



LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES COMMUNALES

Estelle REMY-PAQUAY

Troisième baccalauréat en droit

Année académique 2014 – 2015



LES **S**ANCTIONS **A**DMINISTRATIVES **C**OMMUNALES

Estelle REMY-PAQUAY

Troisième baccalauréat en droit

Année académique 2014 – 2015

J'adresse mes remerciements aux personnes qui m'ont aidée et soutenue, de près ou de loin, dans la réalisation de ce travail de fin d'études.

En premier lieu, je remercie mon promoteur, Maître Thiry, qui m'a guidée dans mes recherches et m'a accordé de son temps.

Ensuite, je tiens à remercier Mesdames et Messieurs Alain Coenen, Pierre Demolin, Nathalie Girboux, Carole Pierret et Zenaïde Monti pour les renseignements fournis ainsi que les ouvrages prêtés.

Plan

Introduction

Chapitre 1 - Les sanctions administratives communales: outils de la police administrative

Section 1 - Les sanctions administratives et leurs domaines

§ 1 - La définition de la sanction administrative

§ 2 - Les domaines d'applicabilité des sanctions administratives

Section 2 - La police administrative générale

§ 1 - La définition de la notion de police administrative

§ 2 - Les fondements constitutionnels et légaux de l'autonomie communale

§ 3 - La distinction entre l'ordre public matériel et l'ordre public moral

§ 4 - Quelques mots sur la Nouvelle Loi Communale

Chapitre 2 - Le cadre légal

Section 1 - La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes

§ 1 - La ratio legis

§ 2 - Le résumé de la loi

Section 2 - La loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales

§ 1 - La ratio legis

§ 2 - Le résumé de la loi

Chapitre 3 - Les infractions visées

Section 1 - Les infractions du premier niveau: les infractions aux règlements généraux de police

Section 2 - Les infractions du second niveau: les infractions mixtes

§ 1 - Les infractions mixtes de 1^{ère} catégorie

§ 2 - Les infractions mixtes de 2^{ème} catégorie

§ 3 - Le protocole d'accord avec le Parquet

Section 3 - Les infractions du troisième niveau: les infractions de roulage

Section 4 - Le principe du cumul de qualifications ou concours d'infractions

Chapitre 4 - Les sanctions administratives à l'égard des majeurs

Section 1 - Le respect des différents principes généraux de droit

§ 1 - Le principe général des droits de la défense

§ 2 - Le principe général non bis in idem

§ 3 - Le principe général du délai raisonnable

§ 4 - Le principe général de proportionnalité

Section 2 - Le respect de l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme

Section 3 - Les amendes administratives

§ 1 - L'agent constatateur

§ 2 - L'agent sanctionnateur

§ 3 - La décision administrative

§ 4 - La perception de l'amende

§ 5 - Les recours

Section 4 - Les autres sanctions administratives

§ 1 - L'énumération

§ 2 - L'agent constatateur

§ 3 - L'autorité sanctionnatrice

§ 4 - La décision administrative

§ 5 - Le recours contre la décision administrative

Section 5 - Les mesures alternatives à l'égard des majeurs

§ 1 - La médiation

§ 2 - La prestation citoyenne

Chapitre 5 - Les sanctions administratives à l'égard des mineurs

Section 1 - L'abaissement de l'âge

Section 2 - Le régime applicable aux mineurs

Section 3 - L'assistance par un avocat

Section 4 - L'implication parentale

Section 5 - Les mesures alternatives à l'égard des mineurs

§ 1 - La médiation locale

§ 2 - La prestation citoyenne

Chapitre 6 - L'harmonisation du règlement général de police dans une zone pluri-communale

Chapitre 7 - Analyse

Section 1 - Le point de vue des politiques

Section 2 - Le point de vue des fonctionnaires sanctionneurs

§ 1 - Les avantages et les inconvénients de la loi sur les SAC

§ 2 - La capacité des communes à gérer toutes ces nouvelles sanctions à infliger: un transfert des problèmes d'un niveau de pouvoir à un autre?

§ 3 - Les avocats sont-ils formés pour être de bons médiateurs?

§ 4 - La médiation: une bonne mesure alternative à l'amende administrative?

§ 5 - La médiation entraîne-t-elle un changement dans le comportement des mineurs?

Section 3 - Le point de vue de la Ligue des Droits de l'Homme, de la Liga voor Mensenrechte", de l'association "Kinderrechtencoalitie Vlaanderen" et de la Confédération des syndicats chrétiens

Section 4 - L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 23 avril 2015

Conclusion

Bibliographie

Annexes

Introduction

Le sentiment d'insécurité du citoyen ne naît pas de la confrontation directe ou indirecte avec la criminalité, mais de toute une série d'incivilités ou de dérangements commis par d'autres, qui perturbent la vie quotidienne de chacun. Qui, en effet, ne s'est jamais senti dérangé en voyant des déchets ou vidanges qui traînent dans la rue, des déjections canines, des voitures mal parkées? Qui ne s'est jamais senti dérangé par des nuisances sonores, par des odeurs d'urine dans les lieux publics? Très peu, voire aucun d'entre nous.

Intégrées dans le paysage législatif par la loi du 13 mai 1999, les sanctions administratives communales apparaissent aujourd'hui comme un élément essentiel dans la lutte contre les incivilités. Elles donnent la faculté aux communes de sanctionner rapidement les petites infractions à l'ordre public et constituent un sujet en constante évolution qui ne cesse d'interpeller à chaque nouveau changement.

Les sanctions administratives ne forment donc pas un phénomène récent ni même un phénomène propre au système infractionnel communal. D'ailleurs, elles existent dans de nombreux domaines du droit. Le système des sanctions administratives est un réel privilège conféré à l'autorité administrative afin de lui permettre de faire respecter certaines règles qu'elle édicte. Le passage par le juge sera ainsi évité et le contrevenant sera sanctionné uniquement par l'autorité publique, et de façon sans doute plus rapide.

Cependant il est important de ne jamais perdre de vue ce que sont les rôles joués par chaque niveau de pouvoir, ce que sont ses compétences et ses responsabilités. La police locale se doit de constater les infractions, la Justice se doit de les sanctionner de manière efficace. Quant aux communes, elles peuvent simplement apporter leur aide dans une certaine mesure afin de préserver l'ordre public, soulageant ainsi le pouvoir judiciaire, sans compter l'intérêt de voir sanctionner l'incivilité par un pouvoir en principe plus proche du citoyen.

Comprendre pourquoi et comment les communes se doivent d'être de bonnes actrices dans cette lutte contre la petite criminalité, a été pour moi ma motivation première. Mon choix s'est porté sur ce thème à l'occasion d'un cours sur le sujet durant ma deuxième année à la Haute École Saint-Martin, où quelques concepts généraux ont été abordés. Les sanctions administratives communales constituent-elles une excellente réponse face à la petite criminalité ou prônent-elles une certaine justice de shérifs, ainsi que le lui reprochent certains interlocuteurs? Telles sont les questions qui ont guidé mon projet.

Par ce travail, j'ai souhaité approfondir mes connaissances et mes compétences dans le domaine du droit administratif et plus particulièrement dans celui du droit communal. Grâce à la journée d'étude que j'ai suivie à Seraing, le 20 juin 2014, intitulée "Les SAC et les gardiens de la paix" et aux différents entretiens avec les professionnels des SAC, j'ai pu me rendre compte de la complexité de cette matière.

La première partie de mon travail sera consacrée à la définition et aux domaines d'applicabilité des sanctions administratives. J'y évoquerai également la police administrative générale.

Après avoir planté le décor, je réaliserai une présentation du cadre légal des SAC. En effet j'aborderai les deux lois principales relatives aux SAC, en reprenant la ratio legis et les objectifs poursuivis par le législateur.

Le chapitre 3 concerne les différents types d'infractions qui sont réprimées par les autorités communales, sachant que ces infractions ont évolué avec la nouvelle loi relative aux SAC.

Le chapitre 4 sera consacré aux majeurs, en reprenant les différents principes généraux de droit ainsi que les différentes sanctions qui peuvent leur être infligées et, pour les distinguer des mineurs, j'aborderai dans le chapitre 5, le régime qui est consacré à ces derniers. Ensuite, je continuerai, dans un chapitre 6, avec l'harmonisation du règlement général de police dans une zone pluricommunale.

Enfin, je terminerai par le chapitre 7, avec une analyse générale du régime des sanctions administratives communales, reprenant les points de vue des politiques et des fonctionnaires sanctionneurs. J'y développerai également le recours de certaines associations et l'arrêt important de la Cour constitutionnelle intervenu à sa suite.

Je vous souhaite une excellente lecture.

Chapitre 1 - Les sanctions administratives communales: outils de la police administrative

Ce chapitre a pour vocation principale d'introduire la matière des sanctions administratives communales.¹ En effet, les procédures anciennes ou nouvelles ne peuvent être expliquées sans qu'un détour ne soit fait par la notion de sanction administrative ni même par la notion de police administrative générale.

Les SAC constituent donc un outil privilégié de police administrative générale.

Section 1 - Les sanctions administratives et leurs domaines

§ 1 - La définition de la sanction administrative

Tout d'abord, il faut s'intéresser à la définition même d'une sanction administrative.

En droit belge, il n'existe aucun texte juridique fondamental qui explique la notion de sanction administrative.

Toutefois le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a tenté d'en donner une définition:

*"Les sanctions administratives sont les actes administratifs qui infligent une pénalité aux personnes, en raison d'un comportement contraire aux normes applicables, qu'il s'agisse d'une amende ou de toute autre mesure punitive d'ordre pécuniaire ou non. Ne sont pas considérées comme telles: les mesures que l'autorité administrative est tenue de prendre en exécution d'une condamnation pénale; les sanctions disciplinaires."*²

Les auteurs utilisent le terme de "répression administrative", qui est beaucoup plus générique.

¹ Pour la clarté de cet exposé, le terme "sanctions administratives communales" sera remplacé par l'abréviation usuelle "SAC".

² Recommandation R 91/1 adoptée le 13 février 1991 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et relative aux sanctions administratives.

Selon un auditeur du Conseil d'État, en son sens le plus large, la répression administrative se comprend comme étant:

"La mise en œuvre d'un droit de punir par l'administration."

Dans cette logique, la sanction administrative apparaît donc comme un acte émanant d'une autorité administrative, faisant grief et constituant une réponse répressive à un fait ou à un comportement irrégulier d'un citoyen.³

La notion de "sanction administrative" a donc un sens restrictif, car elle ne tient pas compte de la répression disciplinaire. La répression disciplinaire peut se définir comme étant:

"Une fonction incombant aux autorités hiérarchiques dont l'objet est d'infliger aux fonctionnaires coupables de fautes, dans l'exercice de leurs fonctions, des sanctions disciplinaires."⁴

Pour constituer une sanction administrative, l'acte administratif motivé par l'existence d'un manquement dans le chef du contrevenant ne suffit pas. Encore faut-il que cet acte soit adopté dans une volonté de dissuasion, dans une intention de punir. La sanction administrative doit constituer une menace. La norme dissuasive vise donc à influencer moralement les citoyens, qui s'exposent à une sanction administrative s'ils ne respectent pas les prescriptions obligatoires. En conséquence, une amende constitue une mesure dissuasive et non préventive. La mesure préventive, quant à elle, entend éviter matériellement la réalisation d'un comportement fautif.

En Belgique, depuis des années, les sanctions administratives connaissent un essor important. Elles se retrouvent de plus en plus dans notre vie quotidienne et sont organisées par les différentes législations: fédérales, régionales et communautaires, et même par les règlements communaux, conformément à la loi sur les sanctions admi-

³ CONSEILS D'ETATS DU BENELUX ET DE LA COUR ADMINISTRATIVE DU LUXEMBOURG, *Les sanctions administratives en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas – Analyse comparée*, Bruxelles, Colloque du 21 octobre 2011 (disponible sur: <http://www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=929>; consulté le 21 février 2015).

⁴ CORNU, G., *Vocabulaire juridique*, Paris, Puf, 2011, p. 897.

nistratives communales. Le plus souvent, elles prennent la forme d'amendes, mais on peut citer aussi des interdictions de fréquenter certains lieux, des retraits d'autorisations, des fermetures d'établissements, etc.

§ 2 - Les domaines d'applicabilité des sanctions administratives

A. En droit social

Elles s'appliquent essentiellement pour réprimer les bénéficiaires de la sécurité sociale qui ont des comportements frauduleux se traduisant souvent par des déclarations inexactes en vue de percevoir des allocations (chômage, intégration sociale, ...).

B. En droit du travail

La loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales indique que des amendes administratives peuvent être infligées aux employeurs qui ne respectent pas leurs obligations relatives à cette législation.

C. En droit de la santé publique

Les sanctions administratives prennent la forme d'amendes pouvant viser la répression de prestations superflues ou inutilement onéreuses de soins médicaux et/ou hospitaliers.

D. En droit fiscal

L'administration, qui a pour objectif premier de contrôler et de calculer la perception d'un juste impôt, a aussi le pouvoir de sanctionner les contribuables qui ont commis des déclarations erronées, ou qui n'ont pas déclaré l'ensemble des revenus soumis à l'impôt. Selon les cas, les sanctions se traduisent par un accroissement de l'impôt⁵ en

⁵ Code des Impôts sur les Revenus du 10 avril 1992 (CIR/92), articles 444 et s., *M.B.*, 30 juillet 1992, p. 17120.

cas de rectification des revenus déclarés, ou d'amendes administratives⁶ pour le contribuable en défaut de rentrer sa déclaration dans les délais.

E. En matière de droits d'enregistrement

Le receveur de l'enregistrement va recevoir un acte et en faire mention dans un registre. Cette formalité donne lieu à un impôt: le droit d'enregistrement.⁷ Une amende peut être appliquée aux parties qui ne déclarent pas le montant réel de la vente d'un immeuble en vue d'éluider le droit revenant à l'administration.

F. En droit financier

Les sociétés cotées en bourse, émettrices de valeurs mobilières, peuvent aussi faire l'objet de sanctions de la part des autorités chargées de réguler les marchés financiers. Notamment lors d'infractions aux dispositions qui régissent les offres publiques d'acquisition (OPA) ou de titres (OPT), et ce en vertu des lois du 2 mars 1989 (relative à la publicité des participations importantes dans les sociétés cotées en bourse et réglementant les offres publiques d'acquisition) et du 16 juin 2006 (relative aux offres publiques d'instruments de placement et aux admissions d'instruments de placement à la négociation sur des marchés réglementés).

G. En droit de l'urbanisme et de l'environnement

Il s'agit de sanctions administratives prises pour obliger les contrevenants qui, par exemple, ont construit sans permis d'urbanisme, à payer une amende avant de pouvoir régulariser leurs constructions frauduleuses.

H. En matière sportive

La loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matchs de football prévoit des amendes administratives pour les organisateurs qui ne respectent pas leurs obligations ou les supporters qui troublent le déroulement d'un match.

⁶ Code des Impôts sur les Revenus du 10 avril 1992 (CIR/92), articles 450, *M.B.*, 30 juillet 1992, p. 17120.

⁷ DELOBBE, F., *Cours d'impôts des sociétés*, Liège, HELMo Saint-Martin, année académique 2014-2015.

I. En droit local

Les sanctions administratives communales, communément abrégées par le terme "SAC", font l'objet du présent travail de fin d'études. Elles seront développées tout au long de cet ouvrage.

Section 2 - La police administrative générale

§ 1 - La définition de la notion de police administrative

Elle désigne:

*"L'ensemble des pouvoirs accordés par ou en vertu de la loi aux autorités administratives et permettant à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer d'ordre public, des limitations aux libertés des individus."*⁸

La police administrative est préventive⁹: depuis le décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, les autorités communales (le Conseil communal, le Collège communal et le bourgmestre), sont chargées de maintenir l'ordre public, c'est-à-dire la sécurité, la salubrité et la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.¹⁰ En somme, il s'agit de tout faire pour éviter qu'un comportement nuisible ait lieu ou de le faire cesser s'il survient malgré tout.

Ainsi, le Conseil communal dispose du pouvoir d'édicter des règlements de police, qui sont pénalement sanctionnés.

Il faut encore faire une distinction entre la police administrative générale qui permet aux communes de prendre toutes les mesures de nature à éviter toute forme de dérangement public, et la police administrative spéciale qui résulte de législations arrê-

⁸ DEMBOUR, J., *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Bruxelles, Bruylant, 1956, p. 9.

⁹ BOUVIER, P., *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, De Boeck, 2002, n° 127, p. 121.

¹⁰ Décr. du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, article 50.

tées par d'autres autorités telles que le code de la route, la législation relative à la salubrité des logements, le CWATUPE¹¹, etc.

Dans le cas où l'autorité communale empièterait sur une matière relevant de la police administrative spéciale, le Conseil d'État a le pouvoir d'annuler la mesure. Par exemple, si en matière de salubrité des logements, le Conseil communal prend un règlement qui contrevient aux normes édictées par le Code wallon du logement.

A contrario, la police judiciaire est répressive. Il s'agit de punir un comportement contraire à l'ordre public. Son but est la recherche, la constatation et la poursuite des infractions. Cette mission incombe aux services de police, sous l'autorité des magistrats du parquet.¹²

Il est à noter que, si le bourgmestre est au quotidien l'acteur principal de la police administrative locale, il n'a aucune compétence en matière de police judiciaire.

§ 2 - Les fondements constitutionnels et légaux de l'autonomie communale

L'autonomie communale trouve sa base légale dans les articles 41 et 162 de la Constitution belge.

L'article 41 de la Constitution énonce que:

"Les intérêts exclusivement communaux (...) sont réglés par les Conseils communaux (...) d'après les principes établis par la Constitution."

L'article 162, alinéa 2, stipule encore que:

"Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi. La loi consacre l'application des principes suivants: (...) l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal,

¹¹ Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie du 14 mai 1984, M.B., 25 mai 1984, p. 6939.

