque les sanctions s'attachent principalement à la personne du contrevenant et sont prononcées par une seule autorité, un article général en fin de règlement suffit dans la plupart des cas;
- 3° la mise en œuvre par des services spécialisés; la constatation est l'œuvre des services de police, les poursuites sont faites par le parquet, le jugement de l'affaire est confié au juge de police.

Elles souffrent cependant de certains inconvénients pour la commune:

- 1° le montant extrêmement limité de l'amende;
- 2° le recours quasi inexistant, parce que disproportionné, à l'emprisonnement;
- 3° l'inadéquation des sanctions à certains types d'infraction, tant en termes de montant que d'impact;
- 4° une application dépendant d'autorités tierces, avec le risque pour la commune de voir ses règlements rester lettre morte;
- 5° le versement du produit des amendes au Trésor.

### *c. La sanction administrative*

Constat d'échec, évolution sociale, recherche d'efficacité et de rationalité juridique: toujours est-il que, dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, mais surtout dans les années 1990, le législateur a développé le système des amendes administratives dans divers secteurs, à la place ou en supplément des sanctions pénales jusque-là en vigueur<sup>85</sup>. Les raisons motivant ce développement sont diverses; il s'agissait avant tout:

- 1° de créer dans certains secteurs professionnels un système de sanctions très typiques et bien adaptées à leur public-cible, par exemple dans le secteur de la sécurité privée, du gardiennage et des détectives privés;

---

84. Pour une mise en perspective historique de la nature des peines de police, voir E. BERNIMOLIN, *Les institutions provinciales et communales de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1891, t. 2, pp. 177 et s.

85. Nous citerons: la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, les articles 444 et s. du C.I.R./92, la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football et bien sûr la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes.

- 2° de veiller à désengorger le parquet et les juridictions de l'ordre judiciaire d'affaires *a priori* plus faciles à traiter localement;
- 3° de trouver une parade à l'inaction du parquet qui bien souvent refuse tout simplement de poursuivre des infractions jugées mineures.

Le qualificatif «administratives» ne doit pas faire croire que ces sanctions sont d'une nature fondamentalement différente de celle des sanctions pénales; la jurisprudence s'accorde à dire que, dès lors que la sanction administrative vise la généralité des citoyens et non pas un groupe déterminé de personnes, et qu'elle a un but répressif, elle a un caractère «pénal par nature», indépendamment de sa qualification dans l'ordre interne (*dixit* la Cour européenne des droits de l'homme). À cet égard, «*la circonstance que l'infraction n'atteint pas un certain degré de gravité et la faiblesse relative de la sanction ne sauraient retirer à une infraction son caractère pénal intrinsèque*»<sup>86</sup>.

Qualifier ces sanctions de «pénales» (ou répressives) n'est pas sans conséquences: en effet, une procédure de type répressif doit se trouver en équilibre entre l'efficacité et les garanties de la personne poursuivie<sup>87</sup>. Si «[n]i le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, ni le Conseil Constitutionnel français, ni le Conseil d'État belge – se basant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – ne rejettent le principe du recours aux sanctions administratives», «[l]es trois institutions se rejoignent (...) pour poser le principe que l'option répressive administrative ne peut s'accommoder d'un moindre respect d'un 'noyau' de dispositions protectrices des droits fondamentaux de la défense de l'individu sanctionné»<sup>88</sup>.

Ce «noyau» est constitué d'une série de règles de procédure parmi lesquelles nous retiendrons<sup>89</sup>:

- 1° la légalité des poursuites et des peines;
- 2° la présomption d'innocence;
- 3° le respect des droits de la défense;
- 4° l'indépendance de la juridiction ou de l'autorité administrative.

Les sanctions administratives ont été introduites dans la Nouvelle loi communale par la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives

86. Arrêt cité par le projet de loi relatif à la sécurité lors des matches de football, Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1997-1998, n° 1572/1, p. 43.

87. A. COENEN, «Les sanctions administratives dans les communes», *Mouv. comm.*, 2001/10, p. 546.

88. *Idem*, p. 548.

89. S. DE BACKER-COCHE, *Le droit administratif pénal en France*, Politeia, Bruxelles, 1999, pp. 27 et s.

dans les communes<sup>90</sup>. Elles ont fait l'objet de nombreux commentaires<sup>91</sup>; nous n'y reviendrons donc brièvement.

Les sanctions administratives communales sont limitativement énumérées par l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale; le conseil communal ne peut en aucun cas faire œuvre originale et créer de nouvelles sanctions: seul le législateur peut adopter (ou permettre aux communes d'adopter) un système de sanctions administratives<sup>92, 93</sup>.

Le conseil communal peut frapper les infractions à ses règlements des sanctions suivantes:

- 1° l'amende administrative d'un montant maximal de 247,89 euros;
- 2° la suspension administrative d'une autorisation;
- 3° le retrait administratif d'une autorisation;
- 4° la fermeture administrative d'un établissement accessible au public.

L'amende administrative est prononcée par un fonctionnaire désigné par le conseil communal; les trois autres sanctions sont prononcées par le collège des bourgmestre et échevins. Outre l'identité de l'autorité habilitée à sanctionner, ce sont aussi la procédure et les voies de recours qui distinguent l'amende, d'une part, et les trois autres sanctions, d'autre part.

Ces sanctions ont été présentées en 1999 comme une réponse aux «petits délits» sur le territoire communal (en 2004, la mode est plutôt de parler de lutte contre les «incivilités»), alors que les sanctions pénales seraient de préférence réservées aux infractions plus sérieuses: c'est ce qui ressort clairement de la réponse du ministre à une proposition d'amendement<sup>94</sup>, et le ministre de l'Intérieur confirmera d'ailleurs cette opinion dans sa circulaire OOP 30 du 2 mai 2001 relative à l'exécution de la loi du 13 mai 1999 relative

---

90. *M.B.*, 10 juin 1999. À l'heure où nous écrivons ces lignes, la loi du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle loi communale (*M.B.*, 23 juillet 2004) n'est pas encore entrée en vigueur (date à fixer par le Roi); quant à la loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la Nouvelle loi communale (*M.B.*, 25 juin 2004), elle est entrée en vigueur dix jours après sa publication... vigueur toujours virtuelle cependant jusqu'à ce que la loi du 17 juin 2004, qu'elle complète, entre elle-même en vigueur!

91. Citons quelques-uns des commentaires les plus éclairants: M. BOES, «De Wet Gemeentelijke Administratieve Sancties», *T. Gem.*, 2000/2, pp. 115-147; C. MOLITOR, «La loi du 13 mai 1999...», *loc. cit.*, pp. 150-173; A. MASSET, «La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes», in X., *Le point sur le droit pénal*, CUP, 2000, pp. 209-267; S. MEIJLAERS (dir.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Hoe overlast aanpakken?*, VVSG/Politeia, Bruxelles, 2001.

92. A. COENEN, «La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes», *Mouv. comm.*, 1999/11-12, p. 549; voir aussi C.E. n° 7225 du 22 septembre 1959, *Lahaye*, *R.A.C.E.*, 1959.

93. Doit-on rappeler que les mesures de police adoptées par le bourgmestre ne peuvent pas être considérées comme des sanctions, et qu'il est donc impropre – et tout simplement illégal – de prévoir, par exemple, qu'«en cas d'infraction au présent règlement, le bourgmestre fermera l'établissement...»?

94. «[L'amendement (finalement rejeté – N.D.L.R.) visant à interdire la combinaison de sanctions pénales et administratives au sein d'un même règlement de police] empêche de prévoir, dans un même règlement communal, des sanctions administratives pour les infractions légères et des sanctions pénales pour les infractions graves (...)» (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/4, p. 13).

aux sanctions administratives dans les communes<sup>95</sup>. Le problème est que le montant maximal des amendes administratives équivaut au double de celui des amendes pénales; et une sanction telle que la fermeture (par hypothèse définitive) d'un établissement n'est pas à proprement parler une mesure répondant à un «petit délit»... Cette présentation «sanction pénale = grave; sanction administrative = moins grave» est-elle vraiment de mise?

L'introduction de sanctions administratives dans la Nouvelle loi communale constitue un plus à certains égards:

- 1° le montant maximal de l'amende administrative représente le double de celui de l'amende pénale;
- 2° l'éventail de sanctions permet une plus grande adéquation avec certaines infractions<sup>96</sup>;
- 3° la mise en œuvre des sanctions est le fait de la commune elle-même; elle garde la maîtrise de sa réglementation;
- 4° le produit des amendes est versé à la recette communale.

Ne nous leurrions cependant pas; la sanction administrative n'est pas la panacée, entre autres parce qu'elle souffre d'inconvénients intrinsèques:

- 1° même double, le montant de l'amende administrative est trop faible pour être vraiment dissuasif<sup>97</sup>;
- 2° la procédure est longue et lourde pour la suspension, le retrait et la fermeture;
- 3° la commune se trouve dans une situation inconfortable, hybride, à la fois législateur, juge, et partie;
- 4° les moyens humains et financiers de la commune ne lui permettent pas, à l'heure actuelle, de répondre aux exigences de la procédure.

Rappelons enfin qu'aucune sanction communale, qu'elle soit pénale ou administrative, ne peut être prévue pour des infractions déjà réglementées par des dispositions supérieures<sup>98</sup>; et que lorsqu'un comportement faisant l'objet d'une sanction administrative peut aussi faire l'objet d'une qualification portée par une loi, un décret ou une ordonnance<sup>99</sup>, les règles du concours d'infraction donnent la priorité des poursuites au parquet, ce qui entraîne au mieux une perte de temps pour la commune, et au pire son dessaisissement.

---

95. *M.B.*, 23 mai 1999.

96. Par exemple: fermer un établissement constitue parfois une meilleure réplique à l'infraction qu'une simple amende pénale.

97. C'est un montant maximal: donc après récidive, circonstances aggravantes, etc.

98. C'est ce qu'on appelle l'interdiction de la double incrimination. Par exemple, un règlement communal ne pourrait pas interdire les exhibitions en public de particuliers en groupe qui, soit par les exercices auxquels ils se livrent, soit par l'uniforme ou les pièces d'équipement qu'ils portent, ont l'apparence de troupes militaires, puisque ce comportement fait déjà l'objet de l'article 1<sup>er</sup>*bis*, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées.

99. Ce qui ne se confond pas avec l'interdiction de la double incrimination; il y a concours d'infractions si des particuliers manifestent sur la voie publique sans en avoir demandé l'autorisation au bourgmestre (par hypothèse, requise par le règlement communal) et ont, soit par les exercices auxquels ils se livrent, soit par l'uniforme ou les pièces d'équipement qu'ils portent, l'apparence de troupes militaires.

Nous renvoyons pour le reste à l'article que consacre Jacques BOUVIER aux amendes administratives, dans ce numéro.

## 5. CONSEILS PRATIQUES POUR LA RÉDACTION D'UN RÈGLEMENT DE POLICE

Le texte des règlements communaux doit être lisible et compréhensible pour tous, sous peine d'être ignoré ou mal interprété, en ce compris par les services d'inspection communaux. La procédure et les formalités prescrites par la loi doivent être respectées à la lettre. La rédaction doit donc être rigoureuse.

La commune veillera notamment à :

- 1° faire concorder le titre et le contenu du règlement;
- 2° délimiter clairement son champ d'application;
- 3° définir les termes employés, lorsqu'ils sont utilisés dans un autre sens que le sens commun;
- 4° ne pas confondre les considérations générales et les normes réglementaires<sup>100</sup>;
- 5° ne pas répéter ou paraphraser les normes supérieures;
- 6° choisir des critères objectifs et qui soient facilement vérifiables en pratique;
- 7° éviter les redites;
- 8° respecter les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination;
- 9° se ménager une marge d'appréciation pour les cas limites, exceptionnels (à définir), ou de force majeure;
- 10° prévoir des sanctions précises pour chaque type d'infraction;
- 11° faire concorder les versions française et néerlandaise (en Région de Bruxelles-Capitale);
- 12° suivre les recommandations rédactionnelles du Conseil d'État<sup>101</sup>.

Bien qu'évidentes à première vue, ces simples règles sont parmi celles qui sont le plus fréquemment ignorées dans la pratique.

Pour déterminer les normes à adopter, la commune peut<sup>102</sup> bien sûr se référer aux réglementations déjà existantes. Elle doit cependant veiller à respecter les limites de ses compétences: on a vu que les règlements communaux sont pour la plupart destinés à compléter les normes supérieures. Ils ne peuvent ni les paraphraser, ni les abroger, ni les atténuer.

---

100. Dans «un texte de nature (...) réglementaire, qui a, par essence, pour objet d'autoriser, d'ordonner, d'interdire, de créer des droits et des obligations, il y a lieu d'omettre les dispositions qui n'ont pas de caractère normatif» (circulaire du Bureau de coordination du Conseil d'État, *op. cit.*, p. 49).

101. Voir la circulaire du Bureau de coordination du Conseil d'État, *o.c.*

102. Elle n'y est nullement obligée! Le Conseil d'État a par exemple déjà jugé que ni une circulaire régionale relative à des critères d'insalubrité des logements, ni le rapport du service de la police des habitations insalubres de la Région ne peuvent lier le pouvoir d'appréciation du bourgmestre lorsque celui-ci agit en vertu de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale (C.E. n° 50.743, 16 décembre 1994, *Modica*).

Le premier exercice de la commune désireuse de compléter son arsenal réglementaire sera donc de répertorier les normes existant déjà pour les comparer aux dispositions en projet. C'est à ce stade, généralement, que la commune s'apercevra du grand nombre de règles déjà applicables et se demandera si son intervention réglementaire répond opportunément aux problèmes posés.

## 6. LES MESURES DE PUBLICITÉ

Une chose est d'adopter un règlement de police, une autre est de pouvoir le rendre opposable aux citoyens...

Tout règlement communal doit faire l'objet d'une quadruple publicité:

- 1° expédition aux greffes du tribunal de première instance et du tribunal de police, où le règlement est inscrit sur un registre à ce destiné (art. 119 de la Nouvelle loi communale);
- 2° mention au mémorial administratif de la province (art. 119 de la Nouvelle loi communale);
- 3° inscription sur le registre des délibérations du conseil communal, où chaque habitant de la commune et l'autorité de tutelle peuvent en avoir «*communication sans déplacement*» (art. 102 de la Nouvelle loi communale);
- 4° publication aux soins du collège des bourgmestre et échevins par voie d'affiche, dont le fait et la date doivent être constatés dans un registre spécialement tenu à cet effet (art. 112, 114 et 123, 2°, de la Nouvelle loi communale).

Ces dispositions doivent être lues en parallèle avec l'article 190 de la Constitution, aux termes duquel les règlements ne sont obligatoires qu'après avoir été «*publiés dans la forme déterminée par la loi*». En d'autres termes, un règlement qui n'est pas rendu public dans les formes requises ne peut être opposé aux tiers.

Qui dit mode de publicité ne dit toutefois pas publication au sens de l'article 190 de la Constitution: seule la publication par affichage donne au règlement sa force obligatoire<sup>103</sup>, le cinquième jour après son accomplissement, sauf si le règlement fixe un autre délai. L'omission des formalités de publication au mémorial administratif<sup>104</sup> ou aux greffes du tribunal de première instance et du tribunal de police<sup>105</sup> est sans effet sur la force obligatoire. De même, l'inscription du règlement au registre (qui a généralement lieu après la séance ultérieure du conseil communal chargé d'approuver le procès-verbal) n'entraîne aucune conséquence sur sa mise en vigueur<sup>106</sup>.

103. C.E. n° 9.188, 20 février 1962, *Commune de Dikkevenne*, T.B.W., 1963, p. 86.

104. Cass., 3 novembre 1975, *Pas.*, I, p. 286.

105. *Pandectes*, v° «Règlement communal», n°s 354 et 357.