¹² ROBERT, J., VASSART, A., *La police et la sécurité - L'ordre public matériel* (disponible sur <http://www.uvcw.be/espaces/police/197.cfm>; consulté le 25 juillet 2014).

sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine."

En 2005, la Cour Constitutionnelle rappelle que:

"Le principe de l'autonomie locale suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles jugent relever de leur intérêt, et le réglementer comme elles l'estiment opportun."¹³

Ce concept d'autonomie locale est à ce point fondamental que le Conseil de l'Europe a adopté la Charte européenne de l'autonomie locale le 15 octobre 1985. Cette charte est un document fondamental qui consacre des principes de base et qui ont pour objectif de faire de l'autonomie communale une réalité juridique.¹⁴

De ces deux articles constitutionnels, d'une part, et de l'article 135, § 2 de la NLC, d'autre part, résulte le principe de l'attribution de la police administrative aux autorités communales.

Au vu de la manière dont l'article 135, § 2 de la NLC est rédigé, nous pouvons constater qu'il constitue le siège de cette attribution de compétences aux communes. La compétence réglementaire communale ne pourra être exercée qu'uniquement en vue de poursuivre les objectifs énumérés à l'article 135, § 2 de la NLC.¹⁵

Cet article définit intuitivement la notion d'ordre public en faisant référence à trois composantes essentielles: la tranquillité publique (absence de troubles et désordres), la sécurité publique (absence d'accidents ou de risques d'accidents), la salubrité publique (absence d'incendies, d'épidémies, ...).

¹³ C.C., 25 mai 2005, n° 95/2005, J.T., 2005, p. 16 (disponible sur: <http://www.const-court.be/public/f/2005/2005-095f.pdf>; consulté le 20 mars 2015).

¹⁴ POUVOIRS LOCAUX, *La définition d'une commune* (disponible sur: <http://www.pouvoirslocaux.irisnet.be/fr/acteurs/les-communes/definition-dune-commune>; consulté le 08/03/2015).

¹⁵ Voir annexe n° 1.

§ 3 - La distinction entre l'ordre public matériel et l'ordre public moral

L'ordre public évoqué ci-avant est exclusivement matériel. Les communes ont des compétences uniquement vis à vis des troubles susceptibles de s'extérioriser dans la société.

À l'exception de la possibilité qu'a le Conseil communal d'adopter un règlement relatif à la prostitution (s'il a pour but d'assurer la moralité et la tranquillité publiques), les communes n'ont aucune compétence pour assurer le maintien de l'ordre moral.

Les autorités communales n'ont donc pas compétence dans certains domaines comme les jeux et paris, la préservation morale de la jeunesse, les bonnes mœurs, etc.

§ 4 - Quelques mots sur la Nouvelle Loi Communale

La loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002, a attribué aux trois régions le pouvoir de régler l'organisation, la composition, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales. Malgré tout, ce transfert de compétences, de l'autorité fédérale vers les régions, reste affecté d'un certain nombre de matières et de prérogatives qui restent au profit du pouvoir fédéral.

En effet, le fédéral reste compétent, notamment, pour la réorganisation (...) et (...) la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la Nouvelle Loi Communale.

Les travaux préparatoires de cette loi du 13 juillet 2001, et plus particulièrement l'exposé des motifs du projet de loi, précisent qu'à côté de l'article 135, § 2 de la Nouvelle Loi Communale, d'autres réglementations restent des matières fédérales. Celles-ci sont actuellement incorporées dans la Nouvelle Loi Communale, à savoir, entre autres:

- la compétence du Conseil communal de faire des ordonnances de police (article 119 NLC);

- la compétence du Collège communal en matière de police des spectacles (article 130 NLC);
- les compétences du Bourgmestre en vertu des articles 133, 2^{ème} et 3^{ème} alinéas, 133 bis et 134 et suivants de la Nouvelle Loi Communale.¹⁶

En Wallonie, la Nouvelle Loi Communale a été codifiée dans le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation. La codification consiste à rassembler, dans un ordre qui est supposé logique, différentes législations qui traitent d'une même matière.

Il ne s'agit pas de faire évoluer des dispositions légales sur le fond mais d'effectuer un travail sur la forme. Il s'agit d'un travail de clarification, de réécriture, de regroupement de textes éparpillés, de redécoupage en parties, en titres et en chapitres, de renumérotage, etc. Le but principal est d'améliorer la lisibilité des textes, sans toucher aux règles fondamentales qui se trouvent dans ces textes. C'est d'ailleurs par cette voie que la loi communale de 1836 était devenue la "Nouvelle Loi Communale" en 1988.

Et, de la même façon, cette Nouvelle Loi Communale va être à son tour être refondue par le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, à l'exception de certains articles (cfr ci-avant).¹⁷

Chapitre 2 - Le cadre légal

Section 1 - La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes

§ 1 - La ratio legis

Selon Serge Mantovani, la genèse d'une loi doit toujours être expliquée par son contexte, historique, sociologique ou autre.¹⁸

¹⁶ *Doc. Parl., Sénat, Session ordinaire 2000-2001, n° 2-709/1, p. 17.*

¹⁷ COENEN, A., *De la loi communale au Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation* (disponible sur: <http://www.uvcw.be/impressions/toPdf.cfm?urlToPdf=/articles/0,0,0,0,474.htm>; consulté le 11 février 2015).

Dans les travaux préparatoires de cette loi, on sent clairement que le Gouvernement a voulu réagir au triste état des lieux dans lequel la Belgique se trouvait à l'époque. En effet, le vote du projet de loi est intervenu dans le contexte douloureux des suites de l'affaire Dutroux.

À l'époque, on se posait la question de savoir si les communes étaient des acteurs susceptibles de pouvoir lutter contre ce sentiment d'insécurité. La réponse était positive sur le plan constitutionnel. Le professeur Francis Delpérée l'a rappelé avec clarté:

"La commune détient une mission constitutionnelle: assurer le maintien de l'ordre public et, ce faisant, préserver la sécurité des citoyens." Mais il souligne également: "Comment ne pas constater cependant que ces règles constitutionnelles s'effritent au contact des réalités du terrain?"¹⁹

Depuis les décrets révolutionnaires de 1789 et 1790, les communes pouvaient uniquement, dans leur règlement de police, assortir les faits incommodes non infractionnels de sanctions pénales que l'on appelait communément "peines de police", lesquelles s'avéraient souvent dérisoires. Concrètement, peu de communes poursuivaient les citoyens en justice pour des faits mineurs. Les amendes étaient rares, les peines de prison constituaient une simple hypothèse pour réprimer ce type de faits.

Le Conseil d'État l'a d'ailleurs fait remarquer dans un de ses arrêts:

"Avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 mai 1999 (...), l'article 119 de la NLC permettait seulement aux communes d'assortir leurs règlements et ordonnances de peines de police en l'absence de sanctions fixées par la loi."²⁰

Partant de cette observation, on pouvait dès lors constater le découragement des forces de police face aux procès verbaux qui ne servaient à rien et un certain mécontentement.

¹⁸ MANTOVANI, S., *Formation de base en matière de sanctions administratives communales*, Liège, Ecole provinciale d'administration, 2014, p. 21.

¹⁹ DELPÉRÉE, F., *Le droit à la sécurité du citoyen: une mission fondamentale pour les autorités locales* dans VANDENHOVE, L., *Les autorités locales et la sécurité (privée)*, Cahier du Sénat, Politeia, 2005, p. 18.

²⁰ C.E., 17 octobre 2001, n° 99.838, Bielen.

tement de la population lorsque l'autorité révélait son impuissance à réprimer des comportements et faits illicites.

Les faits incommodes non infractionnels n'étaient appréhendés par aucune autorité et étaient laissés sans suite pénale concrète. Cette situation privait les communes de leur pouvoir de faire respecter les règlements de police et d'appliquer les peines de police, lesquelles étaient prononcées par les tribunaux de police. Le parquet pratiquait le classement sans suite à grande échelle.

De plus, le service général d'appui policier avait mené une vaste enquête auprès de la population en 1998, c'est-à-dire avant les travaux législatifs. Cette enquête avait révélé que les citoyens se souciaient de faits de petite criminalité ou de faits gênants, qui n'étaient pas forcément infractionnels mais qui dérangeaient les citoyens. Un parlementaire les avait qualifiés de:

*"Comportements indisciplinés et asociaux de certains de nos compatriotes."*²¹

La population exprimait un sentiment de défiance à l'égard de tout ce qui touchait de près ou de loin la justice et la police. Les citoyens ressentaient une certaine forme de laxisme dans la répression des délits et des crimes, ainsi que pour les petits faits impunis qui empoisonnent la vie au quotidien.

Face à cette situation, le Gouvernement fédéral a décidé de réagir et a posé un constat:

"Actuellement, l'article 119 de la Nouvelle Loi Communale permet aux communes de statuer des peines de police contre les infractions à leurs ordonnances. Il s'agit toutefois d'affaires mineures au regard de l'ensemble du dispositif pénal. On constate dès lors dans la pratique [...], si de telles infractions font l'objet de procès-verbaux, il est toutefois rare que ces derniers débouchent sur une condamnation de l'intéressé. Le Ministère Public comme le juge de police ont d'autres priorités, ce qui est d'ailleurs normal. Cette situation a comme

²¹ Doc. Parl., Chambre, Session ordinaire 1998-1999, n° 2031/4, p. 5.

*conséquence perverse de priver de fait les communes de la possibilité de faire respecter leurs ordonnances de police. C'est pourquoi le projet de loi à l'examen permet aux communes de prévoir, outre des sanctions pénales, des sanctions administratives qui feront l'objet d'une procédure administrative particulière. Cette possibilité doit permettre aux administrations locales de réagir plus rapidement et plus énergiquement aux formes mineures de criminalité et aux problèmes de nuisance qui, comme l'a d'ailleurs relevé une enquête sur la sécurité, organisée en 1997 et 1998 par le ministère de l'Intérieur, créent un réel sentiment d'insécurité."*²²

C'est donc dans un souci de mettre fin à l'incapacité des communes de sanctionner ces formes de dérangements locaux qu'est née la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives communales. Le fait d'assurer le respect des règlements de police et de pouvoir réagir contre ce type de dérangements constitue le premier objectif de la loi.

Cet objectif est encore rappelé en 2005 par la Chambre des représentants dans un projet de loi:

*"(...) ce projet vise à éviter de maintenir un climat d'impunité étant donné que cette situation serait extrêmement préjudiciable à tous."*²³

Le deuxième objectif que nous pouvons relever est le fait de vouloir décharger les parquets de la poursuite des infractions aux règlements de police. En effet, le législateur voulait permettre aux parquets de se consacrer à d'autres phénomènes de criminalité, considérés comme étant plus graves.²⁴

²² *Doc. Parl., Chambre, Session ordinaire 1998-1999, n° 2031/4, Exposé introductif du Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, pp. 2 et 3.*

²³ *Doc. Parl., Chambre, Session ordinaire 2004-2005, n° 51 1845/001, pp. 18 à 29.*

²⁴ MASSET, A., "Les sanctions administratives dans les communes: en route vers le droit communal armé", *Journal des Tribunaux*, Bruxelles, Larcier, 24 novembre 2001.

Le sentiment d'insécurité est un enjeu relativement important dans les grandes villes car il constitue un des principaux motifs qui amènent l'exode de la classe moyenne et qui amènent à une paupérisation des centres urbains.²⁵

§ 2 - Le résumé de la loi

Cette loi a modifié la Nouvelle Loi Communale en introduisant la notion de dérangement public dans l'article 135, en insérant un nouvel article 119 bis, en complétant l'article 123 relatif aux compétences du Collège communal, en ajoutant les articles 134 ter et 134 quater confirmant certains pouvoirs spécifiques du bourgmestre. Enfin, l'article 601 ter est introduit dans le Code judiciaire, afin de confier aux tribunaux de police de nouvelles compétences juridictionnelles et notamment celle de connaître du recours contre la décision d'infliger une sanction administrative communale.

La loi du 13 mai 1999 constitue une tentative intéressante afin d'apporter une solution à l'impunité relative. Au travers cette loi, la notion de "dérangement public" a fait son apparition en droit belge. Désormais l'article 135, § 2, 7° de la NLC attribue aux communes:

"La prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme de dérangement public".

Aucune définition précise n'est donnée par les auteurs de la loi et ces derniers l'ont fait en toute connaissance de cause. Ils ont refusé d'être plus précis car leur objectif principal était d'enlever la charge de la preuve qui reposait sur les communes et qui était particulièrement lourde à leurs yeux. En effet, le Conseil d'État faisait peser sur elles la charge de la preuve lorsqu'elles agissaient en matière de lutte contre les troubles à la tranquillité publique et à l'ordre public.²⁶

²⁵ VERDONCK, M., TAYMANS, M., VAN DROOGHENBROECK, N., "Evolution, caractéristiques et attentes de la classe moyenne bruxelloise", *Cahier de l'Institut bruxellois de Statistiques et d'Analyse*, décembre 2012, p. 45 et p. 51.

²⁶ Projet de loi relatif aux sanctions administratives communales et proposition de M. de DONNÉA insérant un article 134 ter dans la NLC, *Doc. parl.*, Rapport, n° 49-2031/4, pp. 32 et 33.

Toutefois, l'ancien Ministre de l'Intérieur, Patrick Dewael, précise cette notion dans une circulaire:

*"Elle vise les comportements matériels, essentiellement individuels, qui sont de nature à troubler le déroulement harmonieux des activités humaines et à réduire la qualité de la vie des habitants d'une commune, d'un quartier, d'une rue d'une manière qui dépasse les contraintes normales de la vie sociale."*²⁷

Le dérangement public est une forme légère de trouble à la tranquillité, à la sécurité, à la salubrité et à la propreté publiques.

Dans la loi du 13 mai 1999, une grande nouveauté pour les communes est l'ajout de l'article 119 bis de la Nouvelle Loi Communale qui leur permet de poursuivre le non-respect de leur règlement, soit par des sanctions pénales, soit par des sanctions administratives.

Les sanctions administratives qui peuvent être appliquées par les communes sont limitées au nombre de quatre, dont l'amende administrative est la plus connue. Les entités locales ne peuvent pas cumuler des sanctions administratives et pénales.

En optant pour les amendes administratives, les communes doivent désigner un agent communal chargé de constater ces infractions et appelé "agent constatateur". Pour permettre d'infliger des amendes administratives, elles doivent en outre désigner un fonctionnaire "sanctionnateur".

La loi a également prévu une procédure à suivre pour appliquer les SAC. Il s'agit d'une grande nouveauté puisque jusqu'alors, seuls les fonctionnaires de police étaient habilités à constater par procès-verbal les infractions aux règlements communaux de police.

L'article 119 bis de la NLC a été modifié à de nombreuses reprises par différentes lois:

²⁷ Circulaire OOP 30 bis du 3 janvier 2005 concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives communales, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la Nouvelle Loi Communale et du 17 juin 2005 modifiant la Nouvelle Loi Communale, *M.B.*, 20 janvier 2005, p. 01716.

- 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;
- la loi du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle Loi Communale;
- la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses;
- la loi du 25 janvier 2007 visant à réprimer les graffitis et la dégradation des propriétés immobilières et modifiant la Nouvelle Loi Communale;
- la loi du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix et à la modification de l'article 119 bis de la Nouvelle Loi Communale;
- la loi du 1^{er} juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage.

Section 2 - La loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales

§ 1 - La ratio legis

À la suite de la loi du 13 mai 1999, relative aux sanctions administratives dans les communes, différentes adaptations ont été votées par le Parlement fédéral à des dates diverses (2004, 2005, 2007, 2011). Il est alors apparu nécessaire, dans un souci de cohérence, de repenser la législation sur les sanctions administratives et d'apporter à celle-ci quelques réformes rendues nécessaires à la suite d'une quinzaine d'années de pratique et de jurisprudence administrative.

La loi du 24 juin 2013, publiée au Moniteur Belge le 1^{er} juillet 2013 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, réforme le régime des sanctions administratives communales.

Pour rappel, le système des SAC a été mis en place afin de désengorger les tribunaux et parquets et d'assurer qu'une sanction effective soit infligée à l'égard de comportements inciviques.

Dans le but de moderniser et de clarifier l'ancienne réglementation relatives aux SAC, un accord de Gouvernement, qui fut difficilement négocié, a vu le jour le 1^{er} décembre 2011:

"La lutte contre les incivilités sera renforcée grâce à une amélioration des dispositifs de sanctions administratives. L'augmentation du montant des amendes administratives sera autorisée.

Pour les communes qui le souhaitent, des sanctions administratives pourront également être applicables aux mineurs à partir de 14 ans. Dans ce cas, la médiation en présence du ou des parents ou du tuteur sera obligatoire. Cette médiation devra en outre s'exercer selon des modalités fixées dans la loi. Dans ce cadre, le Gouvernement clarifiera la mise en œuvre de ces sanctions administratives en prévoyant pour ces mineurs des garanties indispensables à une approche adaptée et proportionnée de la sanction (par exemple, l'adaptation des mécanismes de médiation réparatrice et des travaux d'intérêt général)."²⁸

À la suite de cet accord, Joëlle Milquet, alors Ministre de l'Intérieur et en charge de l'exécution de celui-ci, a consulté plusieurs organisations et différents acteurs, dont notamment les polices fédérale et locales, le secteur de l'Aide à la jeunesse, les juges de la jeunesse, l'Union des Villes et Communes, le Collège des Procureurs généraux, les Communautés, le Conseil Consultatif des Bourgmestres, les Associations des Provinces, les Délégués aux droits de l'enfant et la Ligue des Droits de l'Homme.

Comme en 1999, l'initiative émane du Gouvernement fédéral. Le projet de loi poursuivait comme objectif principal:

"D'améliorer et d'adapter à la nouvelle réalité de nos communes le régime des sanctions administratives communales (...). En effet, en raison d'un manque de clarté dans la réglementation actuelle et des évolutions sur le terrain dans l'application de ces sanctions, l'option d'une loi particulière aux sanctions administratives communales a été retenue (...). Dès lors, un simple renvoi à cette loi est effectué par l'article 119 bis de la Nouvelle Loi Communale, d'une part, et l'article 119 ter de la Nouvelle Loi Communale est abrogé, d'autre part (...). Le présent projet de loi intègre certaines dispositions des articles susmention-

²⁸ Accord de Gouvernement du 1^{er} décembre 2011, accessible sur www.premier.be/accord-de-gouvernement, p. 144.

nés et a ainsi pour objectif de moderniser et de clarifier l'ancienne réglementation en matière de sanctions administratives communales."²⁹

Pour illustrer la difficulté et l'importance des discussions qui se sont déroulées au sein du gouvernement fédéral, nous pouvons souligner que le premier groupe de travail intercabinet a commencé le 12 juin 2012 pour se finir le 4 mars 2013. D'autres discussions importantes ont eu lieu au niveau du Sénat et de la Chambre des représentants, avec un certain nombre d'amendements qui ont été déposés tant par des parlementaires faisant partie de l'opposition que par ceux de la majorité au pouvoir.

La loi du 24 juin 2013 est finalement née ainsi que de nombreux arrêtés royaux et ministériels d'exécution qui se sont développés et d'une circulaire explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales du 22 juillet 2014.

La conception de cette nouvelle loi a retenu l'attention d'un grand nombre de personnes et a fait couler beaucoup d'encre dans les médias audio-visuels, dans les journaux, dans les débats de nos politiciens, ... La vraie raison de cette réforme réside dans le fait que les SAC font partie intégrante de la vie quotidienne de tout un chacun dans les villes et communes de notre chère Belgique.

Joëlle Milquet a rappelé dans son communiqué de presse le 1^{er} juillet 2013 que:

"Cette réforme a pour objectif de promouvoir une société du respect, le respect des règles de société et de civilité et surtout le respect des autres. Il s'agit de valeurs fondamentales pour l'avenir de tous. La lutte contre l'impunité est en effet avant tout un outil de protection, par une réponse rapide et adaptée face aux premières incivilités."

Mais qu'est-ce qui a vraiment changé? Dans les prochaines sections, les grandes lignes de la réforme vont être reprises sur base des articles de la loi du 24 juin 2013.

²⁹ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 2012-2013, n° 53 2712/001, Exposé des Motifs, p. 4.

§ 2 - Le résumé de la loi

La loi du 24 juin 2013 reprend ou étend donc différentes dispositions destinées à rendre la lutte contre les SAC plus efficace sur le terrain.

Le Conseil communal a maintenant le choix d'intégrer dans son règlement général de police, une série d'infractions qui étaient jusqu'à présent uniquement contenues dans le Code pénal, comme l'interdiction du port de vêtement masquant le visage, certains types de vols, ainsi que la destruction de tombeaux et monuments. De même, certaines infractions au Code de la route, en matière d'arrêt et de stationnement par exemple, peuvent faire l'objet de SAC, à la condition toutefois que ces dispositions soient contenues dans un protocole d'accord entre les communes d'une même zone et le Parquet du Procureur du Roi.

La loi prévoit également la possibilité de recourir à des mesures alternatives comme la médiation locale (voir infra) ou la prestation citoyenne. Enfin, la réforme relative à l'abaissement de l'âge pour les mineurs de 16 à 14 ans, qui peuvent aujourd'hui faire l'objet de SAC, est, elle, toutefois très contestée par tous les organismes de jeunesse, désireux d'apporter une protection à cette population spécifique. Cette disposition a néanmoins pour effet d'entraîner automatiquement le recours à la médiation en cas d'incivilité commise par un mineur, lorsque le règlement communal a prévu de les sanctionner, ce qui n'est pas obligatoire.

Pour le surplus, la loi du 24 juin 2013 autorise les communes situées dans une zone pluricommunale, à harmoniser leurs règlements généraux de police.

Cette réforme entraîne incontestablement de nouvelles tâches pour les communes, mais celles-ci pourront désormais, sur demande du Conseil communal, bénéficier du concours de fonctionnaires provinciaux, régionaux, etc. en support de leurs propres agents. Par ailleurs, tout en conservant ses mêmes prérogatives d'intervention, le corps de police pourra procéder à la perception immédiate d'amendes administratives pour les infractions simples ainsi que d'arrêt et de stationnement.

Chapitre 3 - Les infractions visées

Tout d'abord, qui dit sanction administrative, dit infraction à une loi ou à un règlement communal. L'article 2, § 1^{er} de la loi du 24 juin 2013 énonce ceci:

"Le Conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements et ordonnances, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance pour les mêmes infractions."

En effet, nul ne peut être poursuivi pour un comportement qui n'a pas été au préalable érigé en infraction: c'est le principe de la légalité des infractions. Ce principe implique une certaine codification du comportement infractionnel au niveau de la commune et l'information de cette infraction à n'importe quel citoyen.

Au vu du célèbre adage "Nul n'est censé ignorer la loi", et en l'occurrence les règlements de police des communes que le citoyen est amené à traverser, il lui appartient de s'informer des règlements communaux en vigueur avant de traverser la ville, puisqu'un même comportement sera peut-être accepté à Seraing et sanctionné à Liège.³⁰

La loi du 24 juin 2013 permet qu'une sanction administrative soit prise à l'encontre d'une personne. Il existe trois niveaux d'infractions.

Section 1 - Les infractions du premier niveau: les infractions aux règlements généraux de police

Il s'agit de comportements répréhensibles qui sont repris dans les règlements généraux de police et qui ne sont sanctionnés qu'administrativement. Par exemple, le fait d'uriner sur la voie publique, de jeter des mégots, de cracher, ...

³⁰ SERVICE DES DROITS DES JEUNES DE BRUXELLES, "Sanctions administratives communales pour les mineurs d'âge. Mode d'emploi à la suite des changements intervenus dans la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales", *Journal du Droit des Jeunes*, Bruxelles, Larcier, janvier 2015, p. 54 à 59.

Plus précisément, voici les infractions "dépénalisées" qui ne peuvent faire l'objet que de poursuites administratives:

- les infractions reprises au Titre X du livre II du Code pénal à l'exclusion des articles 559, 1°; 561, 1°; 563, 2° et 3°; 563 bis;
- les infractions reprises à l'arrêté loi du 29 décembre 1945 portant interdiction des inscriptions sur la voie publique;
- le non respect de l'interdiction temporaire de lieu telle que prévue par l'article 134 sexies de la Nouvelle Loi Communale.

Ces infractions ne sont prévues dans aucune autre norme que le règlement général de police et ne peuvent donner lieu qu'à des sanctions administratives. Ceci a une conséquence directe sur la catégorie d'agents qui peuvent constater ces infractions.³¹ En effet, le constat du comportement infractionnel peut être établi par:

- un fonctionnaire de police ou un agent auxiliaire de police;
- un agent communal, un gardien de la paix, un fonctionnaire provincial, régional, intercommunal, ... désignés à cette fin par le Conseil Communal et formés;
- un garde champêtre;
- un agent d'une société de transport en commun.

De plus, les agents d'entreprises de gardiennage ont un pouvoir de dénonciation auprès des agents précités des infractions qui peuvent uniquement faire l'objet d'une sanction administrative.³²

Lorsque l'infraction est punissable uniquement par une sanction administrative, l'original du constat de l'infraction est envoyé au fonctionnaire sanctionnateur communal au plus tard dans les deux mois de la constatation.³³ Le délai passe à un mois en cas de

³¹ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, articles 20 et 21, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

³² L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 21, § 2, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

³³ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 22, § 2, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

flagrant délit. Si le délai n'est pas respecté, aucune sanction administrative ne peut être infligée.

Le fonctionnaire sanctionnateur communal est compétent selon le lieu de la commission de l'infraction. De plus, si le contrevenant est mineur, une copie du constat est également envoyée au Procureur du Roi.³⁴

Section 2 - Les infractions du second niveau: les infractions mixtes

Le Conseil communal peut prévoir dans son règlement général de police une sanction administrative pour certaines infractions mixtes.

Les infractions mixtes sont des infractions qui sont maintenues dans le Code pénal mais que la commune est autorisée à reproduire également dans son règlement de police.³⁵ La commune n'est donc pas tenue d'intégrer ces infractions mixtes dans son règlement de police.

Parmi les infractions mixtes, on distingue:

- les infractions mixtes de 1^{ère} catégorie: ce sont des infractions mixtes légères, non dépenalisées, qui peuvent faire l'objet soit de poursuites judiciaires, soit de poursuites administratives;
- les infractions mixtes de 2^{ème} catégorie: ce sont des infractions mixtes graves, non dépenalisées, qui peuvent faire l'objet soit de poursuites judiciaires, soit de poursuites administratives.

Pour ces infractions mixtes, il n'y a que les fonctionnaires de police, les agents auxiliaires de police ou un garde champêtre qui peuvent les constater.³⁶ On exclut donc les gardiens de la paix ou les agents constatateurs.

³⁴ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 3, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

³⁵ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 21, § 2, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

³⁶ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 20, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

§ 1 - Les infractions mixtes de 1^{ère} catégorie

L'article 3, 1^o de la loi du 24 juin 2013 dresse une liste exhaustive d'infractions pénales qui pourront faire l'objet d'une poursuite administrative par les règlements de police:³⁷

- les coups et blessures volontaires (article 398 du Code pénal);
- les injures de personnes par des faits, écrits, images ou emblèmes (article 448 du Code pénal);
- la destruction de tout ou en partie, ou de mise hors d'usage à dessein de nuire, de voitures, wagons et véhicules à moteur (article 521, alinéa 3 du Code pénal).

La procédure est quelque peu différente des infractions de premier niveau. En effet, dans le cadre d'une infraction mixte de 1^{ère} catégorie, le policier envoie le procès-verbal au Procureur du Roi au plus tard dans les deux mois de la constatation de l'infraction.³⁸ Ce délai diffère de l'ancien article 119 bis qui imposait l'envoi dans le mois de la constatation des faits.

De plus, l'agent de police doit consigner explicitement dans le procès-verbal la date à laquelle ce dernier est envoyé au Procureur du Roi.

Ensuite, le Procureur du Roi doit informer la commune de sa décision dans les deux mois, en lui faisant savoir s'il décide d'entamer des poursuites ou de classer l'affaire sans suite. Par ailleurs, il doit aussi informer l'administration communale s'il juge que la poursuite administrative est opportune ou pas.

Si le Procureur du Roi ne réagit pas dans les deux mois, la sanction administrative ne pourra pas être infligée.

³⁷ L'article 119 bis ancien dressait déjà une liste exhaustive. Mais les articles 327 à 330 (visant la menace d'attentat contre les personnes ou les biens) et les articles 461 et 463 (visant les vols simples) ont été supprimés de la liste des infractions mixtes de 1^{ère} catégorie qui étaient reprises dans l'article 119 bis.

³⁸ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 22, § 1, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293. En cas de flagrant délit, le délai est ramené à un mois (L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 22, § 5, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293).

§ 2 - Les infractions mixtes de 2^{ème} catégorie

Ici aussi, l'article 3, 2° de la loi du 24 juin 2013 dresse une liste exhaustive en reprenant les infractions de 2^{ème} catégorie.³⁹

- les vols simples (articles 461 et 463 du Code pénal);
- la destruction, l'abattage, ou la dégradation des tombeaux, des signes commémoratifs ou pierres sépulcrales; des monuments, statues ou autres objets destinés à l'utilité ou à la décoration publique et élevés par l'autorité compétente ou avec son autorisation; des monuments, statues, tableaux ou objets d'art quelconques, placés dans les églises, temples ou autres édifices publics (article 526 du Code pénal);
- les graffitis sur des biens mobiliers ou immobiliers et la dégradation des propriétés immobilières d'autrui (articles 534 bis et 534 ter du Code pénal);
- l'abattage d'un ou plusieurs arbres; l'article vise aussi le fait de couper, mutiler ou écorcer les arbres de manière à les faire périr, ou la destruction d'une ou de plusieurs greffes (article 537 du Code pénal);
- la destruction de clôture (article 545 du Code pénal);
- la destruction de la propriété mobilière d'autrui (article 559, 1° du Code pénal);
- le tapage nocturne (article 561, 1° du Code pénal);
- la dégradation de clôtures urbaines ou rurales ainsi que les voies de fait ou violences légères; l'article vise ceux qui auront volontairement, mais sans intention de l'injurier, lancé sur une personne un objet quelconque de nature à l'incommoder ou à la souiller, pourvu qu'ils n'aient blessé ni frappé personne et que les voies de fait n'entrent pas dans la classe des injures (article 563, 2° et 3° du Code pénal);
- ceux qui, sauf dispositions contraires, se présentent dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie, de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables (article 563 bis du Code pénal).⁴⁰

³⁹ À nouveau, l'article 119 bis ancien reprenait la même liste, sauf les articles 461 et 463 (concernant les vols simples) qui faisaient partie des infractions de 1^{ère} catégorie à l'époque.

Les éléments qui sont liés à la constatation des faits et à l'envoi du procès-verbal sont les mêmes que pour les infractions de 1^{ère} catégorie. Dans ce cas donc, le Procureur du Roi dispose d'un délai de deux mois afin d'informer la commune sur sa décision de poursuivre l'affaire ou de classer sans suite.

En revanche, lorsque le Procureur du Roi ne rend pas de décision ou déclare ne pas poursuivre l'affaire dans les deux mois, la commune devient compétente pour pouvoir agir administrativement. Mais l'infraction ne pourra plus faire l'objet de quelconques poursuites pénales.

§ 3 - Le protocole d'accord avec le Parquet

La loi du 24 juin 2013 permet au Collège communal et au Ministère Public de conclure entre eux un protocole d'accord⁴¹, afin d'assurer la cohérence et le bon déroulement de la procédure.

Le protocole d'accord est une:

*"Convention conclue entre le Parquet et le Collège communal fixant les lignes directrices en termes de politique pénale, mais qui devra cependant respecter les dispositions légales et ne pourra déroger aux droits des contrevenants."*⁴²

Cette convention devra être ratifiée par le Conseil communal s'il en fait le choix. Selon l'article 23, § 1^{er} de la loi du 24 juin 2013, le protocole est facultatif, sauf pour l'arrêt et le stationnement.

⁴⁰ Ces deux listes exhaustives – à savoir celle des infractions mixtes de 1^{ère} catégorie et celle des infractions mixtes de 2^{ème} catégorie – ont été détaillées dans cet ouvrage: VASSART, A., *La nouvelle législation des sanctions administratives communales*, Bruxelles, U.V.C.W., Politeia, 2014, p. 45.

⁴¹ Selon l'article 23, § 1 de la L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293, le Roi "fixe le contenu et le modèle par arrêté royal". À cet égard, l'A.R. du 21 décembre 2013 fixant les conditions et le modèle du protocole d'accord en exécution de l'article 23 de la loi relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 27 décembre 2013, p. 102905, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

⁴² VASSART, A., *La nouvelle législation des sanctions administratives communales*, Bruxelles, U.V.C.W., Politeia, 2014, p. 44.

Par exemple, le protocole pourrait supprimer le fameux délai de deux mois endéans lequel le Parquet est censé répondre, traiter de la détermination du mode de transmission des infractions, indiquer les infractions qui ne seront pas d'office soumises au Procureur du Roi, etc.

On pourrait encore imaginer que pour les infractions de 1^{ère} catégorie, le protocole d'accord pourrait prévoir d'office certaines infractions pour lesquelles le Procureur du Roi ne réserverait pas de suite mais qu'il trouverait opportun qu'une amende administrative ou une mesure alternative soit prise à la place.

Pour les infractions de 2^{ème} catégorie, on pourrait imaginer que le protocole d'accord pourrait prévoir que, pour certaines d'entre elles, le Procureur du Roi classe sans suite et que le fonctionnaire sanctionnateur puisse agir directement.

Ces exemples sont inspirés des travaux préparatoires à la loi du 24 juin 2013. Ils expliquaient déjà ce que pourrait contenir le protocole:

*"1° le type d'infractions mixtes à l'égard desquelles les parties estiment qu'il est plus opportun en général de prendre des sanctions administratives; 2° la procédure de transmission du procès-verbal de constatation de chaque infraction mixte ainsi que le délai minimal et les modalités d'information par le Procureur du Roi compétent à l'égard du fonctionnaire sanctionnateur sur sa volonté d'ouvrir ou non une information ou une instruction ou d'entamer des poursuites ou de classer sans suite chaque dossier à défaut de charges suffisantes; 3° les modalités de collaboration et d'échanges d'information."*⁴³

Section 3 - Les infractions du troisième niveau: les infractions de roulage

La loi du 24 juin 2013 permet aux communes qui le souhaitent d'inclure dans leur règlement général de police les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement et à la méconnaissance du signal C3.

⁴³ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 2012-2013, n° 53 2712/001, Exposé des Motifs, p. 18.

Le signal C3 représente l'accès interdit à tout conducteur dans les deux sens.⁴⁴ Le voici:



L'objectif principal est de lutter contre le mauvais stationnement et de manière principale contre le stationnement qui trouble la sécurité et la qualité de vie des centres urbains et des communes.