106. Dans ce sens, voir A. LEBRUN, «Du caractère obligatoire des règlements communaux», obs. sous Liège, 10 décembre 1990, *J.L.M.B.*, 1991, p. 392.

Il a été jugé que «*la preuve de la publication doit être fournie de manière irréfutable; elle ne résulte pas de la copie de lettres par lesquelles la commune a informé le président du tribunal, le juge de paix et le gouverneur de la province de l'existence du règlement, ni de l'extrait du registre aux délibérations du Conseil communal fixant ce règlement*»<sup>107</sup>.

### III. PARTICULARITÉS DES ARRÊTÉS DU BOURGMESTRE

#### 1. LE CADRE LÉGAL

Le bourgmestre est légalement chargé «*de l'exécution des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police*» (art. 133, al. 2, de la Nouvelle loi communale). Il intervient donc dans tous les cas où une disposition supérieure le charge d'une mission spécifique. Par exemple, les articles 11 et suivants de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances lui confient la compétence de fermer des établissements ouverts au public qui ne répondent pas aux mesures de sécurité prescrites en vertu de la loi, l'habilitent à rechercher et à constater les infractions aux dispositions de la loi, etc.

Cela dit, l'article 133, alinéa 2, est rédigé en termes très généraux; c'est de l'exécution de *toutes* les dispositions légales ou réglementaires relatives à la police que le bourgmestre est chargé. La première de ces lois de police n'est-elle pas l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale? En effet, celui-ci investit la commune (et donc aussi son bourgmestre) de la mission «*de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics*» (al. 1<sup>er</sup>). C'est donc en se basant formellement sur l'article 133 et matériellement sur l'article 135, § 2, que le bourgmestre adopte des arrêtés de police destinés à maintenir ou rétablir l'ordre public<sup>108</sup>.

Depuis la réforme du 13 mai 1999, le bourgmestre dispose de deux types de pouvoirs supplémentaires:

1° prononcer la fermeture provisoire d'un établissement ou la suspension temporaire d'une autorisation, pour une durée maximale de trois mois, lorsque les conditions d'exploitation de l'établissement ou de l'autorisation ne sont pas respectées, à la double condition que tout retard causerait un dommage sérieux et que cette compétence de prendre de telles mesures en extrême urgence ne soit pas déjà confiée à une autre autorité par une réglementation particulière (art. 134<sup>ter</sup> de la Nouvelle loi communale);

107. C.E. n° 9.188, 20 février 1962, *Commune de Dikkevenne*, *T.B.W.*, 1963, p. 86. Sur la nécessité d'apporter la preuve de la publication d'un règlement, voir également Liège, 10 décembre 1990, *J.L.M.B.*, 1991, p. 391, obs. A. LEBRUN.

108. S. VAN GARSSE, «De administratieve politiebevoegdheid van de burgemeester», *T.B.P.*, 2001/3, pp. 142 et 143.

2° fermer un établissement pour une durée maximale de trois mois si l'ordre public autour de cet établissement est troublé par des comportements survenant à l'intérieur de cet établissement (art. 134*quater* de la Nouvelle loi communale)<sup>109</sup>.

Ces deux mesures de police pourraient faire à elles seules l'objet d'une contribution – notamment sur le point de savoir si l'arrêté pris par le bourgmestre en vertu de l'article 134*ter* est une mesure de police ou une sanction<sup>110</sup>. Signalons simplement que ces mesures constituent chacune une *lex specialis* par rapport aux articles 133 et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale; qu'en d'autres mots, le recours à l'un ou l'autre de ces articles ne peut avoir pour fonction de renforcer la motivation d'un arrêté du bourgmestre motivé par un trouble de l'ordre public<sup>111, 112</sup>.

## 2. LA TYPOLOGIE DES MESURES

L'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale ne stipule aucune règle quant au type de mesures que peut adopter le bourgmestre. Celles-ci relèvent donc de son pouvoir d'appréciation.

À variété de cas, variété de mesures! Il est vain et inepte de prétendre dresser une liste exhaustive des mesures qu'un bourgmestre peut prendre pour faire face à un trouble ou à une menace de troubles de l'ordre public; on n'en donnera ici qu'un infime aperçu et l'on renverra le lecteur avide d'autres exemples à la jurisprudence du Conseil d'État...

Un bourgmestre peut par exemple<sup>113</sup>:

- ordonner l'étañonnement ou la démolition, totale ou partielle, d'un immeuble menaçant ruine;
- déclarer un immeuble insalubre et ordonner que les mesures nécessaires pour sauvegarder la salubrité publique soient adoptées, ces mesures pouvant elles-mêmes connaître une grande variété de nuances selon que le logement est améliorable (travaux d'assainissement<sup>114</sup>, déclaration d'inhabitabilité provisoire du logement,...) ou non améliorable (déclara-

109. Pour une excellente analyse de ces deux nouvelles mesures, voir M. BOES, «De Wet Gemeentelijk Administratieve Sancties», *T. Gem.*, 2000/2, pp. 138-147.

110. Cette deuxième thèse étant soutenue entre autres par C. MOLITOR, «La loi du 13 mai 1999...», *loc. cit.*, pp. 164-168; *contra*: S. VAN GARSSE, «De administratieve politiebepoedigheid van de burgemeester», *T.B.P.*, mars 2001, p. 145.

111. C.E. n° 82.188, 6 septembre 1999 et n° 82.276, 16 septembre 1999, HOREX.

112. Pour de plus amples développements sur ces articles 134*ter* et 134*quater*, on renverra le lecteur aux ouvrages suivants: M. HERBIET et G. CUSTERS, *o.c.*, pp. II.66 à II.69; M. BOES, *loc. cit.*, pp. 138-147; C. MOLITOR, «La loi du 13 mai 1999...», *loc. cit.*, pp. 163-173.

113. Voir notamment M. HERBIET et G. CUSTERS, *o.c.*, pp. II.73 et s.

114. Que le bourgmestre fera exécuter en lieu et place du contrevenant (et à ses frais), en cas de carence de celui-ci.

- tion d'inhabitabilité définitive du logement, évacuation dans le délai qu'il fixe, si nécessaire démolition<sup>115</sup>, voire évacuation de force<sup>116</sup>);
- interdire le déroulement d'un événement sportif tel qu'une course automobile s'il estime qu'il menace la sécurité publique;
  - interdire, aux fins de maintenir la propreté publique ou la commodité du passage, la distribution de tracts et d'imprimés publicitaires ou l'organisation de collectes;
  - ordonner l'évacuation des habitations d'une rue jouxtant un terril menaçant de s'affaisser;
  - imposer une heure de fermeture à un débit de boissons, une discothèque, etc., voire fermer l'établissement si nécessaire (le cas échéant selon la procédure fixée par l'art. 134<sup>quater</sup> NLC);
  - réduire ou interdire l'accès à un engin de foire dont il estime qu'il ne garantit pas la sécurité publique;
  - imposer le port de la laisse ou de la muselière à un chien agressif ou enclin à mordre, voire en imposer l'éloignement du territoire communal<sup>117</sup>.

### 3. DESCRIPTION DE LA PROCÉDURE IDÉALE

La décision d'adopter une mesure de police – mesure grave, limitative des libertés individuelles, comme on l'a vu – ne peut se faire à la légère; elle doit reposer sur l'appréciation la plus éclairée de la situation et prescrire les mesures les plus aptes à prévenir ou résoudre le désordre.

Sommairement, on peut établir une procédure standard d'intervention du bourgmestre<sup>118</sup>:

- 1° la première étape consiste à constater le trouble (ou la menace de trouble) à l'ordre public, personnellement ou, le plus souvent, sur la base d'un rapport établi par le service compétent;
- 2° le bourgmestre contacte ensuite (par lettre recommandée en général) la personne concernée afin de trouver une solution à l'amiable au problème;
- 3° en cas d'échec, ordre sera donné à la personne concernée, par le biais d'un arrêté de police, de prendre les mesures prescrites pour prévenir ou mettre fin au trouble dans un délai déterminé, en fonction des circonstances de l'espèce; le bourgmestre indiquera qu'à défaut pour la personne visée de s'être conformée aux instructions, la commune se réserve le droit d'y

115. En lieu et place du contrevenant, à ses frais et sous sa responsabilité, en cas de carence de celui-ci.

116. N'oublions pas que, en tant qu'autorité de police, le bourgmestre dirige la police locale dans sa commune. Voir M. BOVERIE et J. ROBERT, «Police administrative: les logements déclarés inhabitables», *Mouv. comm.*, 2000/4, p. 260.

117. C.E. n° 132.603, 9 juin 2004, *Juridan*.

118. J-M. LEBOUTTE, «L'exercice, par le bourgmestre, de ses pouvoirs de police administrative générale, appliqués aux logements insalubres», *Mouv. comm.*, 1990/6-7, p. 233; N. FRASELLE, «Troubles à l'ordre public», *Mouv. comm.*, 2003/11, p. 428.

procéder elle-même<sup>119</sup>, aux frais, risques et périls du contrevenant, et au besoin par la force;

4° en cas de défaut d'exécution dans les délais, le bourgmestre prévient la personne<sup>120</sup> que les services communaux (ou autres) procéderont à l'exécution forcée;

5° il ne reste plus à la commune qu'à envoyer la facture et, à défaut de paiement, à poursuivre le contrevenant devant une juridiction civile; ce point sera développé plus loin.

Ce canevas général s'affine en fonction de la situation à laquelle est confronté le bourgmestre. Celui-ci peut ordonner des mesures intermédiaires (par exemple: ordonner des travaux d'assainissement d'un logement insalubre) ou temporaires (par exemple: décréter l'inhabitabilité provisoire du logement), de la satisfaction desquelles dépendra la suite de la procédure. Autre cas de figure: une situation où l'urgence est telle qu'elle commande de prendre la mesure juridique (l'arrêté de police) et la mesure matérielle (la destruction de l'immeuble, l'interdiction d'accès,...) immédiatement.

Nous venons de voir que des travaux sont parfois ordonnés par le bourgmestre. Que ce soit la commune ou le propriétaire qui exécute les travaux, et hors les cas où l'Administration aurait commis une faute pouvant donner lieu à une indemnisation, les travaux devraient toujours<sup>121</sup> être à charge du propriétaire des lieux puisqu'il s'agit de son bien. L'argument selon lequel la commune ne serait pas en droit de réclamer le remboursement des travaux qu'elle a elle-même effectués puisque ce faisant elle n'a fait qu'exécuter ses obligations légales, n'est pas recevable<sup>122</sup> puisque la cause première de son intervention est une faute du particulier, au sens de l'article 1382 du Code civil (ne pas avoir entretenu son bien en bon père de famille).

Mais que faire si le particulier qui a refusé d'effectuer les travaux, obligeant ainsi la commune à les faire elle-même, refuse également d'en assumer le coût? La seule façon possible pour récupérer les frais est la voie judiciaire.

Afin d'accélérer le paiement et surtout de se prémunir contre le non-paiement de ses créances, une commune recourt à la pratique suivante: si le propriétaire ne rembourse pas à la commune les frais exposés pour mettre fin à l'insalubrité de son immeuble, celle-ci peut demander au juge des saisies de constater sa créance et de prononcer une saisie conservatoire sur l'immeuble afin de garantir le paiement. Ce genre de menace semble efficace dans la plupart des cas<sup>123</sup>. Cela dit, il est évident que pour passer à la réalisation de l'immeuble, il faudra transiter par le tribunal de première instance afin d'obtenir un titre exécutoire.

119. Via ses ouvriers communaux, la police locale ou une entreprise désignée à cet effet.

120. Ici aussi par la voie de la lettre recommandée à la poste.

121. Éventuellement moyennant condamnation.

122. Bien qu'apparemment certaines juridictions aient adopté ce point de vue... Voir N. FRASELLE, *loc. cit.*, p. 428.

123. X., «Un outil légal trop peu employé: la 'création de créance'», *Art.* 23, 2002/1, n° 6, p. 7.

#### 4. LA VISITE DES LIEUX ET LE RAPPORT D'EXPERTISE

Lorsque la mesure envisagée concerne un immeuble, une visite des lieux s'impose souvent pour apprécier son état. Dès lors se pose une question: le consentement de l'occupant des lieux est-il indispensable à la visite du bourgmestre? La réponse est controversée: une partie (minoritaire) de la doctrine<sup>124</sup> répond par l'affirmative; d'autres auteurs, tels que F. HAUMONT, B. PÂQUES et M. SCHOLASSE<sup>125</sup>, considèrent en revanche, au terme d'un raisonnement logique et téléologique, qu'un tel consentement n'est pas formellement requis.

Les partisans du consentement obligatoire appuient leur thèse sur l'article 148 du Code pénal. Cet article punit d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de vingt-six francs à deux cents francs «[t]out fonctionnaire de l'ordre administratif (...) qui, agissant en cette qualité, se sera introduit dans le domicile d'un habitant contre le gré de celui-ci, hors les cas prévus et sans les formalités prescrites par la loi».

Le domicile est «l'endroit où la personne entend exercer les activités liées à sa sphère d'intimité»<sup>126</sup>: maison habitée, appartement, chambre d'étudiant, garage attenant à la maison, jardin clôturé attenant à l'habitation,... En revanche, les parties communes d'un immeuble à appartements ne sont pas considérées comme faisant partie du domicile<sup>127</sup>. N'entre pas non plus dans la définition du domicile l'immeuble abandonné depuis plusieurs mois.

Hors les cas spécifiquement prévus par la loi, et à moins que l'habitant donne son consentement, un bourgmestre ne peut donc pas s'introduire dans un domicile pour y constater ou vérifier les causes d'insalubrité ou d'insécurité<sup>128</sup>.

Quant au propriétaire non-résident, son consentement n'est pas nécessaire pour effectuer une visite à ce stade<sup>129</sup>. Il n'est même pas requis formellement qu'il en soit averti!

*Quid* alors si le bourgmestre n'a pas recueilli le consentement requis? La décision finale du bourgmestre devra être motivée en fait et en droit; plus particulièrement, les circonstances de fait ayant justifié sa décision devront apparaître dans son arrêté. Dans le cas présent, si les éléments dont dispose le bourgmestre sont suffisants pour justifier un arrêté de police, même sans qu'il y ait eu visite domiciliaire, l'arrêté pourra être adopté. Mais le bourgmestre ne pourrait évidemment pas déduire du seul refus de la visite que le risque pressenti est avéré!

Les adeptes de la thèse du consentement non requis estiment quant à eux que si le bourgmestre, en vertu de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi

124. Par exemple, P. BLONDIAU *et al.*, *o.c.*, pp. 52 et 53.

125. *O.c.*, pp. 35-41.

126. P. BLONDIAU *et al.*, *o.c.*, p. 52.

127. *Idem*, p. 52.

128. *Idem*, p. 53.

129. Mais il devra bien entendu être averti de la suite de la procédure.

communale, peut adopter des arrêtés prescrivant des mesures lourdes de conséquences telles que l'inaccessibilité, l'inhabitabilité et même la destruction de l'immeuble, et ce même contre la volonté de l'occupant ou du propriétaire, il peut *a fortiori* pénétrer dans l'immeuble sans recueillir le consentement de l'intéressé<sup>130</sup>.

Le Conseil d'État<sup>131</sup> est arrivé à la même conclusion, en s'appuyant non pas sur un raisonnement logique mais sur un raisonnement téléologique. La mission légale du bourgmestre est de sauvegarder et de rétablir l'ordre public. Interdire au bourgmestre de pénétrer dans un immeuble suspect en l'absence du consentement de l'occupant «*aurait pour conséquence de placer le bourgmestre dans l'impossibilité d'accomplir sa mission de police*»<sup>132</sup>, ce qui compromettrait gravement l'équilibre des intérêts: «*[l]'intérêt d'un citoyen ne peut justifier qu'on lui reconnaisse le droit de mettre en péril la communauté ou l'ordre public*»<sup>133</sup>.