La circulaire explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales du 22 juillet 2014 le confirme:

*"La politique de stationnement est une composante importante de la politique de mobilité communale et urbaine. Les véhicules stationnés en infraction représentent non seulement une entrave à la mobilité mais menacent également la sécurité et la qualité de vie dans les centres urbains et les communes."*⁴⁵

Qui va établir le constat de l'infraction? Tant les fonctionnaires de police que les agents communaux pourront le faire.⁴⁶ En revanche, si les véhicules qui se trouvent en infraction sont impliqués dans un accident ou dans d'autres infractions, seul un fonctionnaire de police ou un garde champêtre pourra établir le procès-verbal.⁴⁷

Si la commune décide de frapper ces infractions d'une amende administrative, elle doit respecter trois conditions simultanées:

⁴⁴ PARC DE LA PLANTE, *Signal C3* (disponible sur: http://www.gracq.be/files/galeries/Amenagements/Namur/pages/page_38.html; consulté le 21 avril 2015).

⁴⁵ Voir point II.2.7 de cette circulaire.

⁴⁶ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 21, § 4, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

⁴⁷ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 22, § 6, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

- seules les infractions visées dans un arrêté royal pourront être poursuivies et les montants des amendes devront être respectés;⁴⁸
- le Conseil communal devra intégrer ces infractions dans son règlement de police;
- un protocole d'accord entre le Collège communal et le Parquet devra être conclu. Il doit fixer les modalités et les délais de transmission des constats d'infraction.⁴⁹

Section 4 - Le principe du cumul de qualifications ou concours d'infractions

Même si certains comportements sont incriminés par des législations supérieures, les communes ont la possibilité de réprimer ces comportements: c'est le principe du cumul des qualifications ou autrement dénommé le concours d'infractions.

En voici une définition:

"Il y a concours d'infractions lorsqu'une personne est poursuivie du chef de différentes infractions commises alors qu'aucune de ces infractions n'avait été encore définitivement jugée au moment de leur commission ou lorsqu'un même fait correspond à différentes incriminations."⁵⁰

Partant de cette définition, on peut en déduire qu'il y a cumul des qualifications lorsqu'un article du règlement communal de police est violé et qu'en même temps une disposition pénale légale est violée.

Le règlement de police doit être écarté lorsque celui-ci reprend les mêmes termes d'une loi, un décret ou une ordonnance qui règle une matière de façon détaillée. C'est le principe de la hiérarchie des normes. En revanche, rien n'empêche une commune de

⁴⁸ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 4, § 4, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

⁴⁹ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 23, § 1, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

⁵⁰ VANDERMEERSCH, D., *Éléments de droit pénal et de procédure pénale*, La Chartre, 4^{ème} édition, 2012, p. 282.

sanctionner administrativement des comportements qui seraient déjà visés par une loi, un décret ou une ordonnance mais sous une autre qualification.⁵¹

Dans un de ses nombreux arrêts, le Conseil d'État a autorisé la possibilité de pouvoir user du cumul des qualifications.⁵² Le fond du litige reposait sur la fermeture d'un établissement qui causait des nuisances sonores. Le bruit qui provenait de l'établissement constituait à la fois une violation d'une norme régionale⁵³ et du règlement général de police de la Ville de Bruxelles. Le Conseil d'État démontre que le comportement qui viole les deux normes précitées peut néanmoins être poursuivi par la commune, à condition que les termes qui sont utilisés pour identifier la nuisance ainsi que les fauteurs de trouble soient différents.

D'un point de vue procédural, le concours d'infractions suit le même sort que les infractions mixtes de 2^{ème} catégorie.⁵⁴

Chapitre 4 - Les sanctions administratives à l'égard des majeurs

Section 1 - Le respect des différents principes généraux de droit

§ 1 - Le principe général des droits de la défense

La loi du 24 juin 2013 ne prévoit pas la manière dont les droits de la défense du contrevenant doivent s'exercer.

⁵¹ Circulaire n° COL 1/2006 du Collège des procureurs généraux des Cours d'Appel, Introduction, point c), 1.: "*La concurrence d'une sanction administrative ou pénale était toutefois possible lorsque les mêmes faits pouvaient être différemment qualifiés selon les circonstances. Le Conseil communal pouvait déjà et peut donc encore, tant qu'un domaine déterminé n'est pas encore réglé entièrement par une autorité supérieure, promulguer des règlements supplémentaires. Cela veut dire que rien n'empêche la commune de punir administrativement des comportements qui seraient déjà (partiellement) sanctionnés par une norme de droit supérieur au moyen d'une autre qualification.*"

⁵² C.E., 30 septembre 2009, n° 196.522, S.P.R.L. Delya c. Bourgmestre de la Ville de Bruxelles et Ville de Bruxelles, pp. 8 et 9.

⁵³ Article 32, 8/, b) de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999 (code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale) ainsi modifiée par l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, d'autres législations en matière d'environnement et instituant un Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale.

⁵⁴ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 24, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

Cependant, il s'agit d'un principe général de bonne administration et d'une garantie reprise à l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH). On exige donc le respect de certaines formes avant de prendre une décision susceptible d'avoir des conséquences non négligeables dans le chef du contrevenant. Les droits de la défense s'appliquent à l'infliction d'une sanction administrative.

La jurisprudence du Conseil d'État va dans ce sens. Lorsque l'autorité décide de prendre une mesure grave motivée par son comportement à l'encontre d'une personne morale ou physique, elle doit au préalable:

- l'informer des faits qui lui sont reprochés ainsi que de la mesure envisagée et lui permettre de consulter son dossier administratif;
- conformément au principe général de droit, lui laisser un délai raisonnable pour préparer sa défense;
- lui donner la possibilité de faire valoir ses observations: premièrement quant aux faits invoqués à l'appui de la mesure envisagée, et deuxièmement quant à l'importance de cette mesure et des conséquences qui peuvent en découler;
- lui donner la possibilité d'être entendue, même si cette personne a déjà pu faire valoir ses moyens de défense dans un texte écrit.

Ces principes sont applicables en matière non-disciplinaire. La jurisprudence est abondante: on peut notamment citer l'application de ce principe tant en ce qui concerne les mesures graves affectant la manière de travailler d'agents, que pour ce qui est en rapport avec le retrait d'une autorisation d'exploiter une activité, ou encore l'obligation de fermeture d'un bien.

En conséquence, le Collège communal devrait suivre les mêmes règles que le fonctionnaire sanctionnateur.

Toutefois, l'audition du contrevenant peut être déléguée par le Collège communal, soit à l'un de ses membres, soit à un fonctionnaire qu'il désigne spécialement à cet effet (Directeur général, Directeur des affaires juridiques, etc.).⁵⁵

§ 2 - Le principe général non bis in idem

La possibilité de sanctionner, sur base d'un règlement général de police, un comportement qui viole d'autres législations doit être appréhendée avec prudence, car le principe non bis in idem se doit d'être respecté.

Il s'agit d'un principe général de droit qui est consacré par l'article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, directement applicable en droit belge.⁵⁶

En quelques mots, ce principe signifie qu'une personne ne peut être sanctionnée deux fois pour les mêmes faits après une procédure pénale définitivement clôturée.⁵⁷ C'est le principe de l'interdiction du cumul des sanctions.

Un même fait ne peut pas être sanctionné plus d'une fois par des sanctions qui sont de même nature. Par contre, rien n'empêche que des sanctions ou des mesures de nature différente soient infligées pour les mêmes faits.⁵⁸ Les autorités belges peuvent donc établir des sanctions qui sont de nature différente pour une même infraction, lorsque celle-ci est soumise à la fois au régime des sanctions administratives, et à la fois soumise au régime du droit pénal.⁵⁹

La Cour de Cassation a défini ce principe dans l'un de ses arrêts:

"Le principe général du droit non bis in idem (...) s'oppose à ce qu'une personne fasse l'objet de poursuites pénales après avoir payé une amende administrative à caractère répressif, lorsque le texte prévoyant l'amende administrati-

⁵⁵ C.E., 15 janvier 1997, n° 64.208, Mottet c/ commune d'Uccle.

⁵⁶ Ce pacte a été signé par la Belgique le 10 décembre 1968 et ratifié le 21 avril 1983 (disponible sur: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=fr).

⁵⁷ C.E., 3 décembre 2004, n° 138.007, Carbone.

⁵⁸ C.E., 14 juin 1997, n° 66.946, De Clercq.

⁵⁹ Cass., 5 février 1999, *J.T.*, 1999, p. 757.

*ve et celui relatif à l'infraction pénale répriment, en des termes équivalents, le même comportement et que les éléments essentiels des deux infractions sont identiques."*⁶⁰

En ce qui concerne les sanctions administratives communales, le meilleur moyen d'assurer le respect de ce principe non bis in idem est le détour par le Ministère Public.

En effet, lorsqu'une infraction est susceptible de faire tant l'objet de poursuites pénales que de poursuites administratives, la loi organise un système de communication entre l'administration et le Ministère Public. La loi prévoit que l'une ne pourra agir que si l'autre a renoncé à le faire. De cette manière, la priorité est donnée tantôt aux poursuites administratives, tantôt aux poursuites pénales.

§ 3 - Le principe général du délai raisonnable

Le principe du délai raisonnable est un principe général de droit qui s'applique à l'administration et plus particulièrement aux autorités administratives. En ce qui concerne les sanctions administratives à caractère pénal, ce principe est garanti par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

D'après le Conseil d'État, l'autorité administrative qui est chargée d'infliger des sanctions doit assurer une mission proche de celle d'une juridiction répressive et est donc tenue de respecter ce principe et les règles qui sont imposées à une telle juridiction.⁶¹

En conséquence, même si aucun texte ne prévoit de délai déterminé, l'autorité administrative a l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure avec célérité, à partir du moment où elle a connaissance des faits qui sont susceptibles de donner lieu à une sanction.⁶² De cette manière, l'autorité doit poursuivre la procédure de façon à ce qu'une décision intervienne dans un délai raisonnable.

⁶⁰ Cass., 4 mars 2013, Libercas, 6/2013, p. 68/83 (disponible sur: <https://www.cass.be>).

⁶¹ C.E., 24 mars 2005, n° 142.593, S.A. T.V.I.

⁶² C.E., 29 juin 2006, n° 160.797, Cheron.

Le caractère raisonnable du délai doit s'apprécier au cas par cas, selon les circonstances de la cause, de la nature de l'affaire, du comportement de la personne sanctionnée et de celui de l'autorité. Ceci paraît évident notamment lorsque le bourgmestre doit constituer un dossier solide avant de pouvoir fermer un établissement.

De plus, selon le Conseil d'État, "le respect d'un délai raisonnable s'impose, notamment, pour assurer la sécurité juridique et pour éviter une trop longue incertitude sur l'issue de la procédure."⁶³

En ce qui concerne les sanctions administratives communales, le texte fait la distinction entre les amendes administratives et les autres sanctions administratives. Pour les amendes administratives, la loi impose un délai strict après lequel plus aucune sanction ne pourra être infligée par l'autorité administrative.⁶⁴ La conséquence du dépassement du délai raisonnable est donc la perte de la compétence de l'autorité pour infliger la sanction. En revanche, pour les trois autres sanctions dépendantes du Collège communal⁶⁵, il n'y a pas de délai strict.

Le principe général du délai raisonnable n'est pas d'ordre public⁶⁶ et a une valeur législative. Théoriquement, la loi pourrait donc y déroger, même s'il n'y avait aucune utilité à le faire.

§ 4 - Le principe général de proportionnalité

C'est aussi un principe général de droit qui s'impose à l'administration.

Ce principe est réaffirmé par la loi du 24 juin 2013. Une sanction administrative doit toujours être proportionnée à la gravité des faits qui la motivent, et cela quel que soit le cas dans lequel on se trouve.⁶⁷

⁶³ C.E., 11 avril 2003, n° 118.233.

⁶⁴ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 26, § 3, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

⁶⁵ La suspension ou le retrait d'une autorisation ou d'une permission délivrée par la commune, la fermeture d'un établissement.

⁶⁶ C.E., n° 142.712, 29 mars 2005.

La loi du 24 juin 2013 va également préciser la notion de récidive, alors que, sous l'empire de l'article 119 bis, on se posait des questions quant aux différentes modalités qui entourent ce principe.

L'article 7, alinéa 1 de cette loi précise qu'il y a récidive:

"Lorsque le contrevenant a déjà été sanctionné pour une même infraction dans les vingt-quatre mois qui précèdent la nouvelle constatation de l'infraction."

La règle énoncée est donc plus claire et c'est dans l'article 44 de la loi du 24 juin 2013 que l'on retrouve l'application de cette règle. En effet, la commune a l'obligation de tenir un registre des sanctions administratives, registre qui permet à la commune et au fonctionnaire sanctionnateur d'avoir un accès direct à toutes les données personnelles des contrevenants et de voir quelles sanctions administratives ont été infligées à ceux-ci.⁶⁸

Au niveau provincial, un registre des infractions est également tenu par le fonctionnaire sanctionnateur provincial pour toutes les communes qui lui ont confié la gestion des sanctions administratives.

Enfin, l'article 7, alinéa 2 de la loi du 24 juin 2013 indique que la concomitance de plusieurs infractions à un seul et même règlement donnera lieu à une sanction unique, qui sera proportionnelle à la gravité de l'ensemble des faits. Ceci est logique car cette règle permet de préserver les droits du contrevenant, ce qui va lui permettre d'échapper à une éventuelle évaluation objective de l'autorité. Cet article s'inscrit donc dans la continuité de l'article 119 bis, § 5 de la NLC.

⁶⁷ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 7, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

⁶⁸ Voir également l'A.R. du 21 décembre 2013 fixant les conditions particulières relatives au registre des sanctions administratives communales institué par l'article 44 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 27 décembre 2013, p. 102911.

Dans l'hypothèse où le fonctionnaire sanctionnateur aurait appliqué une sanction totalement disproportionnée par rapport à la gravité des faits, le juge du Tribunal de Police peut, sur recours du contrevenant, la réduire à un taux inférieur.

Section 2 - Le respect de l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme

L'article 6 de la CEDH consacre un droit fondamental, c'est-à-dire le droit à un procès équitable. Il est rédigé comme suit:

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...)."

Le respect de l'article 6 de la CEDH a logiquement été étudié et a fait l'objet de diverses jurisprudences dans le cadre de la loi primitive du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes.

À l'époque, la question était de savoir si une sanction qualifiée par le législateur d'administrative revêtait bien un caractère pénal au sens de l'article 6 de la CEDH.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe avait admis la légitimité des sanctions administratives, dans sa Recommandation R 91/1 du 13 février 1991 relative aux sanctions administratives, pour autant que soient respectés les principes suivants:

- la sanction doit être prévue par une loi ou un acte législatif équivalent, c'est le principe de légalité;
- la non-rétroactivité de la sanction la plus sévère;
- le non-cumul de sanctions pour les mêmes faits: principe non bis in idem;
- l'administration doit statuer dans un délai raisonnable;
- l'obligation de clôturer toute procédure ouverte;

- l'application des principes de procédure administrative équitable;
- la charge de la preuve doit être imposée à l'administration;
- un contrôle de la légalité de la sanction doit être prévu devant une juridiction indépendante et impartiale, établie par la loi.⁶⁹

De son côté, la Cour Européenne des Droits de l'Homme, a adopté une attitude pragmatique. D'une part, elle a admis l'allégement des tâches judiciaires pour les infractions légères à travers l'intervention préalable d'organes administratifs qui infligent des sanctions administratives.⁷⁰

D'autre part, elle a estimé que, même si la décision d'une autorité administrative ne remplit pas les conditions imposées par l'article 6 de la CEDH, le contrôle ultérieur de cette décision par un organe judiciaire de pleine juridiction offrait les garanties de cet article. Dès lors, en Belgique, la possibilité offerte par le législateur au contrevenant d'introduire un recours contre les amendes auprès du Tribunal de Police et, contre les retraits, suspensions et fermetures au Conseil d'État, permet l'exercice de l'article 6 de la CEDH devant ces deux juridictions.

Enfin, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a indiqué qu'une amende infligée par une autorité locale revêt un caractère pénal dès lors qu'elle s'adresse à l'ensemble des citoyens et non à un groupe déterminé de personnes. Cette amende a pour objet de dissuader et de punir, et ce même si le contrevenant n'encourt pas de peine de prison.⁷¹

En droit belge, le Conseil d'État a aussi estimé qu'il ne suffit pas de qualifier les amendes prononcées par le fonctionnaire sanctionnateur de sanctions administratives pour éluder les garanties offertes en matière pénale par l'article 6 de la CEDH.

⁶⁹ COENEN, A., "Les sanctions administratives dans les communes", *Mouvement communal*, U.V.C.W., 11-12/2001, p. 32.

⁷⁰ Cour Eur. D. H., arrêt Özturk c/ Allemagne, 21 février 1984, n° 8544/79.

Cour Eur. D. H., arrêt Lutz c/ Allemagne, 25 août 1987, n° 9912/82.

Cour Eur. D. H., arrêt Lecompte, Van Leuven et De Meyr c/ Belgique, 23 juin 1981, § 51.

⁷¹ Cour Eur. D. H., arrêt Kadubec c/ Slovaquie, 2 septembre 1998, § 50 à 53.

Dans le cadre des travaux préparatoires de la loi du 13 mai 1999, le Conseil d'État, section législation, s'est posé la question de savoir si les sanctions qualifiées d'administratives n'ont pas un caractère fondamentalement pénal au sens de l'article 6 de la CEDH.⁷²

Il en arrive à la conclusion que les garanties de la Convention Européenne des Droits de l'Homme doivent être assurées à tout justiciable, quand bien même les sanctions ne sont que des décisions administratives. Chaque individu a droit à un juge indépendant et impartial, qui applique également un contrôle de la proportionnalité de la sanction par rapport aux faits incriminés.