Dans l'avis déjà mentionné qu'elle a remis sur ce qui allait devenir la loi du 7 juin 1969 fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions ou visites domiciliaires, la section de législation du Conseil d'État a formulé trois limites procédurales à la visite domiciliaire<sup>134</sup>:

- 1° le bourgmestre ne peut agir que sur plainte d'un occupant ou d'un voisin ou sur la base d'un rapport technique ou de police;
- 2° la visite ne se fera en règle que durant la journée;
- 3° le bourgmestre devra s'efforcer d'arriver à un accord avec l'occupant, et ce n'est qu'en cas de refus persistant qu'il pourra lui-même déterminer la date et l'heure de la visite, en en avertissant l'occupant.

La dernière thèse exposée peut paraître séduisante mais nous ne parvenons pas à la concilier avec l'article 148 du Code pénal – sauf à considérer que l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, tel qu'interprété par MM. HAUMONT et consorts, peut être considéré comme un des «*cas prévus (...) par la loi*».

## 5. LE RESPECT DU CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de l'adoption d'un arrêté de police pris sur le fondement de l'article 135 de la Nouvelle loi communale, on ne peut pas parler de procédure contradictoire ni du principe du respect des droits de la défense au sens du droit judiciaire. Le Conseil d'État s'est prononcé en ce sens à diverses reprises, notamment en 2002: «*Considérant qu'enfin, le principe du respect des droits de la défense dont la violation est invoquée, n'est pas applicable à l'adoption d'un arrêté de police pris sur le fondement de*

130. F. HAUMONT, B. PÂQUES et M. SCHOLASSE, *o.c.*, p. 36.

131. Avis n° 17.056 du 23 avril 1970, cité par F. HAUMONT, B. PÂQUES et M. SCHOLASSE, *o.c.*, p. 36.

132. F. HAUMONT, B. PÂQUES et M. SCHOLASSE, *o.c.*, p. 36.

133. *Idem*, p. 38.

134. F. HAUMONT, B. PÂQUES et M. SCHOLASSE (*op. cit.*, p. 40) trouvent ces mesures trop restrictives.

*l'article 135 de la nouvelle (sic) loi communale, de telle sorte que le moyen manque en droit en tant qu'il invoque la violation de ce principe*»<sup>135</sup>. Par exemple, dans le cadre d'une procédure débouchant sur un arrêté d'inhabitabilité d'un logement pour cause d'insalubrité, le propriétaire ne doit pas être convoqué lors de la visite des lieux, l'expertise ne doit pas être contradictoire, etc.<sup>136</sup>

Il ne fait cependant plus de doute depuis quelques dizaines d'années<sup>137</sup> que les arrêtés de police ne peuvent pas être adoptés de manière purement unilatérale: le respect du principe *audi alteram partem*, qui est un principe de bonne administration, implique que «*l'autorité publique doit avertir l'intéressé de la mesure qu'elle s'apprête à adopter et des motifs de celle-ci, et lui donner la possibilité de faire valoir ses arguments sur ces deux points*»<sup>138</sup>.

Attention, l'urgence est parfois telle que le respect du principe *audi alteram partem* se réduira à sa plus simple expression; comme il s'agit d'un principe de bonne administration et non d'une formalité substantielle ou prescrite à peine de nullité, il peut être passé outre s'il est suffisamment démontré dans l'arrêté de police que les circonstances de fait le commandaient: «*[d]es circonstances particulières, par exemple en cas de nécessité urgente, peuvent autoriser l'autorité à prendre la mesure sans entendre la partie intéressée*»<sup>139</sup>. Mais dans ce cas, on n'omettra pas d'invoquer explicitement l'urgence impérieuse dans l'arrêté de police et de la motiver concrètement<sup>140</sup>.

Pour reprendre l'exemple de l'arrêté déclarant un immeuble inhabitable pour insalubrité, le respect de ce principe passera au minimum par la communication au propriétaire du rapport sur l'état de l'immeuble – éventuellement par la technique de la référence, comme nous le développerons plus loin.

## 6. LA MOTIVATION DE L'ARRÊTÉ

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1992<sup>141</sup>, les autorités administratives ont pour obligation de motiver formellement tous les actes administratifs unilatéraux à caractère

135. C.E. n° 107.825, 13 juin 2002, *Mathieu et crts.*

136. B. JADOT et M. QUINTIN, *loc. cit.*, p. 90.

137. Depuis l'arrêt *Lobijn* du Conseil d'État n° 16.217, 30 janvier 1974, cité par B. JADOT et M. QUINTIN, *loc. cit.*, p. 89.

138. C.E. n° 100.705, 9 novembre 2001, *Kocyigit.*

139. C.E. n° 25.373, 29 mai 1985, *Omloop*, cité par M. HERBIET et G. CUSTERS, *o.c.*, p. II.73. Voir aussi C.E. n° 116.901, 11 mars 2003, *Dessoy*: «*Considérant (...) que l'arrêté qui déclare un immeuble insalubre et en ordonne la démolition est à l'évidence une mesure grave; que lorsqu'une telle mesure est envisagée, il s'impose, en application de l'adage «audi alteram partem», d'une part, de soumettre aux intéressés tous les éléments sur lesquels l'autorité compte fonder son appréciation et, d'autre part, de leur fournir l'occasion de défendre leur point de vue; qu'il n'en va notamment autrement qu'en cas d'urgence dûment motivée dans l'acte (...)».*

140. C.E. n° 110.541, 20 septembre 2002, *B.B.I.C.*; C.E. n° 118.218 du 10 avril 2003, *Aksoy*.

141. Il s'agit de la date d'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (*M.B.*, 12 septembre 1991).

individuel ayant pour but de produire des effets juridiques à l'égard des administrés ou d'autres autorités administratives<sup>142</sup>.

La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être adéquate<sup>143</sup>.

Motiver une décision, «*c'est l'expliquer, c'est exposer le raisonnement de droit et de fait, le syllogisme qui lui sert de fondement*»<sup>144</sup>; «*c'est extérioriser dans son corps même ses prémisses logiques, en droit comme en fait, c'est de la part de l'auteur de l'acte, faire apparaître à l'intention des intéressés, la justification de la mise en œuvre de sa compétence en fonction d'une situation déterminée*»<sup>145</sup>.

Les motifs conditionnent la légalité externe de l'arrêté de police et peuvent à ce titre être sujets à un double contrôle: celui de leur matérialité et celui de leur adéquation<sup>146</sup>.

Le raisonnement qui a poussé le bourgmestre à adopter un arrêté de police doit apparaître dans sa totalité. Les motifs doivent figurer dans le corps même de l'acte car seuls les motifs qui y sont exprimés peuvent être pris en considération à l'occasion d'un contrôle de fond. Nous verrons plus loin qu'en cas de motivation par référence à d'autres documents, ces derniers doivent avoir été portés à la connaissance du destinataire de l'acte.

La motivation doit être adéquate, c'est-à-dire claire et précise, par opposition aux formules stéréotypées, creuses ou passe-partout<sup>147</sup>. Les motifs doivent être en rapport avec la décision proprement dite puisqu'ils lui servent de soutènement, et suffisants compte tenu des matières, de l'étendue du pouvoir d'appréciation du bourgmestre, ainsi que des circonstances de l'espèce<sup>148</sup>.

Par ailleurs, la motivation de l'arrêté de police conditionne également sa légalité interne. Le contrôle du juge porte alors sur les motifs de droit et sur les motifs de fait<sup>149</sup>.

En ce qui concerne le contrôle des motifs de droit, il s'agit de s'assurer de ce que l'arrêté de police trouve bien un fondement dans la hiérarchie des sources formelles du droit administratif, c'est-à-dire possède une base légale, l'article 135 de la Nouvelle loi communale, et ne découle ni d'une méconnaissance du champ d'application de cet article ni d'une erreur d'interprétation du texte.

142. Article 2 de la loi du 29 juillet 1991 précitée.

143. Article 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée.

144. D. LAGASSE, «La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs», *J.T.*, 1991, p. 737.

145. M.-A. FLAMME, *o.c.*, n° 177.

146. P. LEWALLE, *o.c.*, pp. 154 – 169, n° 175.

147. C. E. n° 30487, 24 juin 1988, *Koval*.

148. C.E. n° 58.443, 1<sup>er</sup> mars 1996, *Gilson et crts*; C.E. n° 60.816 du 8 juillet 1996, *Mommaerts*.

149. P. LEWALLE, *o.c.*, pp. 890-917, n°s 501-507.

Le contrôle des motifs de fait peut être exercé sous trois angles: celui de l'existence des faits, celui de la qualification juridique des faits et, enfin, celui de l'adéquation entre la mesure prise et les motifs.

Lorsque la compétence de l'autorité administrative est discrétionnaire, comme c'est le cas dans le chef du bourgmestre qui adopte un arrêté de police, et lui laisse le choix entre plusieurs décisions possibles, le contrôle porte sur l'exactitude matérielle des faits et sur leur qualification juridique. Le contrôle par le juge de l'appréciation proprement dite des faits, opération qui précède immédiatement le choix de l'acte, est quant à lui délicat car il pourrait se muer en un contrôle d'opportunité de la décision du bourgmestre. Aussi, le Conseil d'État n'accepte le plus souvent de traiter comme illégal que l'arrêté de police procédant d'un choix manifestement déraisonnable, manifestement erroné<sup>150</sup>, hors de toute proportion par rapport aux faits.

## 7. LA COMMUNICATION DE L'ARRÊTÉ

### a. La notification

La notification est le mode principal de communication de l'arrêté de police, qui rend l'acte opposable à ses destinataires, mais cela n'empêche pas le recours à d'autres modes, à la place ou en complément de la notification – on pense singulièrement à l'affichage de l'arrêté.

L'affichage ne doit avoir lieu que dans les cas prévus par la loi – or, s'agissant d'un acte individuel, il est porté à la connaissance de son destinataire par la voie de la notification et non par celle de l'affichage. Cependant, s'il est impossible de notifier individuellement l'arrêté, par exemple parce qu'il y a de trop nombreux destinataires, ou parce que ses destinataires ne sont pas identifiables (les usagers d'une rue dont le bourgmestre compte interdire l'accès, ...), il convient d'afficher l'arrêté aux endroits les plus indiqués. Ce n'est que parce qu'il y a prise de connaissance effective de la mesure par les citoyens que celle-ci leur est opposable.

Il nous a été parfois demandé si un arrêté de police faisant simplement référence à un rapport d'expert, sans en reprendre les développements, répond à suffisance aux exigences de bonne information auxquelles doit satisfaire l'acte administratif. On ne peut certes pas imposer au bourgmestre qu'il intègre dans son arrêté tous les éléments du rapport<sup>151</sup>, aussi peut-il se

---

150. À titre d'exemple, voir C.E. n° 68.651, 7 octobre 1997, *Modica*. Cet arrêt annule, pour erreur manifeste d'appréciation, un arrêté du bourgmestre déclarant inhabitable la totalité d'un immeuble à appartements, en ordonnant l'évacuation et interdisant d'y habiter. L'arrêté n'indiquait pas la raison pour laquelle les problèmes qu'il relatait étaient à ce point graves qu'ils justifiaient à eux seuls la déclaration d'inhabitabilité de tout l'immeuble. Il aurait, en effet, suffi de proscrire provisoirement l'habitation d'un appartement, insalubre mais améliorable, et d'interdire le logement de plus d'une personne dans d'autres appartements jugés trop exigus pour être encore occupés dans les mêmes conditions.

151. Une accumulation de données par hypothèse très techniques ne répond d'ailleurs pas toujours à l'exigence de complétude et de bonne information...

contenter d'y intégrer les éléments fondamentaux issus du rapport qui fondent l'adoption de l'arrêté, et renvoyer au rapport complet pour le reste, mais à condition de refléter dans son arrêté qu'il a fait siennes les conclusions du rapport en question et, le cas échéant, d'indiquer – outre les lieu et heures de consultation – pourquoi il s'écarte de tel ou tel point<sup>152</sup>.

La question de la motivation par référence doit encore être examinée dans une autre hypothèse: celle où l'acte est non pas notifié mais affiché. L'affichage d'un arrêté du bourgmestre a pour but d'informer de la mesure tous ses destinataires – ne fût-ce que potentiels. Les règles concernant l'affichage du rapport sont, en principe, les mêmes que celles qui concernent la notification individuelle; ainsi, si l'arrêté du bourgmestre se base sur un rapport d'expertise auquel il renvoie, il faut donc, logiquement, que ce rapport soit lui aussi affiché. On peut cependant comprendre qu'une telle pratique ne sera pas possible dans tous les cas, par exemple si le rapport compte plusieurs pages et que l'espace utile pour l'affichage (une porte de maison,...) est réduit. Dans ce cas, il faut veiller à intégrer dans l'arrêté les éléments fondamentaux issus du rapport qui fondent l'adoption de l'arrêté, et renvoyer au rapport complet pour le reste (avec mention des lieu et heures auxquels tout intéressé peut en prendre connaissance).

Une nuance: il y a des cas, certes peu nombreux, dans lesquels l'arrêté a un nombre limité de destinataires et où ceux-ci ont déjà été avertis – par hypothèse, via une notification préalable de l'arrêté. Dans ce cas, l'affichage n'a pas pour but d'informer les destinataires de l'adoption et du contenu de la mesure, mais de leur rappeler le contenu de la mesure; l'absence de copie du rapport est indifférente puisque l'affichage ne tient pas lieu de communication mais de simple rappel.

### *b. L'emploi des langues*

Dans quelle langue l'arrêté du bourgmestre doit-il être rédigé?

Pour les communes établies dans une des trois régions unilingues<sup>153</sup>, la règle est assez simple: «*Tout service local [...] utilise exclusivement la langue de sa région dans ses rapports avec les particuliers*» (art. 12, al. 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative), avec quelques variantes pour les communes situées en région de langue allemande ou pour les communes limitrophes de la région de langue allemande ou de la frontière linguistique.

À Bruxelles en revanche, la règle est moins simple: en effet, l'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées prescrit que «*[t]out service local de Bruxelles-Capitale emploie, dans ses rapports avec un particulier, la langue que l'intéressé*

152. J. Bourtembourg, «Le point sur la motivation formelle des actes administratifs», [www.bourtembourg.be/publications.htm](http://www.bourtembourg.be/publications.htm).

153. L'article 2 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative parle de la région de langue néerlandaise, de la région de langue française et de la région de langue allemande.

utilise quand celle-ci est le français ou le néerlandais», tandis que selon l'article 20, § 1<sup>er</sup>, «[I]es services locaux établis dans Bruxelles-Capitale rédigent en français ou en néerlandais, selon le désir de l'intéressé, les actes qui concernent les particuliers (...)». L'arrêté de police doit donc être dressé dans la langue de l'intéressé – français ou néerlandais. Et lorsqu'il s'adresse à des personnes indéterminées, il sera bilingue (art. 18, al. 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées).

### c. L'apposition de scellés

Le bourgmestre peut-il faire apposer des scellés sur l'immeuble à l'égard duquel il a pris une mesure de police (arrêté interdisant l'accès à un immeuble, fermant un établissement accessible au public, déclarant un logement inhabitable,...)? La réponse doit être nuancée. En effet, l'apposition de scellés est une mesure essentiellement judiciaire<sup>154</sup>, confiée à une série d'autorités, judiciaires ou administratives, légalement désignées dans le cadre de l'exécution d'une loi particulière<sup>155</sup>.

L'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale ne prévoit pas la possibilité pour le bourgmestre d'apposer des scellés. Est-ce à dire que cette possibilité lui est refusée? Pas véritablement. En effet, la Cour de cassation a considéré dans un arrêt ancien<sup>156</sup> que l'apposition de scellés pouvait être décidée à titre conservatoire chaque fois qu'un intérêt supérieur l'exige, autrement dit chaque fois que la mesure est indispensable pour atteindre l'objectif recherché, et ce même en l'absence de dispositions légales.

Le bourgmestre peut donc apposer des scellés sur un immeuble insalubre ou dangereux s'il justifie que cette mesure est exigée par un intérêt supérieur (ce qui peut se concevoir si l'immeuble présente un danger considérable et imminent). Toutefois, la violation de tels scellés ne serait pas constitutive de l'infraction de bris de scellés, visée à l'article 283 du Code pénal, parce que celle-ci ne s'applique qu'aux scellés apposés par une autorité publique en vertu d'une disposition légale ou réglementaire<sup>157</sup>.

En résumé, l'apposition de scellés n'est pas interdite; cela dit, si le but du bourgmestre est de prévenir la population que l'accès à l'immeuble est interdit, le placardage d'un avis remplirait mieux ce rôle; et si le but

154. Voir en ce sens N. FRASELLE, «Apposition de scellés par le bourgmestre», *Mouv. comm.*, 2003/6-7, pp. 258 et 259.

155. Quelques exemples: le juge d'instruction ou, en cas de flagrance, le procureur du Roi ou un officier de police judiciaire peuvent, en vertu des articles 35 à 39 et 89 du Code d'instruction criminelle, apposer des scellés pour s'assurer que les preuves d'une infraction ne seront pas dissimulées ou détruites; les fonctionnaires et agents délégués par le ministre de l'Agriculture peuvent apposer des scellés sur les exploitations non conformes aux dispositions de la loi du 4 février 1987 relative à l'établissement d'élevage industriel (*M.B.*, 4 avril 1987) (N. FRASELLE, «Apposition...», *loc. cit.*, p. 258).

156. Cass., 24 mars 1881, cité par N. FRASELLE, «Apposition...», *loc. cit.*, p. 258.

157. I. DELBROUCK, «Qualification et jurisprudence pénales, Bris de scellés», cité par N. FRASELLE, «Apposition...», *loc. cit.*, p. 259.

recherché est réellement d'empêcher la pénétration dans le lieu, quelques planches clouées aux portes et fenêtres sont sans doute encore plus efficaces...

\* \*

\*

Le cadre général est tracé, le décor est monté, le rôle de chacun est défini... Le succès de la pièce dépend maintenant du talent des acteurs et de leur connaissance du texte. Attention, le public est sévère!

# Examen de la tutelle administrative sur les zones de police en Région wallonne

Ingrid VERHOEVEN

Conseiller juridique de la zone de police de Namur

## INTRODUCTION

Lorsque l'on nous a demandé d'examiner les procédures de tutelle applicables aux zones de police, nous ne pensions pas devoir affronter une hydre à ce point tentaculaire. Nous tenterons dès lors de resituer cet aspect administratif du fonctionnement d'une zone de police qu'est le contrôle administratif dans le cadre général de la matière de la tutelle.

Nous voudrions ensuite examiner la tutelle spécifique instituée par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (LPI)<sup>1</sup> en remplaçant ce contrôle fédéral dans l'ensemble complexe des contrôles portant sur les décisions des zones de police.

Enfin, notre analyse se terminera sur l'examen du décret du 12 février 2004 modifiant le décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne<sup>2</sup>, lequel précise quelle sera la tutelle ordinaire de la Région wallonne sur les actes des zones de police.

## I. NOTIONS GÉNÉRALES

Le droit belge n'offre pas de définition de la tutelle administrative. C'est donc vers la doctrine qu'il convient de se pencher pour obtenir une définition de cette notion de tutelle administrative. Selon Jacques DEMBOUR, la tutelle administrative «*désigne l'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi ou en vertu de celle-ci à une autorité supérieure aux fins d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général contre l'inertie préjudiciable, les excès et les empiétements des agents décentralisés*»<sup>3</sup>. Cyr CAMBIER<sup>4</sup>, commentant la définition formulée par Jacques DEMBOUR, précise que «*la tutelle est donc une notion qui sert à définir, en droit public, le rapport de deux autorités dont l'une est, à certains égards, subordonnée à l'autre. Cette subordination n'est point d'ordre hiérarchique. Elle s'exprime dans des interventions et dans des*

1. M.B., 5 janvier 1999.

2. M.B., 29 mars 2004.

3. J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative en droit belge*, Bruxelles, Larcier, 1955.

4. C. CAMBIER, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, p. 448.

*contrôles limités tant par leur cause que par leur objet. Elle est essentiellement destinée à veiller au respect dû par le pouvoir contrôlé, à la légalité et aux exigences de l'intérêt général*». Le but de la tutelle serait donc de faire le nécessaire contrepoids face à l'autonomie des administrations décentralisées en se justifiant par la primauté fondamentale de la loi et de l'intérêt général.

Lorsqu'il est question de formes ou de procédés de tutelle administrative, une double distinction se doit d'être faite entre tutelle administrative générale et tutelle administrative spéciale ainsi qu'entre tutelle administrative ordinaire et tutelle administrative spécifique.

La tutelle administrative est dite générale lorsque la loi (au sens large, soit également le décret ou l'ordonnance) ne prévoit rien d'autre. Elle frappe donc tous les actes qui ne sont pas soumis à un mécanisme de tutelle spéciale. Il s'agit d'une tutelle répressive, exercée *a posteriori* et par définition même facultative. Elle est exercée par la suspension et l'annulation.

La tutelle administrative est dite spéciale lorsque la loi (au sens large, soit également le décret ou l'ordonnance) a défini les cas qui donnent lieu à son exercice. Il s'agit d'une tutelle préventive, exercée préalablement et par définition même obligatoire. Elle est exercée par l'avis, l'autorisation et l'approbation.

La distinction opérée entre tutelle administrative ordinaire et tutelle administrative spécifique résulte de la terminologie nouvelle instaurée par l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980. Suivant cet article, c'est en fonction de la matière dans le cadre de laquelle une tutelle est organisée que l'on détermine si ladite tutelle est ordinaire ou spécifique. *«Le régime de la tutelle ordinaire est exclusivement l'affaire des Régions; les autres types de tutelle relèvent également des Régions, sauf lorsqu'il s'agit d'une tutelle spécifique instituée par la loi dans une matière nationale, ou par décret des Communautés dans une matière communautaire. On voit ainsi se dessiner une distinction entre deux conceptions de la tutelle sur les pouvoirs locaux. Dans l'une, elle apparaît comme un mode de contrôle de la gestion locale en général: c'est la tutelle ordinaire. Le législateur la confie aux Régions comme une attribution à part entière. Dans l'autre conception, elle apparaît comme le prolongement de compétences matérielles: c'est la tutelle spécifique»*<sup>5</sup>. La tutelle spécifique est donc organisée par une loi autre que la loi communale, et émane de l'autorité compétente pour la matière à laquelle elle se rapporte tandis que la tutelle ordinaire relève de l'intérêt communal et comprend toutes les formes de tutelle instituées par la loi communale<sup>6</sup>.

Une dernière notion se doit encore d'être explicitée, il s'agit de la tutelle coercitive que l'on évoque également en termes de substitution d'action. Par substitution d'action, on entend les mesures par lesquelles l'autorité tutélaire pallie la carence de l'autorité subordonnée, soit en se substituant elle-même à l'autorité subordonnée défaillante (mesure d'office), soit en désignant un

5. D. DÉOM, «L'évolution de la tutelle sur les pouvoirs locaux», *Annales de droit de Louvain*, 1991, p. 94.

6. S. BOLLEN, «La tutelle administrative», U.V.C.W., 10/2000.

agent (commissaire spécial) qui va agir à la place de cette autorité subordonnée en défaut<sup>7</sup>.

La loi a imposé des limites strictes à la tutelle coercitive, parce que celle-ci conduit à une immixtion directe de l'autorité de tutelle dans la compétence propre de l'administration décentralisée. Le seul but de ce procédé de tutelle est de contraindre au respect de la loi; il ne permet donc pas, en principe, un contrôle d'opportunité<sup>8</sup>.

## II. LA TUTELLE SPÉCIFIQUE

Le régime de cette tutelle est défini aux articles 162, troisième alinéa de la Constitution:

*«(...) En exécution d'une loi adaptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative peuvent être réglés par les Conseils de communauté ou de région. (...)»*

et 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980:

*«§ 1<sup>er</sup>. A l'exception des règles inscrites dans la loi communale, la loi électorale communale, la loi organique des centres publics d'aide sociale, la loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les conseils provinciaux en vertu de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les conseils provinciaux, les régions sont compétentes en ce qui concerne l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative sur les provinces, les agglomérations et les fédérations de communes, les communes et les organes territoriaux intracommunaux, visés à l'article 41 de la Constitution. L'alinéa premier ne préjudicie pas à la compétence de l'autorité fédérale et des communautés d'organiser et d'exercer elles-mêmes une tutelle administrative spécifique dans les matières qui relèvent de leur compétence. (...)»*

*§ 2. Par dérogation au § 1<sup>er</sup> aucune tutelle administrative n'est organisée par l'autorité fédérale ou par les régions, sur les décisions prises en matière disciplinaire à l'égard de la police locale».*

A relire les travaux préparatoires qui ont donné naissance au chapitre traitant de la tutelle spécifique dans la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (LPI), il apparaît qu'afin de développer une politique cohérente, le législateur fédéral a souhaité l'organisation d'une tutelle spécifique comportant la détermination des actes sur lesquels la tutelle est exercée, du procédé de tutelle, de l'autorité de tutelle

7. J. DEMBOUR, *o.c.*, n<sup>os</sup> 126-127.

8. J. DEMBOUR, *o.c.*, n<sup>o</sup> 129; A. MAST, A. ALEN, J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, Bruxelles-Gand, Éd. Story-Scientia, 1989, p. 89, n<sup>o</sup> 92.

et des éléments essentiels de la procédure<sup>9</sup>. Puisqu'une tutelle spécifique est organisée, celle-ci l'emporte sur la tutelle administrative ordinaire laquelle joue d'ailleurs un rôle subsidiaire par rapport à la tutelle administrative spécifique<sup>10</sup>. Les raisons qui ont poussé le législateur à organiser pareille tutelle trouvent leur fondement dans l'option choisie par ce dernier dans l'accord Octopus, formulée comme suit: «*L'entièreté de la fonction de police de base est assurée par la police locale, et uniquement par elle. La police fédérale ne joue plus de rôle complémentaire dans la fonction de police de base, comme le fait maintenant la gendarmerie.*

*Dès lors, si la police locale n'était pas dans les conditions d'accomplir la fonction de police de base, la sécurité s'en trouverait compromise au niveau de la zone, et il serait porté atteinte aux intérêts fédéraux du fait que les missions à caractère fédéral ne pourraient être exécutées. En outre, l'approche globale de la structure policière intégrée et le principe du service équivalent doivent être assurés. L'organisation d'une police locale dépasse dès lors la sphère des intérêts communaux et ne constitue pas une mission d'intérêt exclusivement communal. L'instauration d'un mécanisme de tutelle spécifique sur les décisions communales et sur les décisions des organes pluricommunaux s'impose pour pouvoir remédier aux décisions que prendraient éventuellement des autorités locales et qui auraient pour résultat que la police locale ne pourrait pas remplir sa mission de police de base»<sup>11</sup>.*

Il ressort en effet de l'ensemble du projet que la police locale n'est plus une matière d'intérêt exclusivement communal comme l'était l'ancienne police communale réglementée par la Nouvelle loi communale. La police locale, en ce qui concerne son territoire, ses missions, son statut et son fonctionnement, va donc bien au-delà de l'intérêt communal mais relève aussi de l'intérêt fédéral. L'instauration d'une tutelle spécifique sur les actes des pouvoirs locaux en matière de police sera donc limitée à la vérification du respect des normes et règles arrêtées par ou en vertu de la LPI et se partagera en une tutelle générale, une tutelle particulière et une tutelle coercitive. L'examen qui va suivre tentera d'analyser les articles 65 à 89 de la loi sur la police intégrée et structurée à deux niveaux et de déterminer les rôles joués respectivement par le Gouverneur de province et par le ministre des Affaires intérieures<sup>12</sup>.

9. Chap. V, art. 65-89 LPI.

10. P. GILLIAUX, *Le concours de tutelles administratives*, Bruxelles, Nemesis, 1990, pp. 145-150, notamment 146-147, avec référence aux avis du Conseil d'État, section Législation, qui pose entre autres que «*par conséquent, si elle doit s'effacer devant une tutelle spécifique, la tutelle ordinaire retrouve toute son utilité lorsque la règle méconnue ou l'aspect de l'intérêt général lésé est étranger à l'objet de la tutelle spécifique*».

11. Exposé des motifs de la proposition de loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux; Discussion générale, Ch. repr., sess. ord. 1997-1998, n° 1676/1, 15 juillet 1998; déposée par Messieurs L. VANVELTHOVEN, J.P. DETREMMERIE, P. TANT, Ch. JANSSENS, K. VAN HOOREBEKE, O. MAINGAIN, M. VERWILGHEN et D. REYNDERS.

12. Voir notamment E. GODDRO, «Tutelle en examen», *Revue des receveurs*, Bruges, 2002, n° 2, pp. 4 et s.; E. GODDRO, B. DOBRUSZKES et I. DE PAEPE, «La tutelle spécifique des zones de police: analyse et évaluation», *Vigiles, Revue du droit de police*, 2002/5, pp. 159 et s.

## 1. TUTELLE SPÉCIFIQUE GÉNÉRALE (ART. 85-88 LPI)<sup>13</sup>

La quatrième section du chapitre de la LPI consacré à la tutelle traite de la tutelle spécifique générale sur les décisions des administrations locales sur des matières qui concernent la police locale. Cela recouvre donc la compétence de suspension du gouverneur et la compétence d'annulation des décisions des zones monocommunes et pluricomunes du ministre de l'Intérieur.

*« Dans les 20 jours suivant la prise d'une décision, chaque zone envoie au gouverneur une liste des décisions prises par le conseil de police et des décisions prises par le conseil communal concernant la police. Une brève description y est ajoutée. Le collège de police ou le collège des bourgmestre et échevins certifient également que les règles en matière de publicité ont été respectées. Le jour même de l'expédition de la liste, la population est informée par voie d'affichage. Cet avis reste affiché pendant au moins 10 jours et mentionne l'ordre du jour du conseil communal, la durée et le lieu de celui-ci. L'avis mentionne également le lieu où la liste peut être consultée.*

*Outre cette liste, il faut également envoyer au gouverneur une copie certifiée conforme :*

*1) des délibérations du conseil et du collège relatives :*

- au mode d'attribution et aux conditions des marchés publics ainsi que les délibérations de passation même ;*
- aux dépenses rendues nécessaires par des circonstances urgentes et imprévues ;*
- à la proposition pour la désignation du chef de corps de la police locale (conseil, collège ou bourgmestre) ;*

*2) des délibérations du conseil relatives :*

- au recrutement, à la nomination et à la promotion des membres de la police locale.*

*Si le gouverneur décide de la suspension de l'exécution des décisions, il le fait toujours d'une manière motivée et dans les délais légaux. Il envoie sans délai une copie de son arrêté au ministre de l'Intérieur. La suspension est possible chaque fois que l'autorité locale ne respecte pas les dispositions légales et réglementaires relatives à la police locale. Le législateur énumère explicitement celles-ci en matière de norme d'équipement et d'organisation ainsi que concernant le cadre du personnel approuvé. Si l'autorité locale retire la décision suspendue, elle en informe le gouverneur. Si elle ne le fait pas, elle peut adresser un recours au ministre. A cet effet, elle envoie dans un délai légal (100 jours) une délibération justificative au ministre, avec copie au gouverneur. Le non-respect du délai entraîne automatiquement la nullité de la décision du conseil communal ou du conseil de police. A son tour, le ministre informe les autorités locales de sa décision, dans les délais, et il en envoie copie au gouverneur. Pour éviter qu'une décision doive être prise sur la base de dossiers incomplets, avec une éventuelle violation du principe de précaution, l'autorité de tutelle peut demander des informations complémentaires à l'autorité locale, ou elle peut demander une*

13. Telle que modifiée par la loi-programme du 2 août 2002 (M.B., 29 août 2002).

délibération déterminée en vue de son examen. Dans ce cas, la loi prévoit une suspension des délais, à condition que l'autorité de tutelle demande les pièces par lettre recommandée à la poste.