Le Conseil d'État admet enfin que le principe de pleine juridiction implique un contrôle d'opportunité. Il a clairement répondu sur ce point dans les termes suivants:

*"Selon la Cour Européenne des Droits de l'Homme, est un tribunal de pleine juridiction celui qui a le pouvoir de se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes à la solution du litige dont il est saisi; que non seulement le Conseil d'État est compétent pour apprécier si l'acte attaqué respecte les règles de droit applicables mais également pour vérifier si les faits sur lesquels il repose sont exacts; qu'il peut également le censurer si la sanction prononcée est manifestement disproportionnée par rapport aux faits retenus à charge de l'intéressé; qu'ainsi, le Conseil d'État exerce un contrôle de pleine juridiction au sens de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme; que celle-ci ne l'oblige nullement à se substituer intégralement à l'administration active; que, par ailleurs, si le Conseil d'État ne substitue pas sa décision à celle de l'autorité administrative, celle-ci est tenue de se conformer à l'arrêt d'annulation et si elle prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de cet arrêt."*⁷³

⁷² Doc. Parl., Chambre, Session ordinaire 1998/1999, 2031/1, pp. 13 à 21.

⁷³ C.E., n° 209.318, 30 novembre 2010.

Section 3 - Les amendes administratives

§ 1 - L'agent constatateur

En 1999, seuls les fonctionnaires de police étaient compétents pour constater les infractions. La nouveauté apparaissant dans la loi du 24 juin 2013 réside dans le fait que les agents verbalisants sont civils. L'agent et le fonctionnaire de police gardent la main, mais à ceux-ci vient s'ajouter le garde-champêtre (uniquement dans l'exercice de ses compétences).

L'article 20 de la loi du 24 juin 2013 élargit le champ des personnes qui sont désormais compétentes pour constater des infractions sanctionnées uniquement de manière administrative.

Premièrement, les agents communaux désignés par le Conseil communal et répondant à des conditions minimales en matière de sélection, recrutement, formation et compétence.⁷⁴ Ils doivent suivre une formation de quarante heures durant dix jours dans un organisme agréé. Le programme comprend la législation de base, la constatation des infractions et la rédaction de constats, la gestion des conflits et les bases du fonctionnement des services de police. À l'issue de cela, un examen est organisé. Ensuite, le Conseil communal pourra désigner l'agent et ce dernier recevra une carte d'identification (dont il devra se munir pour constater les infractions).

Autre nouveauté: les agents communaux pourront constater les infractions sur le territoire de l'ensemble des communes qui se trouvent dans même une zone de police pluricommunale, et ce moyennant l'accord de ces communes avec la zone.

Ensuite, les agents des sociétés de transport en commun pourront également procéder à des constatations. Cette attribution s'inscrit dans la continuité de la loi du

⁷⁴ Les conditions se trouvent dans l'A.R. du 21 décembre 2013 fixant les conditions minimales en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétence des fonctionnaires et membres du personnel compétents pour constater les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives communales, *M.B.*, 27 décembre 2013, p. 102915.

17 juin 2004.⁷⁵ Mais la pratique démontre que les constatations faites par ces agents sont rares. Il faudra donc voir à l'avenir ce qu'il en adviendra.

Troisièmement, les agents de gardiennage privés, désignés par le Conseil communal, sont également compétents. Ils auront la possibilité de déclarer l'infraction constatée auprès d'agents de police, de fonctionnaires de police et de gardes-champêtres, et ce dans le cadre strict de leurs attributions.

De surcroît, il y a les agents provinciaux ou régionaux, membres du personnel des intercommunales et régies communales autonomes. Ils sont désignés par le Conseil communal mais à ce propos nous pouvons nous poser des questions. En effet les Conseillers communaux devront désigner des agents qui appartiennent à un autre niveau de pouvoir. À cet égard, la circulaire du 22 juillet 2014 précise que:

*"Le Conseil communal devra énumérer de manière limitative dans l'acte de désignation les articles du règlement communal de police auxquels leur compétence de constatation est applicable. Il ne peut par ailleurs énumérer que les articles en rapport direct avec les compétences découlant de la réglementation applicable à ce personnel."*⁷⁶

Enfin, il y a bien évidemment les gardiens de la paix.⁷⁷ Eux, par contre, sont dispensés de la délivrance d'une carte d'identification. Les gardiens de la paix ont comme mission principale d'augmenter le sentiment de sécurité de tous les citoyens par leur présence dans les quartiers. Ils constituent le relais entre la population et la commune. Ils sont chargés de signaler aux services communaux compétents ou à la police les problèmes auxquels ils sont confrontés.

⁷⁵ L. du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle Loi Communale, *M.B.*, 29 novembre 2004, p. 80164.

⁷⁶ Circulaire du 22 juillet 2014 explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales, point III.1.16., *M.B.*, 8 août 2014, p. 58139.

⁷⁷ L. du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix et à la modification de l'article 119 bis de la Nouvelle Loi Communale, *M.B.*, 29 juin 2007, p. 36090. Cette loi a été modifiée par L. du 13 janvier 2014 modifiant la L. du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119 bis de la Nouvelle Loi Communale, *M.B.*, 30 janvier 2014, p. 8352.

§ 2 - L'agent sanctionnateur

Étant donné que les communes ont la capacité depuis 1999 de sanctionner les comportements constitutifs d'un dérangement public, elles ont dû désigner un fonctionnaire sanctionnateur, provincial ou communal, chargé d'infliger les amendes administratives et répondant à des conditions d'indépendance et de qualification déterminées par le Roi.⁷⁸

Premièrement, si une commune choisit un fonctionnaire sanctionnateur communal, il doit être désigné par son Conseil communal. Il ne peut pas être la personne qui a constaté l'infraction. De plus, il peut être choisi pour une ou plusieurs communes.

Le fonctionnaire sanctionnateur qui est le premier de liste demeure le Directeur Général, suivi de l'agent statutaire ou contractuel ou, dans les communes de la Région Wallonne, d'un membre des structures de coopération.⁷⁹

Mais le Conseil communal peut aussi décider de choisir un fonctionnaire sanctionnateur provincial. Son rôle est d'informer, de conseiller et d'accompagner chacune des communes qui font appel à lui. Il les aide à la révision de certains règlements, comme par exemple pour préciser certaines notions, les remettre au goût du jour, etc.

Le pouvoir discrétionnaire du fonctionnaire sanctionnateur est très important. Il s'exerce à deux niveaux: il juge l'opportunité des poursuites et ensuite il décide de la sanction. Cette décision est directement exécutoire après l'écoulement du délai de recours. En somme, la commune peut décider de faire appel à un huissier de justice afin de provoquer l'exécution forcée. Cette décision administrative a donc la même force qu'un jugement.

Qu'il soit communal ou provincial, le fonctionnaire désigné se voit revêtu d'une fonction s'apparentant à celle d'un juge administratif, et ce par la loi et une habilitation du

⁷⁸ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 6, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

⁷⁹ A.R. du 21 décembre 2013 fixant les conditions de qualification et d'indépendance du fonctionnaire chargé d'infliger l'amende administrative et la manière de percevoir les amendes en exécution de la loi relative aux sanctions administratives communales, article 1, *M.B.*, 27 décembre 2013, p. 102913.

Conseil communal. En effet, une amende administrative est une sanction de nature intrinsèquement pénale.

Le fonctionnaire sanctionnateur a le pouvoir d'entamer ou non une procédure si les conditions prévues dans le règlement communal sont remplies. En quelque sorte, il est le garant de la procédure visant à infliger une amende administrative. Pour les mineurs, il peut proposer une implication parentale (facultative) et une médiation (obligatoire), ou une prestation citoyenne (si la médiation échoue), et en dernier recours une amende administrative.

Il doit se prononcer avec autonomie et indépendance. C'est pour cette raison qu'il n'est soumis à aucune instruction de la part du Conseil communal, du Collège communal ou du bourgmestre.⁸⁰

Dans le cadre des infractions mixtes, l'avis du Ministère Public est requis, ce qui paraît évident au vu des nouvelles collaborations entre ce dernier et les communes.

Le fonctionnaire sanctionnateur devra suivre une formation précise, dont le programme reprend la loi du 24 juin 2013, les principes généraux de droit et la gestion des conflits. Cette formation est dispensée par des écoles provinciales ou régionales d'administration ou par un organisme agréé pour la formation des agents de police. Le fonctionnaire devra suivre vingt heures de cours pendant cinq jours maximum, au bout desquels un examen est prévu.

§ 3 - La décision administrative

Après avoir reçu d'un agent habilité un procès-verbal constatant une incivilité, le fonctionnaire sanctionnateur peut décider d'entamer une procédure administrative à l'égard d'un contrevenant. Il doit lui communiquer par lettre recommandée les faits qui lui sont reprochés et préciser dans sa notification que le contrevenant a le droit,

⁸⁰ A.R. du 21 décembre 2013 fixant les conditions de qualification et d'indépendance du fonctionnaire chargé d'infliger l'amende administrative et la manière de percevoir les amendes en exécution de la loi relative aux sanctions administratives communales, article 4, *M.B.*, 27 décembre 2013, p. 102913.

d'une part, de se faire assister ou représenter par un conseil et, d'autre part, de prendre connaissance de son dossier.

Toutefois, si le fonctionnaire sanctionnateur estime que l'amende n'excédera pas les 70 euros, le contrevenant majeur n'a pas le droit de présenter oralement.

Après avoir traité le dossier dans un délai de 6 mois maximum, le fonctionnaire sanctionnateur porte sa décision à la connaissance du contrevenant. Là encore, il doit recourir à un envoi recommandé, ce qui, incontestablement, engendre des frais pour la commune, surtout pour les faits dont l'amende est minime. Notons encore que lorsqu'il s'agit d'un fait reproché à un contrevenant mineur, les notifications de constat et d'application de l'amende administrative doivent être faites par plis recommandés à la fois au mineur mais aussi à ses père et mère.

Il serait peut-être intéressant, à une époque d'utilisation systématique de nouvelles technologies dans beaucoup de domaines, d'envisager l'emploi de cette pratique pour les sanctions administratives.

Les notifications au contrevenant doivent prévoir obligatoirement les voies de recours qui lui sont ouvertes.

Notons encore que pour les faits qui constituent à la fois une infraction pénale et une infraction administrative, le fonctionnaire sanctionnateur doit également transmettre une copie des constatations et de sa décision administrative au Procureur du Roi. Dans les cas de faits à charge des mineurs, le Procureur du Roi reçoit automatiquement une copie des constatations et des notifications des amendes administratives. Celles-ci se prescrivent par cinq ans à compter du jour où elles doivent être payées.

§ 4 - La perception de l'amende

Tout d'abord, il faut savoir qu'il existe deux sortes de perception: la perception ordinaire et la perception immédiate.

Premièrement, l'article 33 de la loi du 24 juin 2013 reprend le principe de la perception ordinaire de l'ancien article 119 bis, § 13 de la NLC. Les amendes administratives sont perçues au bénéfice de la commune.

L'amende administrative est payée par le contrevenant dans le délai d'un mois qui suit le jour du caractère exécutoire de la décision, par versement ou virement sur un compte bancaire de l'administration communale. Le produit de toutes les amendes ira directement dans les recettes du budget ordinaire de la commune.

Le paiement peut également s'effectuer dans les mains du Directeur financier de la commune (anciennement le receveur communal).⁸¹ Bien évidemment, ces modes de paiement sont de plus en plus utilisés via la voie électronique.

Deuxièmement, les articles 34 à 42 de la loi du 24 juin 2013 traitent de la perception immédiate des amendes administratives. Ceci constitue également une nouveauté de la loi SAC.

Elle vaut uniquement pour les faits repris aux articles 2 et 3, 3° de la loi du 24 juin 2013, c'est-à-dire les infractions purement administratives ou relatives à l'arrêt et au stationnement, ainsi qu'au signal C3. En somme, ce type de perception ne sera jamais possible pour les infractions mixtes de première et de deuxième catégorie.

De plus, il faut que ces infractions aient été commises par une personne physique qui n'a ni domicile légal ni résidence fixe en Belgique.⁸²

Seuls les membres du cadre opérationnel de la police fédérale et locale sont autorisés à percevoir l'amende, cela paraissant évident pour des raisons d'impartialité et de garantie des droits du contrevenant.⁸³ En outre, le contrevenant doit être averti de

⁸¹ A.R. du 21 décembre 2013 fixant les conditions de qualification et d'indépendance du fonctionnaire chargé d'infliger l'amende administrative et la manière de percevoir les amendes en exécution de la loi relative aux sanctions administratives communales, article 7, *M.B.*, 27 décembre 2013, p. 102913.

⁸² L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 34, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

⁸³ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 35 et 36, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

l'ensemble de ses droits et la perception immédiate nécessite donc l'accord de ce dernier.

Concernant l'aspect financier, la perception sera limitée à 25 euros pour une infraction, et à maximum 100 euros lorsqu'au moins quatre infractions ont été décelées.⁸⁴

Par ailleurs, un arrêté royal devait déterminer quels seront les montants applicables pour les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement. C'est chose faite avec l'arrêté royal du 9 mars 2014.⁸⁵

Parmi les autres restrictions, on retrouve la minorité d'âge. En effet, l'infraction d'un mineur ne fera pas l'objet d'une perception immédiate. De plus, si le PV de constatation contient plusieurs infractions dont au moins une d'entre elles est mixte, il n'y aura pas de perception immédiate.⁸⁶

Ici encore, un arrêté royal devra déterminer toutes les modalités de paiement, car la loi du 24 juin 2013 mentionne simplement le fait que le paiement se fait en liquide ou par carte bancaire.

Enfin, lorsqu'il s'agit d'une infraction relative à l'arrêt et au stationnement, le PV doit être obligatoirement transmis au fonctionnaire sanctionnateur ainsi qu'au Procureur du Roi, et ce dans les quinze jours de la constatation (avec comme mention le paiement immédiat de l'amende).

§ 5 - Les recours

Le recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur est bien entendu envisageable, et ce en vertu des droits dont chaque individu dispose. Les juridictions compétentes sont différentes selon qu'il s'agit d'un contrevenant majeur ou mineur.

⁸⁴ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 37, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

⁸⁵ A.R. du 9 mars 2014 relatif aux sanctions administratives communales pour les infractions en matière d'arrêt et de stationnement et pour les infractions aux signaux C3 et F103 constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement, *M.B.*, 20 juin 2014, p. 46950.

⁸⁶ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 39, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

Tout d'abord, s'il s'agit d'un contrevenant majeur, le recours se fait par requête écrite devant le Tribunal de Police dans le mois de la notification de la décision.⁸⁷

Pour rappel, la décision du fonctionnaire sanctionnateur est assortie de la force exécutoire après le délai d'un mois.

Cette règle est reprise de l'ancien article 119 bis, § 12, alinéa 1^{er} de la NLC.

En revanche, le contrevenant mineur sanctionné d'une amende administrative dispose d'un recours auprès du Tribunal de la Jeunesse, et ce par requête gratuite. Les parents seront aussi habilités à ester en justice.⁸⁸

Ici aussi, cette règle est reprise de l'ancien article 119 bis, § 12, alinéa 2 de la NLC.

C'est donc aux Tribunaux de se prononcer sur la légalité et la proportionnalité de l'amende administrative contestée. Soit le Tribunal confirme la sanction, soit il réforme la décision du fonctionnaire sanctionnateur.

En outre le juge de la jeunesse pourra, s'il le souhaite, effacer l'amende administrative contre une mesure de garde, d'éducation ou de préservation.⁸⁹

Lorsque le Tribunal rend sa décision sur le recours, il n'y a pas d'appel possible, hormis la mesure protectionnelle décrite ci-dessus que le juge de la jeunesse est susceptible de prendre. Dans ce cas là uniquement, le dossier sera déféré devant la Cour d'Appel, section Jeunesse.⁹⁰

Seul un pourvoi en cassation pourra être possible contre la décision rendue par le Tribunal de Police (même si le texte légal ne le précise nulle part).

⁸⁷ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 31, § 1, alinéa 1, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

⁸⁸ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 31, § 1, alinéa 2, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

⁸⁹ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 31, § 1, alinéa 5, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

⁹⁰ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 31, § 1, alinéa 6 et 7, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

De façon surprenante mais logique, la commune dispose des mêmes recours que ceux des contrevenants. En effet, seul le fonctionnaire sanctionnateur décide de la poursuite ou non de la procédure administrative. S'il décide de ne pas poursuivre et que la commune n'est pas forcément d'accord avec cette position, le recours permettra d'examiner le bien-fondé de la décision.

Section 4 - Les autres sanctions administratives

§ 1 - L'énumération

Ces sanctions sont:

- la suspension administrative d'une autorisation ou d'une permission délivrée par la commune;
- le retrait administratif d'une autorisation ou d'une permission délivrée également par la commune;
- la fermeture temporaire ou définitive d'un établissement.⁹¹

§ 2 - L'agent constatateur

L'infraction doit faire l'objet d'une constatation dans un procès-verbal. Les agents qui sont amenés à verbaliser ces types d'infractions sont les fonctionnaires de police, les agents de police, les gardes-champêtres particuliers ou les agents civils.

L'original du procès-verbal est transmis au Collège communal. Contrairement à ce qui prévaut en matière de transmission de comptes rendus administratifs au fonctionnaire sanctionnateur, il n'y a pas de délai qui est imposé pour transmettre les constatations d'infraction au Collège communal.

Selon l'article 45 de la loi du 24 juin 2013, ces sanctions seront infligées uniquement si le contrevenant a reçu un avertissement préalable, avertissement qui comprend un extrait du règlement qu'il a transgressé. Dans cet avertissement, le contrevenant est

⁹¹ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 4, § 1, alinéa 2, 2° à 4°, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293. Il n'y a aucune nouveauté concernant ces sanctions: ce sont les mêmes que celles qui se trouvaient à l'article 119 bis, § 2, alinéa 2, 2° à 4° de la NLC.

informé qu'une infraction a été constatée et qu'une sanction sera probablement prononcée lors de la prochaine infraction ou si elle perdure. La sanction ne pourra donc tomber qu'après un deuxième constat d'infraction dressé après cet avertissement préalable.