Le rôle du ministre consiste à évaluer les recours qui sont introduits contre les décisions prises par le gouverneur en première instance. Le ministre ne peut bien entendu se prononcer ici que sur l'aspect légal des décisions de la zone. Si, dans le cadre de la tutelle, le ministre n'intervient pas dans le délai qui lui est imparti, le recours est automatiquement admis. Outre son rôle d'instance de recours, le ministre a également un droit d'évocation (art. 87, § 3, LPI). Ainsi, nonobstant la compétence de suspension du gouverneur, le ministre de l'Intérieur peut, par arrêté motivé et dans les quarante jours, annuler la décision par laquelle l'autorité communale ou l'autorité de la zone pluricommunale viole les dispositions précitées de l'article 87, § 1<sup>er</sup>»<sup>14</sup>.

## 2. TUTELLE SPÉCIFIQUE PARTICULIÈRE (ART. 66 À 84 LPI)

Ces articles régissent la tutelle sur les résolutions relatives au cadre organique ainsi qu'aux budgets des corps de police locale. «Cela implique que le gouverneur, en tant qu'émanation de l'autorité fédérale, donne son approbation aux décisions prises par le conseil communal et le conseil de police qui doivent lui être soumises. Il ne peut refuser son approbation que si les dispositions de la LPI ou les dispositions adaptées en vertu de cette loi ont été violées. Les articles 66 à 84 précisent quelles décisions sont soumises à ce type de tutelle, quels délais doivent être respectés et quelles procédures de recours sont prévues devant le ministre de l'Intérieur»<sup>15</sup>. Cela recouvre notamment le cadre, le budget, les comptes, les contestations concrètes lors de l'exécution du budget et le contrôle de la comptabilité et de la caisse.

Dans l'accord Octopus du 24 mai 1998, il était prévu d'associer les Régions à l'exercice de la tutelle sur les décisions budgétaires. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les délais pour la tutelle sur le budget de la police sont déterminés en fonction du délai de tutelle sur le budget des communes. Ainsi, un accord de coopération entre l'État fédéral et les Régions concernant l'exercice de la tutelle spécifique instaurée par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux<sup>16</sup> a vu le jour. Conscient du fait que des problèmes pouvaient surgir en raison des intérêts contradictoires des autorités fédérales et régionales, le législateur a

14. E. GODDRO, B. DOBRUSZKES et I. DE PAEPE, *o.c.*, pp. 163-165.

15. E. GODDRO, B. DOBRUSZKES et I. DE PAEPE, *o.c.*, pp. 160-163.

16. *M.B.*, 19 avril 2002, p. 15832.

émis le souhait que ces mêmes autorités s'accordent pour créer un organe de concertation par province, composé de représentants des deux autorités<sup>17</sup>.

### 3. TUTELLE COERCITIVE (ART. 89 LPI)

Le ministre de l'Intérieur ou le gouverneur peut, après l'envoi d'un avertissement écrit, envoyer un ou plusieurs commissaires spéciaux dans les zones récalcitrantes aux fins d'exécuter les mesures qui découlent des obligations liées à l'application de la LPI. Les frais sont à charge des personnes publiques et le receveur compétent est chargé du recouvrement de ceux-ci. Cette disposition régit la tutelle coercitive de façon analogue à la manière dont la tutelle coercitive est prévue dans d'autres réglementations.

Les auteurs que nous avons cités, et que nous remercions par ailleurs pour avoir eu le mérite de circonscrire pour la première fois la matière ainsi que pour leur très précieuse collaboration à l'élaboration de cet article, concluent en précisant que nous avons affaire à une structure de tutelle très complexe qui constitue une charge administrative énorme pour les zones de police. Ces mêmes auteurs, et nous les rejoignons sur ce point, insistent pour que la mise en œuvre de cette tutelle soit évitée le plus souvent possible par la qualité des décisions prises au sein des zones de police. Une collaboration existe bel et bien entre les acteurs de terrain et les autorités de tutelle, laquelle assure aux zones de police une certaine viabilité, mais il importera à l'avenir que le législateur tienne compte des adaptations à réaliser afin de confronter la rigueur des textes à la nécessaire souplesse dont doivent faire preuve toutes les parties concernées.

## III. LA TUTELLE ORDINAIRE

La tutelle ordinaire sur les actes des autorités communales et des intercommunales en Région wallonne – à l'exception des communes de la région de langue allemande et de la ville de Comines-Warneton – est régie par le décret wallon du 1<sup>er</sup> avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces

#### 17. Article 4 de l'Accord de Coopération

«Chaque comité de coordination est composé :

du gouverneur ou de son représentant ;

d'un représentant de l'autorité fédérale à désigner par le ministre de l'Intérieur ;

d'un représentant du ministre régional compétent pour la tutelle des administrations locales ;

d'un représentant du ministre-Président de la Région concernée».

Voir notamment les observations formulées par E. GODDRO, B. DOBRUSZKES et I. DE PAEPE, *o.c.*, p. 171.

«Outre un échange d'informations systématique, on a également créé la possibilité de mettre en place un dialogue effectif entre les parties concernées.

L'accord prévoit que si cet organe ne parvient pas à débloquer une situation donnée, la problématique devra être tranchée par un comité ministériel de concertation officiel.

L'avenir nous dira si la concertation au sein de ces comités de coordination provinciaux donne réellement des résultats dans la pratique».

et les intercommunales de la Région wallonne<sup>18</sup>. Pour rappel, l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles opère une distinction entre tutelle ordinaire et tutelle spécifique. «*Ainsi, la tutelle ordinaire – c'est-à-dire celle qui porte sur les actes administratifs les plus divers accomplis par les organes communaux ou provinciaux en qualité d'organes décentralisés ou déconcentrés et qui est instituée par la loi communale, la loi provinciale ou la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes – est confiée aux Régions, tandis que la tutelle sur les autres actes n'est de la compétence des Régions que dans la mesure où l'État fédéral ou les Communautés, dans le cadre de leurs compétences respectives n'ont pas organisé de tutelle spécifique*»<sup>19</sup>.

Ainsi, d'après la doctrine, la tutelle spécifique l'emporte sur la tutelle administrative ordinaire et cette dernière remplit un rôle subsidiaire par rapport à la tutelle administrative spécifique<sup>20</sup>. Ce principe de primauté a également été confirmé par le Conseil d'État dans son avis du 28 décembre 2000 relatif à la proposition de modification de l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>21</sup>.

Le Conseil d'État cite dans ce cadre la Cour d'arbitrage<sup>22</sup>. «*L'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue à la Région la compétence d'organiser les procédures de tutelle administrative et d'exercer cette tutelle sur les (...) communes (...) en ce qui concerne la tutelle administrative ordinaire.(...) L'article 7 confère à la Région la même compétence d'organiser les procédures et d'exercer la tutelle pour les «autres actes», tout en précisant que cette compétence est exclue lorsqu'une tutelle spécifique est organisée par la loi ou le décret communautaire relativement aux matières pour lesquelles le pouvoir national ou la Communauté sont respectivement compétents*». Le Conseil d'État poursuit dans son avis: «*L'organisation par la loi ou le décret d'une tutelle spécifique relativement à une matière déterminée et s'exerçant, par définition, sur des actes déterminés, exclut que la Région organise et exerce le contrôle couvert par la tutelle spécifique. La Région reste toutefois compétente pour organiser et exercer la tutelle ordinaire d'une part sur les actes non expressément visés par la tutelle spécifique, et d'autre part, pour contrôler que les actes soumis à cette tutelle spécifique ne sont pas contraires à d'autres lois*

18. *M.B.*, 19 mai 1999, p. 17302.

19. G. CUSTERS, «La tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales en Région wallonne: la réforme du 1<sup>er</sup> avril 1999», *Revue de Droit Communal*, Éditions Kluwer, 2000/3, p. 184.

20. P. GILLIAUX, *o.c.*, pp. 145-150, notamment 146-147, avec référence aux avis du Conseil d'État, section Législation, qui pose entre autres que «*par conséquent, si elle doit s'effacer devant une tutelle spécifique, la tutelle ordinaire retrouve toute son utilité lorsque la règle méconnue ou l'aspect de l'intérêt général lésé est étranger à l'objet de la tutelle spécifique*».

21. C.E., avis du 28 décembre 2000 – document A-161-2000/2001 – relatif à l'ordonnance du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 juillet 2001 organisant la tutelle administrative sur les zones de police de la Région de Bruxelles-Capitale (*M.B.*, 29 septembre 2001).

22. Arrêt n° 38 du 30 juin 1987, point 4.B.2; arrêt n° 73 du 22 décembre 1988, point 6.B.3.

ou à d'autres aspects de l'intérêt général que ceux pour lesquels la tutelle spécifique a été instituée (...). La tutelle organisée par la loi du 7 décembre 1998 vise à contrôler le respect des dispositions prises par ou en vertu de cette loi. Elle n'a pas pour but d'empêcher que d'autres lois soient violées ou que l'intérêt général soit blessé. Il s'ensuit que, si les Régions sont compétentes pour organiser et exercer la tutelle sur les actes relatifs à la police locale, émanant des institutions communales, en ce compris les zones de police pluricommunales, ce contrôle ne pourra toutefois avoir pour objet de vérifier le respect des obligations imposées aux zones de police par l'autorité fédérale en matière de police, notamment par la loi du 7 décembre 1998».

Alors que la tutelle administrative spécifique est limitée au plan fédéral à un simple contrôle de légalité par rapport à la LPI, les autres aspects de la tutelle administrative ressortent de la compétence des Régions, à l'exception des matières qui sont régies par une législation spécifique propre. Les autorités de tutelle sont dès lors confrontées à une nouvelle structure locale hybride, à savoir les zones de police soit monocommunes soit pluricommunes qui ne recouvrent pas le même contenu. L'article 9 de la LPI nous précise qu'une zone de police monocommunale n'est composée que d'une seule commune tandis qu'une zone de police pluricommunale est composée de plusieurs communes et, distinction sibylline, est dotée de la personnalité juridique. La gestion administrative des zones monocommunes se fait donc par les mêmes organes que ceux de la commune même. Le collège de police et le conseil de police se superposent, si l'on peut dire, au collège des bourgmestre et échevins ainsi qu'au conseil communal. Par contre, concernant la zone pluricommunale dotée d'une personnalité juridique distincte avec son collège et son conseil de police distinct, la question s'est posée de savoir si l'article 7 précité de la loi spéciale de réformes institutionnelles était bien applicable. «*Dans l'Exposé des motifs de la LPI déjà, le législateur dit que, conformément à de la jurisprudence plus ancienne de la Cour d'arbitrage, le Conseil d'État arrive dans des avis récents à la conclusion que la notion de «communes» de l'article 7 LSRI concerne toutes les institutions communales (...), et que cette notion est donc plus large que la commune sensu stricto. De plus, dans son avis précité du 28 décembre 2000, le Conseil d'État a estimé qu'une zone pluricommunale doit être considérée comme une institution communale au sens de l'article 162 de la Constitution, ce qui signifie qu'elle ressort donc à la notion de commune sensu lato de l'article 7 LSRI*»<sup>23</sup>.

Ainsi, concernant explicitement la tutelle des Régions exercée sur les zones pluricommunes, l'on considère que les décrets ou ordonnances portant organisation de la tutelle administrative ordinaire devaient être adaptés pour être rendus applicables auxdites zones pluricommunes. L'ordonnance du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2001 organise donc la tutelle administrative sur les zones de police de la Région de

23. E. GODDRO, B. DOBRUSZKES et I. DE PAEPE, *o.c.*, pp. 167-168.

Bruxelles-Capitale<sup>24</sup>. Le décret du 15 juillet 2002 de la Région flamande a adapté et modifié le décret du 28 avril 1993 portant réglementation, pour la Région flamande, de la tutelle administrative des communes<sup>25</sup>. En Région wallonne, c'est le décret du 12 février 2004 qui est venu modifier le décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne afin d'y englober les zones de police unicomunales et pluricomunales, qui fera l'objet de notre analyse.

L'exposé des motifs du décret nous permet de constater qu'en complément de la tutelle spécifique, la Région wallonne a décidé d'organiser la tutelle sur les actes des zones de police relatifs aux budgets, aux comptes et aux cadres zonaux. *«L'exercice d'une tutelle ordinaire sur ces organes supracommunaux se justifie au nom de l'intérêt régional. Il importe d'établir des mécanismes de contrôle en complément des mesures instaurées par la loi du 7 décembre 1998. En effet, les actes des zones de police en Wallonie ne sont actuellement contrôlés que, via la tutelle fédérale, sous l'angle de leur conformité à la loi de 1998 sur la police intégrée. En outre, l'organisation de l'exercice de cette tutelle permettra d'assurer une cohérence entre les budgets communaux et les budgets zonaux: il s'agit de garantir une maîtrise des finances communales, tout en respectant les exigences de coût d'un service de police efficace. Rappelons également que cette tutelle est déjà organisée et en vigueur en Flandre et à Bruxelles, et qu'il serait logique qu'elle se mette également en place au niveau wallon. A l'instar de la division actuelle, il est proposé que la tutelle ordinaire sur les zones de police, exercée pleinement par les gouverneurs, se développe autour d'une tutelle générale d'annulation et d'une tutelle spéciale d'approbation relative aux budgets, cadres et comptes zonaux. La tutelle spéciale d'approbation sera assortie du mécanisme d'évocation et d'un recours des autorités zonales. Deux axes pourraient être mis en avant: d'une part, la maîtrise des flux financiers et, d'autre part, la cohérence régionale vis-à-vis des matières d'intérêt régional et des actes posés par les communes en relation avec les zones de police. Sur la base de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés, le nouveau décret intègre le statut des gouverneurs des provinces en les instaurant comme première autorité de tutelle des actes posés par les zones de police. Ce choix est de nature à favoriser la cohérence vis-à-vis de la tutelle spécifique exercée par les gouverneurs sous l'égide du ministre fédéral de l'Intérieur»<sup>26</sup>.*

La circulaire du 3 mai 2004 du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique détaille l'organisation de cette tutelle ordinaire sur les zones de police par le Gouvernement wallon en la développant autour d'une tutelle générale d'annulation directement aux mains du Gouvernement

24. M.B., 29 septembre 2001, p. 33127 et son arrêté d'exécution de la même date (M.B., 29 septembre 2001, p. 33122).

25. M.B., 15 octobre 2002, p. 47022.

26. Exposé des motifs du projet de décret modifiant le décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, Doc., Cons. Rég. w., sess. 2003-2004, n° 600 (2003-2004), n°s 1 et 2.

wallon et d'une tutelle spéciale d'approbation relative aux budgets, cadres et comptes zonaux délégués aux gouverneurs de province<sup>27</sup>.

## 1. TUTELLE GÉNÉRALE D'ANNULATION

Cette tutelle introduite par l'article 6 du décret du 12 février 2004 a dédoublé l'article 13 du décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 pour y intégrer la notion de zones de police. Le Gouvernement peut donc réclamer à la zone de police la transmission des actes dont il détermine la liste, accompagnés de leurs pièces justificatives. Il peut également annuler tout ou partie de l'acte par lequel une autorité d'une zone de police viole la loi ou blesse l'intérêt général et régional. Tous les actes autres que ceux soumis à la tutelle spéciale d'approbation sont soumis à tutelle générale d'annulation. A défaut de décision par l'autorité de tutelle dans un délai de trente jours à compter de la réception de l'acte, celui-ci n'est plus susceptible d'annulation.

Les commentaires émis lors de la réforme du 1<sup>er</sup> avril 1999<sup>28</sup> à propos de ce dispositif sont à nouveau plus que jamais d'actualité. *Prima facie*, la place du Gouvernement wallon comme seule autorité de tutelle compétente est encore renforcée. Ensuite, l'organisation du procédé de tutelle en lui-même suscite questionnement. En effet, d'après les travaux préparatoires<sup>29</sup>, «...la liste des actes susceptibles d'être appelés sera déterminée par le Gouvernement wallon de même que les modalités de leur transmission. Par le même arrêté, des mécanismes d'information de l'autorité de tutelle quant à la prise desdits actes seront mis en place».

Force est de constater qu'à ce jour, cette liste fait toujours défaut concernant les communes, il y a fort à parier qu'il en soit de même pour les zones de police. Peut-on alors réellement parler d'un allègement de la tutelle générale d'annulation lorsque l'on sait que si, *de facto*, elle ne sera pas mise en œuvre, elle pourrait l'être. Enfin, les interrogations de la doctrine<sup>30</sup> en 1999 se doivent également d'être relayées au sujet du concept d'intérêt «régional». Que recouvre exactement cette notion au regard des décisions prises au sein des zones de police? Ce concept offrira-t-il les garanties nécessaires contre d'éventuelles dérives en opportunité? Notre expérience pratique nous incite à espérer qu'après la mise en place des nouveaux exécutifs régionaux, une concertation entre autorités et acteurs de terrain

27. Notons cependant que cette circulaire est intervenue en fin de législature et n'a pas été publiée au *Moniteur belge*. Il importera dès lors de suivre attentivement la manière avec laquelle cette matière va désormais être traitée par le nouvel exécutif mis en place.

28. Voir notamment M. HERBIET, M. UYTENDAELE, E. MARON, «Réformer la tutelle», *Mouv. comm.*, n° 1997/3, pp. 137 et s.; S. BOLLEN, «Tutelle sur les communes: la réforme», *Mouv. comm.*, n° 1999/6-7, pp. 351 et s.; G. CUSTERS, «La tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales en Région wallonne: la réforme du 1<sup>er</sup> avril 1999», *Revue du droit communal*, 2000/3, p. 182 et s.

29. Du décret du 1<sup>er</sup> avril 1999, *cf. Doc.*, Parl. w., sess. 1997-1998, n° 401 (1997-1998), n° 1bis, 9 juillet 1998, commentaire des articles, p. 6.

30. M. UYTENDAELE, E. MARON, «La tutelle de conformité à l'intérêt général et son éventuelle suppression», *Mouv. comm.*, n° 1997/3, p. 143.

aura pour but d'apporter certaines réponses aux questions posées et toujours ouvertes à ce jour.

## 2. TUTELLE SPÉCIALE D'APPROBATION

Cette tutelle introduite par l'article 7 du décret du 12 février 2004 a inséré un titre IIIbis au décret du 1<sup>er</sup> avril 1999, lequel vise spécifiquement la tutelle spéciale d'approbation sur les zones de police uncommunales et pluricommunales. Le gouverneur apparaît comme le gardien de la légalité et devient l'autorité première pouvant mettre en œuvre la tutelle d'approbation. Sa position se voit donc renforcée puisqu'il exerce déjà sa compétence d'autorité de tutelle dans le cadre de la tutelle spécifique sur les zones de police telles que définies dans la LPI. Le Gouvernement est l'autorité de recours de l'autorité zonale face à une décision de refus d'approbation ou d'approbation partielle.

L'exposé des motifs<sup>31</sup> de l'article 7 nous exprime que: «*L'article 22bis relatif à l'exercice de la tutelle spéciale d'approbation établit la liste des actes soumis à approbation en ce qui concerne les zones de police. Trois actes zonaux sont soumis à approbation: le budget, le cadre du personnel et les comptes. Ces actes ont une incidence sur les finances communales. L'article 22ter traite de la procédure pour l'approbation. L'autorité zonale dispose de quinze jours pour transmettre les actes, accompagnés de leurs pièces justificatives, à l'autorité de tutelle. Les actes visés à l'article 22bis doivent être transmis simultanément au Gouvernement afin de lui permettre de faire une analyse du dossier et de mettre en œuvre son droit d'évocation. Cette période devra également être mise à profit pour éventuellement convoquer le comité de coordination instauré par l'Accord de coopération entre l'État fédéral et les Régions concernant l'exercice de la tutelle spécifique instaurée par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (M.B., 19 avril 2002). Suivant le paragraphe 2, le gouverneur peut approuver ou ne pas approuver tout ou partie des actes soumis à son approbation. Le paragraphe 3 fixe le délai d'approbation à trente jours pour les budgets et cadres. Ce délai est défini de manière à assurer une certaine cohérence avec les délais impartis à l'examen des actes communaux. Le paragraphe 4 fixe le délai d'approbation à deux cents jours pour les comptes. Ce délai est défini de manière à assurer une certaine cohérence avec les délais impartis à l'autorité de tutelle fédérale pour statuer sur les comptes au niveau de la tutelle spécifique. L'article 22quater ouvre un recours auprès du Gouvernement à l'autorité zonale dont la décision n'a pas été approuvée ou a été approuvée partiellement. Le recours doit être introduit, par le conseil communal ou le collège des bourgmestre et échevins pour les zones uncommunales ou par le collège ou le conseil de police pour les zones pluricommunales, dans les trente jours de la réception de l'arrêté du gouverneur. Ce délai se justifie par le fait que la fréquence des séances du conseil et du collège de police diffère de celle des*

31. Exposé des motifs du projet de décret modifiant le décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, *Doc.*, Cons. Rég. w., sess. 2003-2004, n° 600 (2003-2004), n°s 1 et 2.

*autorités communales. Le Gouvernement peut approuver ou ne pas approuver, totalement ou partiellement, l'acte dans les trente jours de la réception du recours. Les articles 22quinquies et 22sexies sont les dispositions relatives au droit d'évocation concernant les zones de police. Elles proposent, à l'instar des actes communaux soumis à cette procédure, de permettre au Gouvernement de statuer en dernier ressort. Au niveau des délais, la procédure suit les modalités décrites par le décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne».*

Incontestablement, l'accent est mis sur les finances zonales où une distinction est opérée, tout comme dans le décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 concernant les finances communales, entre d'une part, le budget zonal et les modifications budgétaires, le cadre du personnel opérationnel et le cadre du personnel administratif et logistique de la zone de police dont l'approbation peut être refusée pour violation de la loi et lésion de l'intérêt général et régional, et, d'autre part, les comptes annuels zonaux dont l'approbation ne peut être refusée que pour violation de la loi. Pour terminer notre examen de la tutelle spéciale d'approbation mise en place, nous reproduirons *in extenso* la troisième branche de l'avis émis par le Conseil d'État relativement au décret du 12 février 2004<sup>32</sup> dont les remarques plus que justifiées n'ont pas à notre sens été suffisamment rencontrées.

*«Selon l'exposé des motifs, un des objectifs du présent avant-projet est d'assurer une «cohérence entre les budgets communaux et les budgets zonaux» en confiant la tutelle des budgets, des comptes et des cadres du personnel de la police locale aux gouverneurs de province, dans la mesure où c'est à ces autorités que la loi du 7 décembre 1998 a confié, entre autres, l'exercice de la tutelle spécifique.*

*Aux termes de l'article 16 du décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 précité, la tutelle d'approbation sur les communes et les intercommunales de la Région wallonne est exercée, selon le cas, soit par la députation permanente, soit par le Gouvernement.*

*A cet égard, l'avant-projet appelle les considérations suivantes. Tout d'abord, le texte de l'avant-projet ne prévoit pas de soumettre à la tutelle du gouverneur la décision par laquelle la commune, dans les zones pluricommunales, fixe sa contribution à la zone de police.*

*Pour rappel, l'article 40, alinéa 3, de la loi du 7 décembre 1998 précitée prévoit que «chaque conseil communal de la zone vote la dotation à affecter au corps de police locale» et l'article 71 de la même loi soumet cette décision à la tutelle spécifique d'approbation par le gouverneur. Comme le contrôle exercé par ce dernier ne porte que sur la conformité à la loi du 7 décembre 1998 et à ses arrêtés d'exécution, la même décision peut faire l'objet d'un contrôle de l'autorité de tutelle ordinaire, qui porterait sur la conformité aux autres normes supérieures et à l'intérêt général.*

*Si l'objectif est donc, au titre de la tutelle ordinaire, de soumettre à l'approbation du gouverneur les actes qui, au titre de la tutelle spécifique*

32. C.E., avis du 25 août 2003 – Documents du Conseil 600 (2003-2004), Annexe 1.

organisée par l'autorité fédérale, doivent recevoir l'approbation de cette même autorité, il convient de viser également la décision par laquelle le conseil communal fixe sa contribution au conseil de police.

Plus fondamentalement, si le fait que la même autorité, en l'occurrence le gouverneur de province, exerce tant la tutelle ordinaire que la tutelle spécifique sur les actes pris par les autorités locales en matière d'organisation et de gestion de la police locale, peut effectivement concourir à éviter des décisions discordantes de ces deux formes de tutelles<sup>33</sup>, de telles discordances ne peuvent toutefois être évitées de manière absolue, puisque le but de ces deux tutelles est distinct et que les décisions des gouverneurs peuvent être réformées par les autorités distinctes, le ministre fédéral de l'Intérieur, en ce qui concerne la tutelle spécifique, et le Gouvernement wallon, en ce qui concerne la tutelle ordinaire.

Il peut ainsi aisément se concevoir qu'un budget du corps de police locale soit approuvé par l'autorité de tutelle fédérale, dès lors qu'il a été établi dans le respect des normes fixées par ou en vertu de la législation fédérale, mais qu'il soit improuvé par l'autorité de tutelle régionale, par exemple, parce qu'il est de nature à obérer de manière excessive les finances communales.

Par contre, l'institution de deux autorités distinctes pour l'exercice de la tutelle régionale sur les actes des institutions communales, selon que ces actes ont pour objet l'organisation et la gestion de la police locale ou une autre manière, ne se justifie guère et peut même créer des discriminations entre les communes selon qu'elles font ou non partie des zones de police unicomunales ou pluricomunales. Ainsi, en présence d'un budget de zone de police pluricomunale, le gouverneur n'aurait pas à apprécier si celui-ci obère de manière excessive les finances communales, dès lors qu'il ne serait pas saisi des budgets de ces communes. Dès lors que ce budget serait approuvé, la contribution communale à la zone deviendrait dans le chef de la commune une dépense obligatoire, dont le montant pourrait donc être contesté par l'autorité de tutelle. Seules les communes constituant à elles seules une zone de police unicomunale feraient donc l'objet d'un contrôle par l'autorité de tutelle sur le caractère éventuellement excessif des montants qu'elles consacrent à la police.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'apprécier s'il ne serait dès lors pas plus cohérent et également plus conforme au principe d'égalité de soumettre à la même autorité de tutelle ordinaire l'ensemble des actes pris, tant par les communes, qu'ils aient pour objet l'organisation et la gestion de la police locale ou un autre objet, que par les zones de police pluricomunales».

---

33. Le même souci d'éviter des décisions discordantes a déjà donné lieu à la conclusion de l'«Accord de coopération entre l'État fédéral et les Régions concernant l'exercice de la tutelle spécifique instaurée par la loi du 7 décembre 1998 (M.B., 5 janvier 1999) organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux» (accord de coopération publié au *Moniteur belge* du 19 avril 2002).

## CONCLUSION

Évoquer une hydre tentaculaire pour tenter de décrire la complexité du système de tutelle mis en place ne paraîtra certainement pas exagéré. Vous aurez probablement constaté que nous avons éprouvé certaines difficultés à traiter de la tutelle sur les zones de police en des termes d'allègement, de sécurité juridique ou encore d'autonomie des autorités concernées. Ne pas témoigner d'un paternalisme ou d'une bureaucratie exagérée, tel était pourtant le vœu du législateur lors de la rédaction des articles de la LPI décrivant la tutelle spécifique mise en place. Vœu pieux s'il en est, même si l'on n'ira pas jusqu'à comparer la notion de tutelle administrative avec celle de tutelle de droit civil et des caractéristiques qui s'y rattachent.

La mise en place et l'organisation de la tutelle spécifique fédérale sur les zones de police rencontrent de très sérieuses difficultés d'application par le fait même de sa coexistence avec la tutelle ordinaire régionale. La coexistence de ces tutelles implique presque inévitablement une absence de cohérence entre les procédures. La vie des communes et la vie des zones de police est intimement liée notamment lors de l'élaboration des budgets. A ce sujet, les réflexions émises par le Conseil d'État lors de l'élaboration du décret du 12 janvier 2004 méritent un examen attentif. En effet, l'existence d'une double tutelle exercée par une même autorité, à savoir le gouverneur de province revêtu soit de la casquette régionale, soit de la casquette fédérale, si elle peut éventuellement concourir à éviter des décisions discordantes, de telles discordances ne pourront être évitées de manière absolue puisque le but de ces deux tutelles est distinct et que les autorités de recours le sont également. Par ailleurs, croire qu'un accord de coopération, s'il a le mérite d'exister et d'entretenir un dialogue entre les différentes autorités de tutelle, va permettre de résoudre des situations conflictuelles, serait, à notre sens, faire preuve d'un optimisme béat.

Les conclusions de l'exposé des motifs du décret du 12 février 2004 se voulaient rassurantes puisque les lignes de force du précédent décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 devaient être préservées, à savoir: l'allègement de la tutelle, le renforcement de la sécurité juridique, la capacité d'intervention du Gouvernement, l'amélioration de la relation de partenariat entre la Région wallonne et les pouvoirs locaux dans le respect des principes d'autonomie et de responsabilité. Nous ne pouvons cependant à l'issue de notre analyse, nous montrer parfaitement rassurés. Dans son avis émis sur le projet de décret du 12 février 2004, le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne se demandait en outre s'il était réellement opportun de modifier substantiellement l'économie du décret du 1<sup>er</sup> juillet 1999 en confiant aux gouverneurs de provinces un pouvoir de tutelle qui va au-delà de leur rôle de commissaires du Gouvernement wallon organisé par ce décret et d'ailleurs confirmé par la réforme des provinces en cours. La question a le mérite d'être posée et alimentera sans conteste la réflexion entamée.

La réforme des polices entamée au lendemain de l'affaire DUTROUX a donné lieu à une véritable avalanche législative tous azimuts. La mise en

œuvre de cette réforme sur le terrain soulève de nombreuses difficultés que le système de tutelle mis en place ne vient certes pas faciliter. Des adaptations s'imposeront et, à l'instar du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation<sup>34</sup> dont la *ratio legis* est de simplifier, d'harmoniser et de faciliter la compréhension de textes trop souvent éparpillés et incessamment modifiés, un véritable code de la police ne devrait-il pas voir le jour?

---

34. Décret du 29 janvier 2004, *M.B.*, 23 février 2004.



# La zone de police dans ses relations avec les autorités locales

**Claude BOTTAMEDI**

Criminologue et sociologue

Chef de corps de la zone de police Orneau-Mehaigne

## INTRODUCTION

Dans le cadre de cette contribution, nous allons nous intéresser aux liens hiérarchiques et fonctionnels reliant les organes communaux et la police locale.

En effet, la loi du 7 décembre 1998, organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux<sup>1</sup>, a provoqué des changements importants au sein de l'institution policière et il est dès lors apparu opportun de s'interroger à ce propos.

Pour rappel, cette loi est la transposition juridique des travaux menés par quatre partis de la majorité et quatre partis de l'opposition, sous la dénomination d'Octopus<sup>2</sup>, à la suite de l'affaire DUTROUX. Il apparaissait qu'il fallait réformer la justice et la police pour améliorer l'efficacité, l'efficacités et l'effectivité de ces institutions.

Pour ce qui concerne la police, les initiatives seront à la fois rationnelles en valeur et rationnelles en finalité, selon la distinction de WEBER.