§ 3 - L'autorité sanctionnatrice

Le procès-verbal de l'infraction constitue un dossier administratif qui doit être soumis au Collège communal. L'instruction de ce dossier incombe au Directeur Général, puisqu'il assiste aux Collèges communaux, en rédige les procès-verbaux et contrôle les points qui sont mis à l'ordre du jour.⁹² Si ce dernier est fonctionnaire sanctionnateur, il devra indiquer qu'il n'agit pas selon cette qualité.

C'est donc le Collège communal qui inflige ces sanctions et c'est le Conseil communal qui devra établir la manière dont elles seront notifiées au contrevenant. Le fonctionnaire sanctionnateur n'est donc pas compétent pour infliger ces sanctions.

Le texte n'est pas très précis concernant la procédure, mais il faut néanmoins respecter les principes généraux de droit administratif.

Le Collège communal doit en effet tenir compte du principe de proportionnalité, expliqué ci-dessus. En outre, la sanction qui est infligée doit être en relation avec la gravité du dérangement causé. De plus, lorsque plusieurs incidents donnent lieu à une seule infraction, il n'y aura qu'une seule sanction qui sera prononcée. Enfin, en cas de récidive, la durée ou la nature de la sanction pourra éventuellement être adaptée.

Toutes les garanties prévues par les traités internationaux devront être respectées.

L'article 25, § 2 de la loi du 24 juin 2013 reprend les principes énumérés dans l'article 119 bis, § 9 de la NLC: le contrevenant devra avoir connaissance des faits précis, il aura droit à consulter son dossier, à être assisté par un avocat, à disposer d'un délai raisonnable pour préparer sa défense et il pourra exposer ses moyens de défense.

⁹² Le terme "Directeur Général" a remplacé le terme "secrétaire communal" par le décret du 18 avril 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation.

Le contrevenant a le droit d'être auditionné par le Collège communal ou par une personne que celui-ci délègue. La délégation n'est possible que lorsque certains pouvoirs considérés comme non-essentiels sont délégués. Par exemple, le Collège communal pourrait déléguer son pouvoir au Directeur Général, mais dès lors un écrit sera nécessaire, car il n'y a pas de délégation sans texte.⁹³

L'audition est ensuite intégrée au dossier de la procédure, ce qui permet au Collège communal d'en prendre connaissance.

§ 4 - La décision administrative

Le Collège communal doit statuer de manière dûment motivée et devra veiller au respect du principe de proportionnalité de la sanction.

L'acte est signé par le bourgmestre et contresigné par le Directeur Général, conformément à l'article L1132-3 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation.

Concernant la publicité, l'acte doit être porté à la connaissance du contrevenant par la voie de la notification, et plus précisément par l'envoi d'une lettre recommandée, assortie de la mention du recours qui peut être ouvert contre la décision.

Enfin, en ce qui concerne le contrôle de l'autorité de tutelle, aucun acte des communes n'est susceptible d'échapper à son contrôle. Mais rien n'oblige les communes à transmettre les décisions visées ici au Gouvernement régional. Cette autorité de tutelle peut en demander communication ainsi que tout particulier qui peut se pourvoir devant le Gouvernement régional, mais sans être certain que celle-ci se prononce.

§ 5 - Le recours contre la décision administrative

Il n'y a aucune mesure alternative possible pour les sanctions autres que les amendes administratives. La médiation et la prestation citoyenne ne sont possibles que pour les amendes administratives.

⁹³ C.E., 15 janvier 1997, n° 64.028, Mottet c/ commune d'Uccle.

Le contrevenant sanctionné n'aura que deux possibilités: être d'accord avec la décision ou introduire un recours contre celle-ci.

Étant donné que la loi n'a pas prévu de voies de recours spécifiques, il faudra se référer au droit commun.

La décision du Collège communal est un acte administratif unilatéral qui a des effets juridiques à l'égard de son destinataire: c'est le Conseil d'État qui est compétent pour en connaître.⁹⁴

Conformément à l'article 14 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État, le destinataire de la décision pourra saisir la Section d'Administration du Conseil d'État dans les soixante jours de la notification. Il pourra introduire un recours en annulation ou en suspension contre la décision. Il faut absolument que la lettre de notification mentionne le recours ouvert au Conseil d'État ainsi que la procédure et la forme à respecter.

La requête déposée par le contrevenant au Conseil d'État doit contenir:

- le nom, la qualité et le domicile du requérant;
- l'objet du recours et un exposé des faits et moyens;
- la dénomination et l'adresse de la commune comme partie adverse.

Le requérant doit également joindre une copie de la décision qu'il conteste. Il doit aussi avertir la commune de son recours, conformément à l'article 3 ter du règlement de procédure devant la Section d'Administration. Celle-ci est toutefois rarement utilisée par le requérant.

Section 5 - Les mesures alternatives à l'égard des majeurs

L'application des mesures alternatives aux majeurs est facultative. Le Conseil communal a la faculté de choisir s'il veut ou non en prévoir dans son règlement. Si ce n'est pas

⁹⁴ SALMON, J., *Le Conseil d'État*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 264-265: "Sont seules susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir les mesures administratives qui présentent le caractère de décision et ont été prises en dernier ressort (...). Est recevable le recours pour excès de pouvoir formé contre un acte juridique unilatéral émané d'une autorité administrative."

prévu, le fonctionnaire sanctionnateur ne pourra pas en infliger et devra se contenter d'une amende administrative. Par contre, si c'est prévu, le fonctionnaire sanctionnateur aura la faculté d'en proposer ou non. Les deux mesures alternatives sont la médiation et la prestation citoyenne.

§ 1 - La médiation

A. L'origine

C'est la loi du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle Loi Communale qui a introduit la notion de médiation dans le régime des sanctions administratives communales. Ce régime a été entièrement revu par la loi du 24 juin 2013 car elle apporte à la médiation une définition, un cadre et un nom: la "médiation locale".

L'article 4, § 2, 2° de la loi du 24 juin 2013 définit la médiation locale comme:

"Une mesure permettant au contrevenant, grâce à l'intervention d'un médiateur, de réparer ou d'indemniser le dommage causé ou d'apaiser le conflit."

L'article 119 ter de la NLC précisait que:

"La médiation (...) a pour seul objet de permettre à l'auteur de l'infraction d'indemniser ou de réparer le dommage qu'il a provoqué."

Le contenu reste quasiment identique, hormis l'introduction des termes "apaisement du conflit" dans le texte.

Déjà dans l'exposé des motifs de la loi du 17 juin 2004, le caractère indemnitaire de la médiation avait été souligné:

"Il faut relever que la médiation ici en cause vise simplement à éviter que la sanction administrative ne soit infligée au contrevenant, à accepter d'indemniser la victime ou à réparer, par tout moyen approprié, le dommage qu'il a pro-

voqué. Cette procédure ne doit pas être confondue avec la médiation telle qu'elle résulte de l'article 216 ter du Code d'instruction criminelle."⁹⁵

En pratique, les médiateurs proposaient souvent des prestations citoyennes ou des tâches d'intérêt général de quelques heures au profit de services d'intérêt public ou d'associations. Il n'y avait donc pas de sanction lorsque qu'une médiation sans portée indemnitaire n'était pas exécutée.

Maintenant, la médiation s'inscrit non seulement dans un processus indemnitaire mais aussi comme un mode de pacification des conflits.

Les travaux préparatoires de la loi du 24 juin 2013 précisent à ce sujet:

*"Cette médiation locale permet au contrevenant et aux parties identifiées comme victimes de régler, sur base volontaire et en toute confidentialité, avec l'aide d'un médiateur, la réparation ou l'indemnisation du dommage subi. Elle permet également d'apaiser le conflit. (...) Il y a lieu de souligner que la médiation locale a pour objectif de permettre à l'auteur de l'infraction ou du fait qualifié d'infraction et à la victime de considérer, avec l'aide d'un médiateur neutre, la possibilité de remédier aux conséquences des faits commis, tant que le plan relationnel que sur le plan matériel."*⁹⁶

B. Les conditions de la médiation locale

Pour rappel, tant pour les mineurs que pour les majeurs, la médiation doit être prévue dans le règlement général de police.⁹⁷ Le contrevenant doit marquer un accord explicite et la victime doit être identifiée. Il peut s'agir d'un citoyen (personne privée), d'une personne publique comme la commune ou de la collectivité incarnée également par la commune.

⁹⁵ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 2012-2013, n° 50 2366/001, Exposé des Motifs, p. 10.

Doc. Parl., Chambre, Session ordinaire 2012-2013, n° 50 2367/001, Exposé des Motifs, p. 10.

⁹⁶ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 2012-2013, n° 53 2712/001, Exposé des Motifs, pp. 11 et 12.

⁹⁷ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 12, § 1, 1^o alinéa 1, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293 (pour les majeurs) et L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 18, § 1, alinéa 1, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293 (pour les mineurs).

Plusieurs principes constituent les fondements de la médiation et sont décrits dans l'article 9 de l'arrêté royal du 28 janvier 2014 établissant les conditions et modalités minimales pour la médiation prévue dans le cadre de la loi relative aux sanctions administratives communales.

Premièrement, le libre consentement. Ce sont les parties qui font en sorte que la médiation puisse être mise en œuvre et elles pourront y mettre fin à n'importe quel moment. Cela ne vaut que pour les contrevenants majeurs car la procédure de médiation s'impose aux mineurs.

Ensuite, le principe de la confidentialité. Le médiateur est censé instaurer un climat de confiance entre les parties. Il ne s'agit donc pas de révéler d'une quelconque manière les informations et les conversations qui apparaissent lors de la médiation.

Enfin, l'indépendance et la neutralité. Il faut un certain équilibre entre les parties et il faut tenir compte de leurs exposés. Le médiateur se doit donc d'être neutre: il doit bénéficier d'une certaine indépendance et faire preuve d'impartialité entre la police locale, le fonctionnaire sanctionnateur et les agents verbalisants. Conformément à l'article 8 de ce même arrêté, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut pas procéder à l'évaluation du médiateur.

C. L'indemnisation ou la réparation du dommage

Étant donné que la notion de "dommage" n'est pas expliquée dans la loi, il faut interpréter cette notion au sens large. Il peut s'agir de graffitis, de dégradations immobilières ou mobilières, mais aussi d'atteintes qui touchent à la collectivité (uriner devant des passants, consommer de l'alcool sur la voie publique, etc.). Mais le dommage peut parfois être plus difficile à déterminer, notamment s'il y a des nuisances sonores ou à la suite d'un dépôt illicite d'ordures ménagères.

L'indemnisation ou la réparation du dommage peut prendre plusieurs formes. Par exemple faire une réparation en nature ou par équivalent, ou encore de manière purement symbolique comme le fait de s'excuser ou témoigner en milieu scolaire. La mé-

diation locale a surtout un objectif pédagogique, ce qui est une bonne chose au sein d'une population jeune.

Grâce à la rencontre entre les différentes parties, la médiation pourra conduire à mettre fin à des comportements sanctionnables et permettra un dialogue entre celles-ci.

L'article 5 de ce même arrêté prévoit qu'en fin de procédure, un rapport d'évaluation est adressé par le médiateur au fonctionnaire sanctionnateur. Il prend la forme d'une convention signée par les parties et peut préciser que la médiation a abouti à un accord.

Si la médiation locale aboutit, le fonctionnaire sanctionnateur ne pourra pas infliger d'amende administrative (contrairement à l'ancien article 119 bis de la NLC).⁹⁸

En revanche, si la médiation échoue, le fonctionnaire sanctionnateur disposera de deux possibilités: proposer une prestation citoyenne ou imposer une amende administrative.⁹⁹

D. Le médiateur

Pour terminer, quelques mots sur le médiateur. L'article 8 de la loi du 24 juin 2013 confie la médiation à un médiateur ou à un service de médiation spécialisé. Le médiateur est un agent statutaire ou contractuel qui est désigné par la commune. Le service de médiation spécialisé, quant à lui, doit être une Association Sans But Lucratif (A.S.B.L.) qui devra conclure un contrat avec la commune et obtenir son autorisation pour pouvoir organiser les médiations.

Conformément à l'article 6, § 3 de la loi précitée, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut désormais plus jouer le rôle de médiateur. L'intervention d'un tiers neutre a donc été privilégiée par la nouvelle législation.

⁹⁸ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 13, § 1 et article 18, § 4, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

⁹⁹ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 13, § 2 et article 18, § 5, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

Le législateur a donc donné raison aux procureurs généraux de la Cour d'Appel qui avaient déjà contesté dans une circulaire la double casquette du fonctionnaire sanctionneur.¹⁰⁰

§ 2 - La prestation citoyenne

A. Définition

La loi du 24 juin 2013 introduit la notion de prestation citoyenne dans ses articles 9 et suivants. Elle constitue une mesure alternative à l'amende et elle doit être prévue aussi bien dans le règlement communal que par le fonctionnaire sanctionneur s'il l'estime opportune.

La prestation citoyenne est définie comme étant une

"Prestation d'intérêt général effectuée par le contrevenant, majeur ou mineur, au profit de la collectivité" ¹⁰¹ à prévoir dans le règlement communal."

Tant pour les mineurs que pour les majeurs, la prestation citoyenne peut consister:

- soit en une formation et une prestation non rémunérée;
- soit en une formation;
- soit en une prestation non rémunérée.¹⁰²

Tout comme pour la médiation, le contrevenant doit être d'accord. La prestation citoyenne est déterminée par les règlements communaux. Elle devra être effectuée dans les six mois de la date de la notification de la décision du fonctionnaire sanctionneur

¹⁰⁰ Circulaire n° COL 1/2006 du Collège des procureurs généraux près les Cours d'Appel - version révisée du 30 janvier 2014, Inforum n° 207524.

¹⁰¹ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 4, § 2, 1°, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹⁰² L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 10, alinéas 2 et 3, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

(c'est-à-dire après l'offre de prestation du fonctionnaire sanctionnateur) et ne pourra pas excéder trente heures pour les majeurs¹⁰³ et quinze heures pour les mineurs.¹⁰⁴

B. Initiative

Si le contrevenant est majeur, le fonctionnaire sanctionnateur peut proposer la prestation citoyenne en lieu et place de la médiation, ou en cas d'échec ou de refus de celle-ci. Le majeur a également le droit de la demander.¹⁰⁵

Dans les travaux préparatoires, on a souligné que cette liberté d'appréciation (le fonctionnaire sanctionnateur pourra proposer la prestation citoyenne, moyennant soit l'accord, soit la demande du contrevenant) permettra au fonctionnaire sanctionnateur

*"D'adapter sa décision à chaque cas dont il a à connaître."*¹⁰⁶

Si le contrevenant est mineur, le fonctionnaire sanctionnateur peut également proposer la prestation citoyenne en cas d'échec ou de refus de la médiation.¹⁰⁷

Tant pour les majeurs que pour les mineurs, la prestation citoyenne doit être encadrée par la commune et exécutée au bénéfice d'un service communal ou d'une personne morale de droit public compétente, d'une fondation ou d'une ASBL désignée par la commune.¹⁰⁸ Dans le cas d'un contrevenant mineur, un médiateur peut être également désigné par le fonctionnaire sanctionnateur pour choisir la nature de la prestation à effectuer.

¹⁰³ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 10, alinéa 1, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹⁰⁴ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 19, § 1, alinéa 2, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹⁰⁵ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 9, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹⁰⁶ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 2012-2013, n° 53 2712/006, Rapport, p. 69.

¹⁰⁷ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 19, § 1, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹⁰⁸ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 10, alinéa 2, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

La conséquence de l'exécution de la prestation citoyenne est l'interdiction d'infliger une amende.¹⁰⁹ En revanche, si le contrevenant refuse ou n'exécute pas sa prestation citoyenne, une amende administrative pourra être infligée.

Chapitre 5 - Les sanctions administratives à l'égard des mineurs

Section 1 - L'abaissement de l'âge

Une des grandes nouveautés de la loi du 24 juin 2013, véritablement contestée, réside dans l'application des sanctions administratives communales aux mineurs de plus de 14 ans, alors qu'auparavant l'article 119 bis prévoyait cette application uniquement aux mineurs de plus de 16 ans.

Ils pourront faire l'objet d'une amende administrative ou d'une mesure alternative. Cet abaissement de l'âge a suscité de nombreuses critiques de la part des professionnels de la jeunesse, de l'opinion publique et de nos politiciens. Cet abaissement de la "minorité administrative" ne paraît pas anodin, étant donné que, dans l'État belge, la majorité pénale reste fixée à 18 ans.

Section 2 - Le régime applicable aux mineurs

Auparavant, l'article 119 bis de la NLC prévoyait que tout règlement communal de police devait être assorti de sanctions administratives qui s'appliquaient d'office aux mineurs. Avec la loi du 24 juin 2013, une décision explicite de la commune est obligatoire. Cette décision contient la volonté d'étendre le règlement de police aux mineurs, et ce moyennant une consultation obligatoire des organes représentatifs de la jeunesse qui sont présents dans la commune.¹¹⁰

Le fonctionnaire sanctionnateur doit informer, par lettre recommandée, les père et mère ou personnes qui ont la garde du mineur, des faits qui lui sont reprochés. Il solli-

¹⁰⁹ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 13, § 1, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹¹⁰ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 4, § 5, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

cite leurs observations écrites ou orales, et indique qu'ils ont les mêmes droits que les mineurs.



Les père, mère, tuteur ou personnes qui ont la garde de l'enfant mineur qui a commis les faits punissables sont civilement responsables du paiement de l'amende administrative. En effet, c'est le principe de la responsabilité pour autrui sur base de l'article 1384 du Code civil.

Par contre, si le Conseil communal choisit de sanctionner les mineurs, tous les habitants mineurs de la commune devront être avertis des faits punissables, ainsi que leurs pères et mères, par n'importe quel moyen de communication (bulletin communal, site web, etc.).

Lorsque le Conseil communal prévoit dans ses règlements ou ordonnances, la possibilité d'infliger une sanction administrative aux mineurs, il doit préalablement recueillir l'avis d'un organe ayant une compétence en matière de jeunesse sur le règlement ou l'ordonnance en question, pour autant qu'il existe un tel organe dans la commune.

C'est un véritable devoir d'information qui pèse entre les mains des communes, dès lors qu'elles décident des infractions punissables de sanctions administratives commi-

ses par des mineurs.¹¹¹ Le Conseil d'État n'étant pas très précis à cet égard, il semble que la publication du règlement communal de police soit une formalité suffisante.

Dans les travaux préparatoires, Joëlle Milquet a indiqué que l'information est:

*"Une campagne générale de sensibilisation au sein de la propre commune. Chaque commune peut donner un contenu spécifique à cette campagne et utiliser les moyens de communication les plus appropriés. Il importe que les groupes-cibles soient informés. La commune n'informe évidemment que ses propres habitants à moins qu'il ne s'agisse naturellement d'une zone pluri-communale où un même règlement SAC est appliqué."*¹¹²

Section 3 - L'assistance par un avocat

Tout comme dans l'ancienne législation, dès qu'une procédure est lancée à l'encontre d'un contrevenant mineur, l'autorité compétente pour infliger la sanction administrative, à savoir le fonctionnaire sanctionnateur dans le cadre d'une amende administrative, devra aviser le bâtonnier de l'ordre des avocats afin que le mineur puisse être assisté d'un avocat. Le bâtonnier ou le bureau d'aide juridique désignera, dans les deux jours ouvrables de l'avis, un avocat. Une copie de cet avis devra figurer dans le dossier de la procédure. La nouveauté de la loi du 24 juin 2013 réside dans le fait que l'avocat pourra être présent aux côtés du mineur lors de la procédure de médiation.¹¹³

Section 4 - L'implication parentale

Il s'agit d'une nouvelle étape de la procédure qui est mise à la disposition du fonctionnaire sanctionnateur. L'article 17 de la loi du 24 juin 2013 prévoit que l'implication parentale pourra être prévue préalablement à l'offre de médiation, de la prestation citoyenne et de l'infliction d'une amende administrative.

¹¹¹ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 15, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹¹² *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 2012-2013, n° 2712/006, Rapport, p. 79.

¹¹³ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 16, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

Lorsque le fonctionnaire sanctionnateur réceptionne le procès-verbal ou le constat concernant un mineur, il informe les parents, tuteurs ou personnes ayant la garde du mineur des faits constatés par lettre recommandée. Il devra solliciter les observations orales ou écrites des parents vis-à-vis des faits et des éventuelles mesures éducatives à prendre. S'il estime que ces dernières sont suffisantes, le fonctionnaire sanctionnateur pourra boucler le dossier. En revanche, si elles sont insuffisantes, il enclenchera la procédure administrative.

Les mesures éducatives restent à la libre appréciation du fonctionnaire sanctionnateur, car la loi ne précise nullement ce qu'est une mesure éducative adéquate. Cette procédure fait donc appel au bon sens du fonctionnaire sanctionnateur mais laisse également place à l'arbitraire. Cette étape pourrait risquer également de faire double emploi avec la médiation. En effet, la médiation SAC aboutit déjà bien souvent à des mesures éducatives. Il risque donc d'y avoir une confusion entre le médiateur et le fonctionnaire sanctionnateur.

Comme il n'est précisé nulle part où se trouve ladite procédure d'implication parentale, contrairement à la prestation citoyenne, il faut se référer aux travaux préparatoires.

La Ministre de l'Intérieur à l'époque précisait:

"Qu'il appartiendra aux autorités communales de définir, dans le règlement de la commune, les cas dans lesquels une procédure d'implication parentale devra être suivie. Rien n'exclut toutefois qu'une circulaire ministérielle en précise les modalités."¹¹⁴

À cet égard, la circulaire ministérielle du 22 juillet 2014 précise que cette procédure ne revêt pas de caractère obligatoire:

¹¹⁴ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 2012-2013, n° 2712/006, Rapport, p. 81.

"C'est une faculté laissée au fonctionnaire sanctionnateur. Cependant, il convient d'insister sur le fait que cette procédure favorise la responsabilité parentale et met à l'honneur l'aspect pédagogique du système."¹¹⁵

Section 5 - Les mesures alternatives à l'égard des mineurs

§ 1 - La médiation locale

Si le Conseil communal prévoit dans son règlement que les mineurs peuvent faire l'objet d'une amende administrative, il doit d'office prévoir également une procédure de médiation locale.

En effet l'offre de médiation locale est obligatoire lorsqu'elle se rapporte aux mineurs âgés de 14 ans accomplis. Ce principe de médiation obligatoire n'est pas neuf car il figurait déjà dans l'ancien article 119 ter de la Nouvelle Loi Communale.

Les père, mère, tuteur ou personnes ayant la garde du mineur peuvent, à leur demande, accompagner le mineur lors de la médiation.¹¹⁶ Si la médiation aboutit, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger une amende administrative. En cas de refus ou d'échec de la médiation, le fonctionnaire sanctionnateur peut soit proposer une prestation citoyenne, soit infliger une amende.

Il y a donc une différence par rapport à l'ancien régime: la réussite de la médiation n'exclut pas l'infliction d'une amende administrative. En quelque sorte, la satisfaction du volet réparateur de l'infraction (la médiation) n'exclut pas la satisfaction du volet répressif de l'infraction (l'amende). Maintenant, si la médiation aboutit, il n'y aura pas d'amende administrative.

¹¹⁵ Circulaire ministérielle du 22 juillet 2014, explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales, voy. point III.7.29, *M.B.*, 8 août 2014, p. 58139.

¹¹⁶ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 18, §§ 1, 2 et 3, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.



§ 2 - La prestation citoyenne

En cas de refus ou d'échec de la médiation du mineur, le fonctionnaire sanctionnateur peut proposer une prestation citoyenne, organisée en rapport avec son âge et ses capacités.¹¹⁷ Il s'agit d'une prestation pédagogique et non répressive. Il peut aussi décider de confier le choix de la prestation et de ses modalités au médiateur local.

Comme dit précédemment, cette prestation ne peut excéder quinze heures et elle doit être exécutée dans les six mois à partir de la date de la notification de la décision du fonctionnaire sanctionnateur.¹¹⁸

Les père, mère, tuteur ou personnes ayant la garde du mineur peuvent, à leur demande, accompagner le mineur lors de l'exécution de la prestation citoyenne. En cas de refus ou d'échec de la prestation citoyenne, le fonctionnaire sanctionnateur peut infliger une amende administrative.¹¹⁹

La prestation de travail accomplie par un mineur demande davantage de pédagogie et d'encadrement de la part du service accueillant. Elle est plus délicate à mener à bien,

¹¹⁷ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 10, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹¹⁸ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 19, §§ 1 et 2, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹¹⁹ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 19, § 3, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

notamment parce que le jeune n'a pas encore été confronté au monde du travail avant cette expérience. L'accompagnement d'un parent sur le lieu de prestation risque de compliquer le bon déroulement de celle-ci.

En effet le jeune risque de modifier son comportement en raison de la présence du parent, risque de refuser l'autorité du responsable du service accueillant, risque de refuser certaines tâches, etc. En outre, le responsable du lieu accueillant risque également d'être gêné par la présence d'un parent qui pourrait s'interposer entre le mineur et lui. C'est pourquoi dans le cas des prestations éducatives et philanthropiques, les parents ne sont pas invités à la prestation pour ces mêmes raisons.

Chapitre 6 - L'harmonisation du règlement général de police dans une zone pluri-communale

La commune conserve sa liberté totale de décider si elle met ou non en œuvre, sur son territoire, le système des sanctions administratives communales.

En revanche, les règlements communaux de police peuvent être harmonisés par zone, voire par arrondissement judiciaire. En effet, il est spécifiquement prévu que les Conseils communaux des communes concernées qui se trouvent dans une zone pluri-communale peuvent adopter un règlement général de police commun.¹²⁰

Plusieurs zones de police, notamment celle regroupant les entités de Beyne-Heusay, Soumagne et Fléron, et celle dite "des Fagnes" regroupant les communes de Spa, Theux et Jalhay, ont déjà adopté un règlement général de police commun.

Cet encouragement à l'harmonisation poursuit en réalité un objectif d'efficacité et un objectif de sécurité juridique pour les citoyens.

En effet, grâce à un règlement général commun, les services d'intervention de police qui patrouillent sur plusieurs communes d'une même zone, sauraient avec précision quelles sont les limites fixées par tous les Conseils communaux, par exemple en matiè-

¹²⁰ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 2, § 2 à 4, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

re d'heures de fermeture de débits de boissons, d'autorisation ou non de tondre le dimanche, etc.

Dans le même esprit, la loi du 24 juin 2013 permet à plusieurs communes qui se trouvent dans la même zone de police de désigner un fonctionnaire sanctionnateur commun. Les communes d'une zone pluricommunale pourront décider d'engager un seul fonctionnaire sanctionnateur pour la zone.¹²¹

Chapitre 7 - Analyse

Section 1 - Le point de vue des politiques

Deux mois avant l'adoption de la nouvelle loi relative aux SAC, un débat intéressant avait eu lieu sur le plateau de l'émission "Mise au point" de la RTBF. Le téléspectateur avait pu alors constater la divergence de vues entre les différents partis politiques et les professionnels des SAC. Les avis des invités étaient partagés. Ils se demandaient si la loi SAC constituait un vrai projet éducatif ou s'il s'agissait d'un déplacement des compétences du monde judiciaire vers les communes.

Premièrement, le CDH¹²², représenté par Catherine Fonck, regrettait que les impunités fussent classées sans suite et ajoutait qu'il fallait lutter contre celles-ci, en renforçant le dispositif des SAC. Pour le CDH, cette loi n'était pas un projet de sanctions uniquement pour le plaisir de sanctionner. Catherine Fonck précisait:

"Il y a une minorité de personnes qui pourrissent la vie d'une majorité de citoyens (...). C'est d'abord clairement un projet pédagogique pour mettre un stop dès les premiers signes et ainsi éviter des dérapages plus importants. Il y aura une responsabilisation des parents, des mesures de médiation, de réparation, etc. On viendra à l'amende en dernier recours (...). Il ne faut pas non plus tout judiciaireiser mais bien agir rapidement aux moments des premiers dérapages plutôt qu'attendre des faits beaucoup plus graves."

¹²¹ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, article 6, § 3, M.B., 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹²² Centre Démocrate Humaniste.

Par ailleurs, le MR¹²³, représenté par Jacqueline Galant, allait aussi dans ce sens. Cette dernière ajoutait:

"Ce n'est pas un projet qui stigmatise les jeunes, c'est aussi un projet éducatif, nécessaire. Il faut tenir compte de l'évolution de notre société. C'est un projet qui combat le laxisme, qui rend service aux communes."

En revanche, les Ecolos, représentés par Evelyne Huytebroeck, voyaient un déplacement de ces mesures du monde judiciaire vers les communes. Selon eux, les communes n'ont pas l'obligation d'infliger ces sanctions et ils craignaient donc des communes à deux vitesses. Madame Huytebroeck estimait qu'il était plus important de donner des moyens financiers à la Justice et à l'Aide à la jeunesse afin de poursuivre les mesures qui étaient déjà prises:

"Ce serait plus intelligent que de déplacer les problèmes vers les communes. La plupart des communes n'ont d'ailleurs pas l'argent pour appliquer ces mesures. Et donc vous ratez totalement l'objectif."

Mais il n'y avait pas que les politiques qui critiquaient ce projet. Le président du Conseil de la Jeunesse, Alban Barthélémy, était en colère à l'idée d'abaisser l'âge des SAC de 16 à 14 ans. Il déplorait les clichés relatifs aux jeunes et demandait aux politiques de regarder ce qui se passe réellement:

"Sur ce débat-ci, il n'y a eu aucun chiffre, aucune étude pour voir l'ampleur et l'efficacité des sanctions administratives pour les jeunes de 16 à 18 ans. Quel est l'intérêt de baisser maintenant l'âge à 14 ans?"

Monsieur Barthélémy demandait au Gouvernement d'entendre tous les acteurs, et ensuite de pouvoir agir pour diminuer les problèmes d'incivilités qui touchent tous les citoyens, les jeunes y compris.

¹²³ Mouvement Réformateur.

À cela s'ajoutait l'avis du bourgmestre socialiste de Liège, Willy Demeyer. En tant que bourgmestre, son rôle est de gérer l'espace public:

"Il faut le respecter et pour l'instant, ce n'est pas le cas. C'est une priorité dans le plan zonal de sécurité à Liège, et nous y mettons les moyens car nous pensons que c'est très important (...). La durée de vie allonge, mais la précocité de certains comportements augmente aussi."

Contrairement à son homologue liégeois, le bourgmestre FDF¹²⁴ de Schaerbeek, Bernard Clerfayt, estimait que les communes ne sont pas de bonnes actrices pour cette mission et qu'elles manquent de financement pour ce transfert de compétences. Selon lui, c'était à la Justice qu'il faut donner les moyens de bien fonctionner. Mais il rejoignait les autres invités sur ce point:

"Il faut un rappel à l'ordre, à la norme. À tous les âges, on peut commettre une bêtise. Il faut qu'un mécanisme de la société permette de corriger ces comportements. Mais s'agissant de jeunes, il faut que ce soit particulièrement éducatif. Et c'est ça le problème ici. Comment répondre de manière intelligente à ces incivilités?"

Ensuite, pour le président de la Ligue des Droits de l'Homme, Alexis Deswaef, il fallait tout simplement retirer ce projet. Ce dernier était opposé aux SAC, qu'il renommait d'ailleurs les "SAC-pouvelles" pour trois raisons:

"D'une part, ces sanctions seraient la faillite du système judiciaire. La loi élargit ces incivilités au vol, aux injures, aux coups et blessures. D'autre part, il y a un manque d'indépendance du fonctionnaire sanctionnateur et du bourgmestre. La commune serait, dans ce cas là, juge et partie. Finalement, l'abaissement à 14 ans, c'est contraire aux Droits de l'Homme. Beaucoup d'incivilités ne sont pas poursuivies."

¹²⁴ Fédéralistes Démocrates Francophones.

En outre, monsieur Deswaef considérait que les fonctionnaires sanctionneurs ne pouvaient pas être amenés à réaliser le travail des juges à leur place.

Pour terminer, l'avis du fonctionnaire sanctionneur de la Ville d'Ixelles, Bertrand de Buisseret, était également intéressant dans ce débat. Selon lui, la proportion de mineurs qui sont auteurs d'incivilités n'est pas forcément importante. En 2012, sur 6.000 dossiers, il n'a traité que 150 dossiers relatifs à des mineurs. Cependant, il regrette une réelle impunité concernant les mineurs, ce qui constitue un véritable problème. Certains policiers n'osent souvent pas infliger de SAC aux mineurs, par crainte d'avoir des émeutes. Ils interviennent quand il y a de véritables délits, mais ne se montrent pas en cas d'incivilités simples:

"L'essentiel du travail à faire, c'est le rappel à la norme pour les petites incivilités. Si le jeune est venu, a compris le message, s'il a été correct lors de son interpellation, il n'y a pas besoin d'aller plus loin. Dans la majorité des cas, le message passe (...). Seuls 10 % de ces jeunes se voient infliger une amende: ceux qui ne viennent pas, ceux qui se sont comportés de manière agressive ou insultante lors de l'interpellation et ceux qui donnent l'impression de n'en avoir rien à faire."

Section 2 - Le point de vue des fonctionnaires sanctionneurs

§ 1 - Les avantages et les inconvénients de la loi sur les SAC

De l'avis des fonctionnaires sanctionneurs, la législation en la matière est, effectivement, un moyen efficace de lutter contre les incivilités qui perturbent la bonne gestion des pouvoirs communaux, souvent liée à la salubrité publique. De plus, l'inertie des parquets qui conduit à la quasi impunité des contrevenants incivils, est une réalité.

La loi SAC développe des mesures alternatives, crée un registre des SAC, répond à de nombreuses questions laissées en suspens par l'ancienne législation, comme le délai de prescription pour percevoir une amende administrative, la précision des procédures de médiation, par exemple. Les communes ont de plus larges moyens d'action

qu'auparavant: les sanctions administratives peuvent être cumulées, la médiation devient une mesure alternative, le fonctionnaire sanctionnateur peut proposer la prestation citoyenne, etc.

Autre avantage: les différents métiers liés aux SAC (agents constatateurs, médiateurs, fonctionnaires sanctionnateurs) sont aussi mieux encadrés et tendent vers une plus grande professionnalisation. Quant au métier de fonctionnaire sanctionnateur, il est de plus en plus connu et reconnu. Y compris par l'appareil judiciaire qui ne connaissait pas bien le travail des fonctionnaires sanctionnateurs, que ce soient les avocats pour défendre un contrevenant ou une victime, les magistrats pour juger les décisions en appel, ainsi que le Ministère Public pour répartir l'intervention de chacun en matière d'infractions mixtes.

Mais le fonctionnaire sanctionnateur n'a pas toujours les armes nécessaires à la lourde tâche qu'on lui impose. Ainsi un des inconvénients majeurs est peut-être l'absence de pouvoir d'investigation, nécessaire pour certaines infractions, dans le chef des fonctionnaires, ainsi que l'impossibilité pour les parties civiles d'être indemnisées.

De même les moyens permettant de récupérer les montants imposés aux contrevenants sont limités et le taux de perception des amendes est particulièrement faible. Une alternative pourrait consister à imposer davantage de travaux d'intérêt général mais la commune qui veut des prestations citoyennes doit prévoir du personnel pour encadrer les prestataires, des assurances, du matériel de travail, des lieux d'accueil, ... Tout cela coûte cher et prend beaucoup de temps!