La rationalité en valeur de la loi transparaît dans son souci de conserver un équilibre des pouvoirs entre l'État fédéral et les communes, en créant une police intégrée, structurée à deux niveaux: la police fédérale et la police locale.

Quant à la rationalité en finalité, elle implique que la loi est un moyen pour parvenir aux fins attendues par ses promoteurs. Il s'agit bien de cela puisqu'elle entend répondre à des objectifs tels que l'amélioration du fonctionnement des polices et l'augmentation du taux de résolution des affaires, soit un souci d'efficacité<sup>3</sup>, en créant une police intégrée comprenant de multiples liens fonctionnels entre les deux niveaux.

---

1. Appelée par la suite LPI.

2. Les travaux d'Octopus ont débuté le 15 mai 1998 et neuf jours plus tard, les grandes lignes de la réforme étaient tracées. Un groupe de travail – constitué par l'arrêté royal du 8 juin 1998 – sera chargé de la traduction juridique des conclusions d'Octopus et une proposition de loi sera déposée à la Chambre le 15 juillet 1998. Adopté à l'unanimité le 22 octobre 1998, sans évocation par le Sénat, la loi du 7 décembre 1998 sera publiée au *Moniteur belge* le 5 janvier 1999.

3. Plan fédéral de sécurité, pp. 8-9, website Minju du 14 juin 2000.

Pour atteindre ces objectifs, il a été fait le choix de modifier le paysage policier et de réduire le nombre de polices communales et de brigades de gendarmerie à 196 zones de police<sup>4</sup> afin de construire des entités policières suffisamment importantes pour offrir à tous les citoyens un service minimum équivalent, sur tout le territoire national<sup>5</sup>. Il s'agissait aussi de produire des économies d'échelle.

Cinquante zones correspondent à une ville ou une commune d'où leur nom de zones monocommunes<sup>6</sup>. Les autres zones couvrent le territoire de plusieurs communes et elles sont simplement appelées zones pluricommunales. Pour ces dernières, les organes de gestion de la police locale ont dû être adaptés.

Nous envisagerons dans une première partie les organes de la police locale en distinguant les deux types de zones.

Nous mentionnerons les organes de la zone monocommunale, soit le bourgmestre, le collège des bourgmestres et échevins, et le conseil communal. Pour une question de clarté, nous renverrons aux organes correspondant de la zone pluricommunale pour en indiquer les attributions. Ces organes seront examinés dans le cadre de leurs relations avec la zone de police.

Nous examinerons également les attributions du chef de corps avant de proposer quelques commentaires en ce qui concerne les interactions entre les organes de la zone de police.

## I. LES ORGANES DE LA POLICE LOCALE

### 1. LES ZONES MONOCOMMUNALES

Parmi les attributions des communes, la Nouvelle loi communale (NLC par la suite) leur impose *de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité<sup>7</sup>, de la sûreté<sup>8</sup> et de la tranquillité<sup>9</sup> dans les rues, les lieux et édifices publics<sup>10</sup>.*

4. Art. 9 à 11 LPI.

5. Voir art. 3 LPI; A.R. du 5 septembre 2001, *M.B.*, 12 octobre 2001 et PLP 10 du 9 octobre 2001.

6. La délimitation des zones de police a fait l'objet de plusieurs arrêtés royaux datés du 28 avril 2000.

7. La salubrité publique comprend le nettoyage, l'inspection sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique, la prévention et les mesures à l'égard des maladies contagieuses pour les humains et les animaux.

8. La sûreté correspond à la protection des personnes et des biens: absence de situation dangereuse, d'accidents, de sinistres, de catastrophes...

9. La tranquillité est ce que l'on appelle couramment le maintien de l'ordre dans les lieux publics, la paix publique. Il s'agit d'une situation caractérisée par l'absence de troubles, soit la prévention ou la répression de ces troubles.

10. Art. 135, § 2 Nouvelle loi communale (NLC).

Pour réaliser cette fonction policière de base, et d'autres missions<sup>11</sup>, le législateur a maintenu une institution policière proche de la commune, soit comme nous l'avons indiqué, la zone de police.

La mise en œuvre de la police de base implique des choix parce que toute organisation fonctionne sur la base du principe de l'économie des ressources. Ces choix sont traduits dans ce que l'on appelle la politique policière et, pour ce qui concerne plus précisément les poursuites, la politique criminelle.

Le lieu par excellence où se définit la politique policière est le conseil zonal de sécurité composé des autorités de police<sup>12</sup> administrative – le bourgmestre – et de police judiciaire – le procureur du Roi.

Ainsi, le conseil zonal de sécurité<sup>13</sup> discute, prépare et évalue le plan zonal de sécurité. Il assure aussi la coordination et la promotion optimale de l'exécution des missions de police administrative et judiciaire. Le plan zonal de sécurité doit être réalisé de manière cohérente avec le plan national de sécurité. Il contient les missions et engagements prioritaires de la police locale, la capacité pour les missions de la police locale, la capacité pour les missions à caractère fédéral et les objectifs particuliers propres à une commune.

De ce qui précède, il peut être réaffirmé que *les services de police – et donc aussi le chef de corps – sont des organes d'exécution*<sup>14</sup> *qui agissent toujours sous l'autorité et la responsabilité des autorités administratives et judiciaires*<sup>15</sup>, même si des nuances doivent être apportées à cette affirmation, comme nous le verrons.

Il convient donc de s'intéresser aux liens hiérarchiques entre la commune et la zone de police mais aussi aux liens fonctionnels puisque l'exécution des missions de police est subordonnée à des considérations matérielles et contextuelles.

Dans les zones monocommunes, les effets de la réforme des polices ont été de moindre importance. Le bourgmestre<sup>16</sup>, le collège des bourgmestres et échevins et le conseil communal ont conservé leurs prérogatives. Nous allons examiner la question de la relation de ces organes avec la zone de police.

## Les relations entre le bourgmestre et la zone de police

Sans la moindre équivoque, le bourgmestre<sup>17</sup> est et reste le chef de la police locale (art. 45 LPI). Ainsi, *le bourgmestre (ou le collège de police) garde en*

11. Art. 3, § 2, LPI.

12. Voir art. 3, 2<sup>o</sup>, de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992.

13. Art. 35, al. 3, LPI.

14. Voir Dominique MONJARDET, *Ce que fait la police*, Ed. La découverte, 1996.

15. In Développements de la Proposition de loi, *Doc. parl.*, sess. ord. 1997-1998, n<sup>o</sup> 1676/1, p. 31 (appelés par la suite «Développements de la LPI»).

16. A propos des compétences du bourgmestre, voir notamment P. BLONDIAU *et alii*, *Les missions du bourgmestre*, Ed. UVC, 1999.

17. A propos des attributions du bourgmestre, voir art. 133 à 134 NLC.

main l'autorité sur le corps local et il décide de sa gestion et de son fonctionnement. Il en porte d'ailleurs pleinement la responsabilité<sup>18</sup>.

Outre son autorité sur la police locale, le bourgmestre a conservé ses compétences fonctionnelles concernant la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique. Il reste l'autorité responsable de la police administrative dans sa commune, même s'il doit partager son autorité fonctionnelle avec les autorités judiciaires et les autorités fédérales. Ce partage d'autorité est dû au fait que la police locale se voit attribuer des missions à caractère fédéral (art. 61-64 LPI) et il s'exprime à travers le plan national sécurité et par des directives contraignantes décidées par le ministre de l'Intérieur ou de la Justice.

Pour en revenir aux missions de police administrative, la police locale est placée sous l'autorité du bourgmestre qui peut lui donner, pour ce qui concerne l'accomplissement de ces missions sur le territoire de sa commune, les ordres, instructions et directives nécessaires à cet effet (art. 42 LPI).

Pour rappel, l'ordre est une injonction ponctuelle de l'autorité à l'égard du service de police sur lequel elle exerce un pouvoir hiérarchique.

L'instruction a le même degré de contrainte que l'ordre mais elle se distingue par sa portée générale.

Quant à la directive, elle contient des prescriptions écrites qui n'ont pas le caractère contraignant direct et immédiat des ordres et instructions. Ces directives se distinguent des directives destinées à promouvoir la mise en œuvre des missions à caractère fédéral que nous avons mentionnées précédemment.

Pour mémoire, nous noterons aussi que le bourgmestre est chargé de constituer la commission de sélection visant à la désignation du chef de corps.

Enfin, les attributions du collège des bourgmestre et échevins restent inchangées<sup>19</sup> dans les zones unicomunales

## Conseil communal et zone de police

Nous indiquerons simplement que le conseil communal, chargé de régler tout ce qui est d'intérêt communal<sup>20</sup>, conserve ses compétences à l'égard du corps de police locale. Pour la détermination de celles-ci, nous renvoyons à l'examen du conseil de police dans les zones pluricomunales.

Il est utile de souligner que, même dans les zones pluricomunales, le conseil communal conserve ses compétences de police administrative et, contrairement au conseil de police (voir *infra*) qui ne se voit pas attribuer de telles compétences, il est une autorité de police. Toutefois, s'il a une compétence réglementaire en matière de police administrative, il n'a aucune compétence d'exécution pour faire exécuter ses ordonnances.

18. In Développements de la LPI, p. 31, § 5.

19. A propos des attributions du collège des bourgmestre et échevins, voir art. 12 à 132 NLC.

20. Art. 117 NLC.

Pour être complet, tant le conseil communal que le conseil de police peut arrêter un règlement relatif à la perception d'une rétribution pour des missions de police administrative de la police locale (art. 90 LPI).

## 2. LES ZONES PLURICOMMUNALES

Pour ce qui concerne les zones pluricommunales, le législateur a créé de nouveaux organes, soit le collège de police et le conseil de police<sup>21</sup>.

### Bourgmestre et zone de police

Dans les zones pluricommunales, le bourgmestre reste l'autorité responsable de police administrative dans sa commune<sup>22</sup> et uniquement dans sa commune.

Néanmoins, en ce qui concerne l'autorité organique sur le corps de police, les missions du bourgmestre sont exercées par le collège de police.

### Collège et zone de police

Les zones pluricommunales ont un collège de police comprenant l'ensemble des bourgmestres<sup>23</sup> des villes et communes de la zone pluricommunale concernée. Ils sont de plein droit membres du collège de police au moment de la prestation de serment en qualité de bourgmestre (art. 23 LPI).

La présidence<sup>24</sup> du collège de police est attribuée par désignation de ses membres, par consensus ou par vote. A défaut de solutionner cette question par un des moyens que nous venons d'indiquer, le bourgmestre qui a le rang le plus élevé<sup>25</sup> exercera cette fonction. Elle peut aussi être assurée à tour de rôle<sup>26</sup>.

Le collège est un organe collégial mais il ne peut organiser de répartition fonctionnelle des attributions entre ces membres à l'instar de ce qui se fait au sein du collège des bourgmestre et échevins.

Il convient de rappeler que le collège ne peut délibérer que si la majorité des voix est représentée (art. 28 LPI). Chaque bourgmestre dispose d'un nombre de voix proportionnel à la dotation policière minimale que sa commune investit dans la zone pluricommunale (art. 24 LPI). La façon de se réunir et de délibérer au sein du collège correspond à ce qui se fait au collège des bourgmestre et échevins.

Les affaires soumises au collège de police, à l'instar de ce qui se fait au conseil de police, sont préparées par le chef de corps (art. 29 LPI).

21. Art. 12 LPI.

22. Voir Développements de la LPI, p. 5.

23. Art. 23 LPI.

24. Art. 23 LPI.

25. Au sujet du calcul du nombre de voix, voir l'A.R. du 20 octobre 2001.

26. Art. 25 LPI.

A propos des attributions du collège de police, il faut d'abord indiquer qu'il a autorité sur le chef de corps (art. 45 LPI). Il joue le rôle de chef de la police sans préjudice des compétences de police administrative des bourgmestres sur le territoire de leur commune. Il a donc autorité sur le chef de corps de la police locale et il est communément appelé le «chef du chef», comme le bourgmestre dans une zone uncommunale.

En cas d'absence ou d'empêchement du chef de corps, le collège désigne son remplaçant (art. 46 LPI).

Lorsque la fonction de chef de corps est vacante, il peut présenter un second candidat (art. 48, al. 2 LPI). Enfin, au terme du premier mandat de cinq ans du chef de corps, il donne un avis sur son prolongement (art. 49 LPI).

Il convient de rappeler que le collège dispose des mêmes attributions que le collège des bourgmestre et échevins en ce qui concerne le corps de police local hormis ses compétences de police administrative spéciale<sup>27</sup>.

Il propose un comptable spécial au conseil de police (art. 30 LPI) et il veille à ce que le cautionnement du comptable spécial soit réellement fourni et renouvelé à temps (art. 31 LPI).

Enfin, il désigne son secrétaire qui peut être le même que celui du conseil de police (art. 29 LPI).

Le collège de police – ou le bourgmestre dans les zones monocommunes – exerce aussi une série de missions relatives au statut du personnel, notamment :

- il a la possibilité de présenter d'autres candidats à la nomination d'officiers supérieurs concurremment au conseil de police (art. 59 LPI);
- il reçoit les prestations de serment du personnel opérationnel et administratif (art. 59 LPI);
- il autorise les détachements et la mise à disposition d'un membre du personnel (art. VI.II.73.5° PJPOL);
- il peut solliciter l'évaluation intermédiaire du chef de corps (art. VII.III.90.1° PJPOL);
- il nomme les membres du personnel à l'échelle barémique supérieure hormis les échelles 07 et 08 des officiers supérieurs (art. VII.II.3 et VII.IV.3 du PJPOL);
- il décide du commissionnement temporaire dans une fonction d'officier ou d'officier supérieur (art. VII.II.81 PJPOL);
- il accorde les congés du chef de corps (art. VIII.I.2 PJPOL), les congés pour exercice d'un mandat dans un cabinet ministériel (art. VIII.XII.1 PJPOL) ou pour l'exercice d'une mission d'intérêt général (VIII.XIII.1 PJPOL) et le congé pour interruption de carrière (art. VIII.XV.6 PJPOL).

27. Art. 123, 6° et 7°, 129 et 130 NLC.

Sans entrer dans le détail de ces matières importantes, il convient aussi de souligner le rôle prépondérant du collège de police en ce qui concerne l'exercice du droit de grève par le personnel<sup>28</sup> et l'importance de ses compétences disciplinaires<sup>29</sup>.

Enfin, le collège de police est un lieu de concertation où le chef de corps peut évoquer les décisions d'un bourgmestre qui déséquilibreraient l'effort convenu de la police locale entre les différentes communes. Ainsi, *le chef de corps de la police locale est en mesure de saisir le collège de police et de provoquer la concertation avec et entre différents bourgmestres au cas où les ordres, instructions ou directives d'un d'entre eux mèneraient à la dislocation de l'étalement équilibré et convenu des efforts du corps de police local sur les différentes communes de la zone de police. Le fait d'informer le président du collège de police ne dispense cependant pas le chef de corps de son devoir d'exécuter les ordres, instructions, ou directives*<sup>30</sup>.

### Conseil de police et zone de police

Dans les zones pluricommunales, comme nous l'avons indiqué précédemment, les compétences du conseil communal en matière d'organisation et de gestion du corps de police local sont exercées par le conseil de police (art. 11 LPI)<sup>31</sup>.

En effet, pour des raisons de praticabilité et d'efficacité, il est inimaginable de réunir les conseils communaux des communes de la zone de police pour en assurer la gestion.

Le conseil de police est composé des membres du collège de police, soit les bourgmestres de la zone de police, et de conseillers de police (art. 12 LPI). Par analogie avec le conseil de l'aide social, le conseiller de police<sup>32</sup> est conseiller communal d'une des communes de la zone (art. 14 LPI). Le nombre de conseillers varie en fonction du nombre d'habitants de la zone de police. Cette idée est empruntée à la loi organique relative aux CPAS<sup>33</sup>.

Lors des réunions du conseil de police, les bourgmestres qui participent aux délibérations et aux votes peuvent proposer et faire approuver leur politique commune à propos de l'organisation et de la gestion du corps de police local.

Comme nous l'avons déjà indiqué, le chef de corps de la police locale est chargé de la préparation des affaires soumises au conseil de police ainsi que celles que connaît le collège de police (art. 29 LPI).

Contrairement au collège de police, au conseil de police chaque membre dispose d'une voix (art. 25 LPI), sauf pour les questions budgétaires (art. 26

28. Art. 126 § 1<sup>er</sup> et § 2, LPI.

29. Voir la loi du 13 mai 1999.

30. In Développements de la LPI, p. 29, § 7. A propos de l'art. 42, al. 2, LPI.

31. Voir aussi les circulaires PLP 2 du 21 décembre 2000 et ZP 11 du 20 décembre 2000.

32. Pour ce qui concerne la procédure de désignation des conseillers de police, voir les art. 16 à 18 LPI et l'A.R. du 20 décembre 2000, *M.B.*, 29 décembre 2000.

33. Art. 6, § 3, de la loi du 8 juillet 1976.

LPI). Pour les votes portant sur les comptes annuels, les modifications budgétaires et les votes du budget, chaque groupe de représentants d'une commune dispose 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.

A propos des attributions de cet organe, deux matières entrant dans sa sphère de compétence doivent être mentionnées d'emblée vu leur importance sur le fonctionnement de la zone de police, soit le budget et le cadre du personnel.

Le conseil de police se voit conférer une série d'attributions en matière budgétaire dont celles d'approuver le budget de la zone de police<sup>34</sup> et de procéder au règlement des comptes annuels. Ainsi, il décide des ressources humaines et matérielles de la zone de police ainsi que du montant de ce qu'il a été convenu d'appeler les «inconvenients»<sup>35</sup>.

Le conseil assure également la gestion des biens et revenus de la police locale (art. 33 LPI).

Pour effectuer ses missions, le conseil reçoit trimestriellement un procès-verbal de vérification de l'encaisse du comptable spécial (art. 34 LPI) émanant du collège de police.

Par ailleurs, tout en respectant les normes minimales fixées par arrêté royal<sup>36</sup> en la matière, il détermine le cadre du personnel opérationnel et du personnel administratif et logistique de la zone de police (art. 47 LPI).

Assurément, ces deux compétences sont de nature à déterminer le degré d'opérationnalité du corps de police: nombre de policiers sur le terrain, nombre d'heures supplémentaires admises, nombre de prestations de week-end, etc.

A propos du chef de corps, après avis motivé du procureur général près la Cour d'appel et du gouverneur, le Roi le désigne à son emploi sur proposition motivée du conseil de police parmi les candidats jugés aptes par une commission de sélection (art. 48 LPI). La commission de sélection est constituée par le conseil de police (art. 50 LPI).

Enfin, le conseil donne également un avis sur le prolongement du mandat du chef de corps (art. 49 LPI).

Les officiers supérieurs<sup>37</sup>, quant à eux, sont nommés par le Roi, sur présentation motivée du conseil de police (art. 53 LPI) et après avis du procureur général près la Cour d'appel et du gouverneur, parmi les candidats jugés aptes par une commission de sélection également constituée par le conseil de police (art. 55 LPI).

Pour ce qui concerne le chef de corps et les officiers supérieurs, les procédures présentent des similitudes puisqu'elles demandent l'intervention

34. Voir les art. 27, 33, 34, 39, 40 et 41 LPI et les art. 96 et 241 NLC.

35. Heures supplémentaires, heures de week-end, etc.

36. A.R. du 5 septembre 2001, *M.B.*, 12 octobre 2001 et A.R. du 7 décembre 2001, *M.B.*, 11 décembre 2001.

37. Soit les commissaires divisionnaires.

du Roi et d'une commission de sélection ainsi que l'avis du procureur général et du gouverneur. Toutefois, deux distinctions sont remarquables concernant la nature et la durée de l'emploi. Tandis que le premier est «désigné» à un mandat de cinq ans renouvelable une fois, le second est «nommé» à un grade qui reste attribué en principe durant toute la carrière.

Enfin, les autres membres du personnel dont les officiers inférieurs sont nommés par le conseil de police (art. 54 et 56 LPI).

Toujours à propos du personnel, le conseil de police peut réintégrer un démissionnaire pendant quatre ans. Il est aussi compétent en matière de congé volontaire avant la pension pour les membres de la police locale (art. 236 LPI).

En outre, il désigne le comptable spécial (art. 30, al. 2 LPI) dont il fixe l'indemnité (art. 32 LPI) et le secrétaire du conseil (art. 29 LPI). Pour ce dernier, l'indemnité est facultative (art. 32*bis* LPI).

Le conseil de police autorise le collège de police à mener les actions en justice (art. 210 LPI).

Pour exercer ses attributions, le conseil de police a le droit d'être informé par le bourgmestre (art. 11, al. 3, LPI) de la manière dont ils exercent les pouvoirs que lui confère la loi dans ses missions de police administrative et quant à l'autorité qu'il exerce sur la police locale<sup>38</sup>.

Le conseil donne son accord sur les parties du plan zonal de sécurité qui ont des répercussions sur les matières relevant de ses compétences soit en matière budgétaire et à propos de la capacité de la police locale.

### 3. LE CHEF DE ZONE

Le chef de corps de la police locale exerce les attributions qui lui sont dévolues par la loi sous l'autorité et la responsabilité du bourgmestre ou du collège de police (art. 45 LPI). Les commentaires de la LPI rappellent *qu'il est tenu d'exécuter intégralement et loyalement, toutes les décisions politiques une fois qu'elles ont été adoptées*<sup>39</sup>.

Pour que les autorités de police, au sens de la loi sur la fonction de police, puissent exercer leurs missions, elles doivent être informées.

Une telle obligation est légalement prévue à charge du chef de corps. Ainsi, *il doit informer dans les plus brefs délais le bourgmestre ou le collège de police de tout ce qui concerne le corps de police locale et l'exécution de ses missions. Il l'informe en outre des initiatives que la police locale compte prendre et qui concernent la politique zonale de sécurité. Il est tenu de faire rapport tous les mois au bourgmestre et au collège de police sur le fonctionnement du corps et de l'informer des plaintes venant de l'extérieur et concernant le fonctionnement du corps ou les interventions de son personnel*<sup>40</sup>.

38. Voir les art. 42, 43 et 45 LPI ainsi que l'art. 133, al. 2 et 3, NLC.

39. In Développements de la LPI, p. 31.

40. Art. 45 LPI.

Cette obligation s'ajoute à celles relatives à l'obligation d'information qui incombe aux services de police envers les autorités de police administrative et de police judiciaire (art. 154 LPI).

Il est établi que le bourgmestre et le collège de police gardent en main l'autorité sur le corps local et décident de sa gestion et de son fonctionnement dont ils portent pleinement la responsabilité<sup>41</sup>. Ainsi, si le chef de corps souhaite apporter des modifications plus profondes aux structures ou au fonctionnement du corps, il doit solliciter leur accord final<sup>42</sup>.

Il ne s'agit pourtant pas de conclure que le chef de corps est un simple organe d'exécution sans pouvoir de décision. Cette perception des attributions du chef de corps serait totalement erronée.

Au contraire, le chef de corps dispose du pouvoir de décision autonome nécessaire pour l'exécution pratique des ordres, instructions et directives. Il est responsable de la direction quotidienne, de l'organisation et de la répartition des tâches au sein du corps de police (art. 44, al. 2, LPI). Il est le traducteur des décisions de l'autorité en actions concrètes sur le terrain. Il est responsable de l'exécution de la politique policière locale, plus particulièrement de l'exécution du plan de sécurité.

Il est responsable de l'application des normes relatives à l'uniforme, à l'équipement y compris l'armement et à la carte de légitimation (art. 141 et 142 LPI)

En outre, il convient de rappeler que les ordres doivent être transmis en tenant compte de la hiérarchie puisque, *dans l'exécution de leurs missions, les fonctionnaires de police sont placés sous la direction des supérieurs du service de police auquel ces fonctionnaires de police appartient (...)*<sup>43</sup>. Selon les développements de la proposition de loi<sup>44</sup>, des ordres directs aux membres du personnel de la police paraissent donc dépassés.

Chargé de la réalisation de la gestion du corps, il peut se voir déléguer certaines compétences, notamment: accorder un congé sans solde de courte durée, autoriser la participation à une journée d'étude ou de formation ou des déplacements de service en dehors de la zone de police, signer des bons de commande pour des achats limités sur dépenses ordinaires, effectuer de menues dépenses.

Même s'il ne décide pas de la politique policière locale, il n'est pas un acteur passif par rapport à l'élaboration de celle-ci. En effet, il participe à l'élaboration de la politique des autorités de police, notamment dans le cadre du conseil zonal de sécurité (art. 35 LPI). Son rôle est celui d'un conseiller technique et spécialisé.

---

41. In Développements de la LPI, p. 31.

42. *Idem* p. 32.

43. Art. 7 loi sur la fonction de police du 5 août 1992, *M.B.* 22 décembre 1992.

44. In Développements de la LPI, p. 32.

## II. LES INTERACTIONS ENTRE LES ORGANES

La seule lecture des textes relatifs aux zones de police est insuffisante pour rendre compte des relations concrètes entre les acteurs et les organes de la zone de police.

La première remarque qu'une observation sur le terrain permet de formuler est qu'il est bien souvent difficile de démarquer les pouvoirs et attributions de chaque bourgmestre, du collège, du conseil de police et du chef de corps.

En matière de personnel, le statut est complexe et sa nouveauté suppose des interprétations fréquentes à propos desquelles l'unanimité fait défaut. Pour certaines décisions, il ne va pas de soi de définir l'organe compétent.

Dans le cadre de la gestion quotidienne de la zone de police, la délimitation des compétences respectives du collège de police et du chef de corps fait aussi question.

En ce qui concerne la hiérarchie caractérisant les relations entre le bourgmestre et la zone de police, elle apparaît formellement dans les textes mais elle suscite aussi pas mal de questions dans certaines situations. Il semble d'ailleurs qu'au lieu d'une image hiérarchique sous forme pyramidale, la métaphore représentant le mieux la hiérarchie soit celle d'ensembles disjoints superposés.

Nous devons nous rappeler que le bourgmestre donne ses ordres, instructions et directives au service de police via le chef de corps qui est donc le traducteur d'une politique policière en actions concrètes. Le rôle de ce traducteur est prépondérant et, tout en conservant l'esprit des instructions qui lui sont transmises, il dispose d'une marge de manœuvre plus ou moins importante lui permettant de les appliquer différemment.

À propos des relations entre le bourgmestre et le collège, il apparaît que l'exécution de ses prérogatives de police administrative peut être fortement influencée par des décisions du collège de police. D'une part, le collège de police est un lieu de concertation (art. 42 LPI) si des décisions émanant d'un bourgmestre provoquent un déséquilibre dans l'exécution des missions de police entre les communes de la zone pluricommunale. Ce rééquilibrage dépend des décisions du collège qui reflètent les relations entre les bourgmestres. D'autre part, un bourgmestre peut détenir une majorité suffisante dans un collège pour imposer ses choix au détriment des autres bourgmestres. La question de la puissance votale des bourgmestres au sein du collège est une question qui suscite de nombreux débats portant sur le caractère démocratique des organes de la zone de police puisqu'il n'y est pas question du principe «d'un homme, une voix». Plus encore, l'absence d'un seul bourgmestre est parfois suffisante pour que le quorum de présence ne soit pas réuni et que le collège ne puisse délibérer<sup>45</sup>.

---

45. L'art. 28, al. 2 de la LPI précise que le «collège ne peut délibérer que si la majorité des voix visée à l'article 24 est représentée».

Au sein d'un collège, les décisions à prendre sur des thèmes différents sont aussi influencées idéologiquement, ce qui est le principe même d'une démocratie. Toutefois, lorsque le collège est composé de bourgmestres d'obédiences différentes, des décisions, même de faible portée, génèrent parfois des conflits – conflits accentués par le nombre de bourgmestres pouvant composer un collège.

Lorsque l'on compare le conseil de police et le conseil communal, plusieurs différences apparaissent, mais nous nous limiterons à celle relative à la question de la décision, celle des alliances permettant de former une majorité.

Le conseil communal est composé d'une majorité et d'une opposition; majorité absolue d'un parti ou majorité obtenue par la base d'alliances.

Au conseil de police, les alliances sont plus complexes et peuvent varier en fonction de la nature du sujet et de son intérêt pour une commune de la zone de police.

D'abord, le conseil peut comprendre plus de représentations politiques que le collège de police, ce qui ne simplifie pas la prise de décisions. Ensuite, indépendamment de leur appartenance politique, des conseillers s'allient régulièrement pour favoriser leur commune et présenter à la population une image de défenseurs inconditionnels de leur commune, tous partis confondus. Il est ainsi fréquent que des conseillers d'un même parti politique – affiliés à la même fédération – mais de communes différentes s'opposent de manière virulente, dépassant la logique de parti pour adopter une logique communale, tandis qu'au conseil communal, ces mêmes conseillers retrouvent leurs oppositions et leurs alliances.

Par rapport à la puissance votale, les conseillers d'une commune peuvent disposer d'une minorité pour tous les sujets sauf pour les questions budgétaires. Des décisions croisées peuvent alors être prises dans une logique conflictuelle.

Quant au rapport entre le collège et le conseil de police, leurs attributions respectives ne sont pas toujours bien démarquées. Il n'est pas rare qu'une décision du collège soit évoquée au conseil de police pour être précisée dans le sens souhaité par une majorité négociée.

Si le fonctionnement des organes communaux que nous avons décrit est le fait même d'une démocratie, il n'en demeure pas moins que les décisions ne sont pas prises en toute transparence et que les alliances croisées troublent le jeu politique au point que le citoyen ne puisse s'y retrouver.

## CONCLUSIONS

Le législateur a fait choix d'abandonner l'interprétation selon laquelle la police communale fait partie des matières relevant de l'intérêt communal<sup>46</sup>. A ce sujet, l'accord Octopus signale que *l'organisation d'une police locale ne constitue pas une mission d'intérêt exclusivement communal*.

---

46. Voir arrêt 18/94 de la Cour d'arbitrage.

Il est ressorti de la réforme des polices que le conseil communal a perdu des compétences importantes portant notamment sur le budget du corps de police, la fixation du cadre du personnel, le recrutement et l'engagement, etc. Le législateur a imposé des normes minimales tant en terme de ressources humaines qu'en matière d'organisation. Le statut a été uniformisé et la mobilité permet au personnel de changer de service.

En terme d'autorité également, des modifications ont été apportées et elles impliquent un partage entre les autorités communales et les autorités fédérales qui agissent par directives contraignantes.

Nous avons aussi examiné les attributions des organes et des acteurs impliqués dans la zone de police en soulignant le fait que les zones mono-communales sont peu affectées par la réforme si ce n'est qu'elles ont perdu de leurs compétences.

Par contre, le fonctionnement des zones pluricommunales suscite que, comme nous l'avons vu, une série de questions parce sont concernés plusieurs conseils communaux et plusieurs bourgmestres.

A défaut d'entente entre les acteurs concernés, des conflits apparaissent dans le règlement des questions relatives à la gestion de la zone de police. Il peut en résulter des blocages tels que le fonctionnement de la zone de police en soit affecté.

La transparence des organes, principalement à propos de la manière dont ils prennent leurs décisions fait aussi question. Il est légitime de se demander comment le citoyen pourrait saisir la portée des alliances de circonstances et imaginer ce qui se passe en coulisse.

Pour en terminer, il nous paraît qu'il conviendrait de mener une recherche portant sur le fonctionnement des organes des zones pluricommunales, en s'intéressant également à leurs interactions.