Par ailleurs, le fonctionnaire n'a toujours aucun pouvoir ni cadre légal pour instruire ses dossiers. Il est livré à lui-même. Il dépend du bon vouloir des autres acteurs et de la bonne collaboration qu'il peut mettre en place avec eux. Et, bien qu'il ne s'agisse pas d'une généralité, tout le monde n'est pas nécessairement favorable ou réceptif aux SAC.

Enfin, selon les fonctionnaires sanctionnateurs, le traitement des infractions à l'arrêt et au stationnement, ou des vols et des coups et blessures devraient rester dans le giron

pénal. Les communes ne devraient pas avoir à intervenir dans de tels cas. Mais le Ministère Public a fait l'aveu de son impuissance, du manque de personnel, de matériel, de moyens financiers, et ne peut plus traiter ces dossiers. Ainsi, si la commune ne s'en charge pas, personne ne le fera. Il faudra donc qu'à cet égard, les communes soient conscientes que si elles souhaitent qu'une politique de répression vis-à-vis des infractions à l'arrêt et au stationnement se poursuive, elles devront mettre en place les moyens nécessaires: collaboration avec la police, engagement d'agents constatateurs, de gardiens de la paix constatateurs, ...

§ 2 - La capacité des communes à gérer toutes ces nouvelles sanctions à infliger:
un transfert des problèmes d'un niveau de pouvoir à un autre?

L'avenir nous le dira, mais il y a gros à parier que les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement vont considérablement augmenter le nombre de dossiers à traiter.

Qu'elles en aient ou pas la capacité, les communes n'ont donc d'autre choix que d'assumer. Il est évident que, dès la création des SAC en 1999, le politique a fait le choix de "délocaliser" vers les communes des questions relevant de l'ordre judiciaire plutôt que de le repenser et de mieux le financer. La réforme des SAC ne fait que poursuivre une voie empruntée il y a 15 ans déjà.

Mais la législation sur les sanctions administratives n'est pas la seule loi à prendre en compte. En 2008, les infractions environnementales ont été créées. Elles relevaient avant des SAC: les dépôts illicites étaient qualifiés de souillure de la voie publique ... Ces infractions concernent maintenant seize législations différentes (article D.138 du livre I^{er} du Code de l'environnement¹²⁵). En 2014, ce sont les infractions de voirie qui sont apparues (article 60 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale¹²⁶). Un affichage illicite ou l'installation d'un échafaudage sur la voie publique sans autorisation, traitées jusqu'en avril 2014 sous la loi SAC, sont maintenant des infractions de voirie.

¹²⁵ Code de l'Environnement du 27 mai 2004, *M.B.*, 9 juillet 2004, p. 54654.

¹²⁶ Décr. Rég. W. du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, *M.B.*, 4 mars 2014, p. 18244.

Les SAC, au sens large, souffrent donc d'un "effet de mode" et deviennent un fourre-tout: outre les incivilités visées par la loi du 24 juin 2013, les infractions environnementales et de voirie, les organes politiques allongent sans cesse la liste. Ils envisagent d'y recourir pour les excès de vitesse, ajoutant récemment le bien-être animal aux infractions environnementales, sans toujours bien réfléchir à la manière de le faire.

De surcroît, chaque législation possède sa propre procédure. Celles-ci se ressemblent mais ne sont pas identiques et le fonctionnaire sanctionnateur doit pouvoir jongler avec toutes les nuances. Dans un cas, les délais se comptent en mois, dans l'autre en jours. Or, six mois ne sont pas parfaitement égaux à cent quatre-vingt jours. Le procès-verbal pour une infraction mixte est envoyé au parquet et au sanctionnateur; le procès-verbal d'infraction environnementale doit en plus être envoyé à la Région wallonne et au contrevenant. Pour les seules infractions de voirie, il est obligatoire de déterminer le montant de l'amende dès l'ouverture du dossier et donc avant même la défense de la personne. Cette amende sera maintenue, réduite ou supprimée en fonction de cette défense.

Il est de plus en plus compliqué pour les communes de faire face à cette extension constante des matières "sanctionnables" par voie d'amende administrative communale. Toutefois, il est impensable de laisser ces comportements impunis.

A contrario, plus la charge pour les communes est lourde, plus le métier de fonctionnaire sanctionnateur devient important et se professionnalise. La loi SAC apporte une très grande avancée sur la question. Auparavant, seul un diplôme universitaire de cycle long (ou l'équivalent) était exigé. Maintenant, des conditions plus strictes encore sont imposées (pas de condamnation, obligation de suivre une formation, etc.) et la procédure de recrutement est mieux encadrée.

Un autre avantage à cette "justice alternative" est la rapidité de la réponse à l'acte infractionnel. Sauf exception, pour la médiation ou la prestation citoyenne, un dossier administratif doit être clôturé au plus tard six mois après l'infraction.

Il est également permis de mettre un accent plus important sur l'éducation, sur l'aspect pédagogique des SAC par rapport aux peines et mesures qu'un juge peut prononcer. C'est ainsi une manière de rencontrer le vœu des députés souvent émis lors des discussions parlementaires préalables au vote de la loi. Il y a aussi une plus grande proximité du pouvoir communal ou de son représentant avec le citoyen. Une audition devant un fonctionnaire sanctionnateur dans une salle communale est sans doute moins "impressionnante" pour le contrevenant qu'au Palais de justice devant des magistrats et des avocats!

§ 3 - Les avocats sont-ils formés pour être de bons médiateurs?

Avocat et médiateur sont deux professions très différentes et il n'y a pas d'école pour devenir médiateur. Si l'art de la médiation est un métier à part entière, certains avocats ont d'ailleurs choisi de suivre un cursus de médiation. Des médiateurs professionnels existent également. Dans le cadre des sanctions administratives communales, la loi impose maintenant aux (futurs) médiateurs de suivre une formation spécifique de minimum 20 heures. Mais cette matière s'apprend surtout sur le terrain.

§ 4 - La médiation: une bonne mesure alternative à l'amende administrative?

De toute évidence la médiation semble une bonne mesure alternative car la matière concerne d'abord et avant tout la prévention, et la médiation permet d'aborder l'auteur à partir des principes généraux de la vie en société. La médiation est d'autant plus intéressante dans les situations où l'amende n'a aucun impact, comme par exemple en cas d'insolvabilité de l'auteur ou en cas de conflit entre les parties (voisinage, etc.).

Mais c'est avant tout la seule mesure qui prend en compte la victime. Dans l'ancienne procédure des SAC, la victime, quand il y en avait une, n'était pas prise en compte. On peut seulement tenir compte du dommage subi dans l'examen de la gravité des faits. Grâce à la médiation, elle peut avoir un rôle à jouer. Cette mesure participe également au caractère pédagogique des SAC. Permettre à l'auteur de rencontrer la victime ou de réparer les dommages causés par son infraction, peut conduire à une prise de cons-

cience et peut, par exemple, apaiser le conflit qui opposait les parties. Il s'agit de restaurer la paix sociale. C'est pour cette raison que certains fonctionnaires sanctionneurs n'hésitent pas à qualifier les SAC actuelles de "justice alternative".

§ 5 - La médiation entraîne-t-elle un changement dans le comportement des mineurs?

La médiation existait déjà avant la réforme et il ne faut pas oublier que les majeurs peuvent eux aussi bénéficier de la médiation. La loi SAC l'encadre et la professionnalise mais elle n'a rien créé à cet égard.

Selon les statistiques des fonctionnaires sanctionneurs, les infractions commises par les mineurs, tant avant la réforme que maintenant, restent exceptionnelles et anecdotiques.

Aucun changement de manière générale n'a été constaté. Il y a, par contre, plus de délinquants qu'auparavant mais cela est surtout lié à la paupérisation accrue des zones urbaines. Les récidivistes sont peu nombreux et sont souvent regroupés dans une tranche très spécifique. Comme par exemple, la consommation d'alcool sur la voie publique par des indigents. Seule une poignée de personnes peut donc être qualifiée de "clients réguliers".

Ces différentes observations nous amènent à constater que les modifications introduites par la nouvelle loi sont plutôt appréciées par les communes, même si elles leur imposent de consacrer une part plus importante de leur budget à ce secteur, parce qu'elles apportent des améliorations dans le cadre de la vie en société sur leur territoire.

Section 3 - Le point de vue de la Ligue des Droits de l'Homme, de la Liga voor Mensenrechte", de l'association "Kinderrechtencoalitie Vlaanderen" et de la Confédération des syndicats chrétiens

L'ASBL "Ligue des Droits de l'Homme", l'ASBL "Liga voor Mensenrechte" (équivalent flamand de la Ligue des Droits de l'Homme), l'association "Kinderrechtencoalitie Vlaanderen" et la Confédération des syndicats chrétiens ont introduit des recours en

annulation totale ou partielle contre la loi du 24 juin 2013, relative aux sanctions administratives communales auprès de la Cour constitutionnelle.¹²⁷

Les motifs du recours étaient nombreux. Nous pouvons notamment citer plusieurs articles de la loi SAC qui étaient remis en question.

Premièrement, le respect des principes de la légalité en matière pénale était visé. En effet, le Conseil communal peut déterminer tout seul les comportements susceptibles de sanctions et, en conséquence, peut créer un privilège fondé sur un concept d'incivilité pas assez précis.

Ensuite, les associations critiquaient la compétence du législateur fédéral qui donne la faculté aux communes de sanctionner de manière administrative certaines infractions relatives à l'arrêt et au stationnement.

D'autres droits fondamentaux étaient aussi pointés: le respect du droit à la liberté d'expression, à la liberté de réunion et d'association, à la liberté individuelle, le droit à la liberté de commerce et d'industrie, et celui de la négociation collective. En outre le droit à une bonne administration de la justice.

Le droit au respect de la vie privée était aussi, selon elles, bafoué. Car les communes doivent conserver dans un registre, les noms et prénoms des personnes ayant commis une infraction administrative, et ce pendant 5 ans.

Bien entendu, les associations dénonçaient la protection des mineurs, trop peu réelle.

Il en résulte, dans l'analyse de la Cour constitutionnelle, que tous ces motifs ont été déclarés non fondés, après une brillante argumentation de la Haute Juridiction. L'analyse de cette dernière sera reprise point par point dans la section 4.

¹²⁷ C.C., 23 avril 2015, n° 44/2015, 2015.

Section 4 - L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 23 avril 2015

Dans son arrêt du 23 avril 2015, la Cour constitutionnelle a rejeté tous ces recours en annulation. Pour rappel, cette loi étend les comportements qui sont susceptibles d'être sanctionnés et abaisse à 14 ans l'âge à partir duquel des mineurs peuvent se faire sanctionner.

La Cour estime que cette loi est conforme à notre Constitution, toutefois sous réserve de plusieurs interprétations qu'elle expose dans son arrêt.

Premièrement, pour ces diverses associations, la loi relative aux SAC met à mal la protection des mineurs, notamment par l'abaissement de l'âge à 14 ans auquel une sanction peut être infligée. Selon les plaignants, la loi établit une justice de shérifs.

La Cour constitutionnelle estime que la loi ne porte pas atteinte aux droits des mineurs, car celle-ci offre diverses garanties. Par exemple, le droit à la vie privée n'est pas violé, car la Cour juge le fait que chaque commune tient un registre qui reprend toutes les personnes amenées à faire l'objet d'une SAC. Les données qui se trouvent dans le registre communal peuvent être gardées pendant une durée maximale de 5 ans. Passé ce délai, elles doivent obligatoirement être détruites ou, du moins, être anonymisées. Par ailleurs seuls les fonctionnaires sanctionneurs pourront avoir accès aux données de la Direction pour l'immatriculation des véhicules et à celles du Registre national.

En outre la Cour considère qu'il faut tenir compte de la situation des mineurs pour pouvoir établir les comportements susceptibles d'être incriminés, c'est-à-dire leur degré de maturité et leur personnalité.

De plus, selon elle, la procédure d'implication parentale, le système de prestation citoyenne ainsi que la médiation n'entravent pas les droits des mineurs. Chaque mineur dispose du droit d'exposer oralement sa défense devant le fonctionnaire sanctionneur.

Deuxièmement les parties requérantes évoquaient les risques d'entrave à la liberté de mener des actions syndicales. À cet égard, la Cour estime que des infractions répétées

aux ordonnances et règlements communaux ne s'avèrent pas suffisantes pour recourir à l'interdiction temporaire de lieu. En effet le bourgmestre aura l'obligation de prouver que des comportements collectifs ou individuels sont la cause d'incivilités ou troublent l'ordre public. Pour rappel, cette interdiction temporaire de lieu d'une durée d'un mois est renouvelable deux fois et ne peut concerner qu'un périmètre précis de lieux déterminés. En somme:

"L'interdiction ne peut donc viser de manière générale et abstraite un quartier ou un ensemble de rues de la commune."¹²⁸

Enfin la dernière observation importante de la Cour consiste en la constatation d'incivilités par des membres des sociétés de transport en commun (Stib, Tec, ...). La Haute Juridiction exige un arrêté royal qui fixe toutes les conditions de recrutement, de sélection, de formation et de compétence de ces agents.

Selon elle, le protocole d'accord doit pouvoir, à l'initiative du Ministère Public, être adapté à tout moment. Pour rappel, le protocole d'accord entre la commune et le Ministère Public concerne les infractions mixtes qui peuvent être punies par la commune ou poursuivies par le Parquet.

Afin de déterminer s'il s'agit d'une infraction répétée, la Cour estime qu'il ne faut pas tenir compte d'une SAC qui n'a pas déjà fait l'objet d'un jugement définitif.

Les sanctions administratives communales ont donc encore de beaux jours devant elles.

¹²⁸ C.C., 23 avril 2015, n° 44/2015, B.57.6, 2015.

Conclusion

Les sanctions administratives communales constituent-elles une excellente réponse face à la petite criminalité ou prônent-elles une certaine justice de shérifs ainsi que le lui reprochent certains interlocuteurs? Telle était, pour mémoire, mon interrogation de départ.

Dans de nombreuses communes, les Conseils communaux adoptent des règlements de police qui contiennent des sanctions administratives pour le moins curieuses, voire même passablement loufoques. Ainsi, par exemple, dans la commune de Wellen, les agents constatateurs doivent regarder si les confettis utilisés par les fêtards sont biodégradables et également vérifier si le diamètre de ceux-ci ne dépasse pas les 10 millimètres, sous peine d'une sanction administrative.

Dans la commune de Hasselt, seuls le lapin de Pâques, le père Noël et Saint-Nicolas ont le droit de porter le masque. À Malines, des mineurs ont été verbalisés car ils avaient mangé des sandwiches sous le porche d'une église. À Herentals, une personne a été sanctionnée pour avoir jeté quatre extraits de compte dans une poubelle publique. Ces sanctions ont été annulées face à la médiatisation de l'évènement.

Plus absurde encore à Hasselt, il est carrément interdit de préparer du mortier dans un cimetière, à moins que cette préparation ne se fasse dans un seau. Un autre exemple à Arendonk, où des pêcheurs risquent une sanction administrative communale de 250 euros si la distance entre la canne à pêche et le pêcheur s'élève à plus de 3 mètres.

Enfin pour terminer, dans la commune de Leuven, les musiciens ambulants n'ont pas le droit de jouer faux. Les agents constatateurs devraient-ils avoir l'oreille musicale? Je pourrais encore citer beaucoup d'autres d'exemples aussi bizarres les uns que les autres.

D'après moi, les SAC constituent un excellent outil de lutte contre les incivilités, qui peuvent déranger chacun d'entre nous. La petite criminalité peut devenir quelque chose d'invivable dans certains quartiers. Mais cela dans une certaine mesure.

En effet réprimer quelqu'un qui jette des extraits de compte dans une poubelle est difficilement compréhensible. La loi SAC doit être utilisée de manière adéquate et pas uniquement pour le plaisir de sanctionner. Il faut apprendre à distinguer entre les incivilités réelles et celles qui n'en sont pas.

Je pense judicieux de miser avant tout sur la prévention, pour éviter de sanctionner tout et n'importe quoi. Pour moi, il s'agit de faire prendre conscience aux citoyens qu'une société respectueuse des autres est beaucoup plus agréable à vivre qu'une société qui surveille tout pour sanctionner un maximum, ce qui reviendrait à installer une société fondée principalement sur l'interdit.

Par l'étude approfondie de ce sujet de droit que sont les sanctions administratives communales, j'ai acquis des connaissances non seulement théoriques, mais également pratiques. En effet, la théorie n'est pas figée comme le démontre mon travail. Les communes ont une certaine liberté d'action dans leurs règlements communaux.

J'ai eu beaucoup de plaisir à réaliser ce travail, à la fois complexe mais tellement intéressant dans notre société actuelle. Je pense que les sanctions administratives communales ont encore de beaux jours devant elles, face à la déjudiciarisation de plus en plus grande. Malgré les retombées financières dans les caisses des communes, ces entités locales ne devraient en arriver ni à en faire une ressource inconditionnelle ni à s'étouffer sous les tâches et les procédures complexes qui en découlent.

"En effet, les SAC doivent avant tout permettre d'appuyer la mise en œuvre des règlements de police administrative générale et protéger l'ordre public."¹²⁹

En principe, la mise en œuvre d'une fonction répressive est confiée à la justice étatique, mais force est de constater que le législateur est en train de transférer cette répression au niveau local.

¹²⁹ GOBERT, J., "Vers la communalisation de la Justice?", *Mouvement communal*, Namur, 11/09, p. 431.

Pour moi, cependant, les communes doivent avant tout rester des actrices de proximité, c'est-à-dire proches des citoyens sans vouloir s'arroger à tout prix un rôle de shérif ... Elles rempliront ainsi parfaitement le rôle que leur a assigné la nouvelle loi sur les sanctions administratives communales.

Bibliographie

Législations

Disponibles sur: <http://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm>

- ✓ A.G.W. du 22 avril 2004, confirmé par le Décr. Rég. w. du 27 mai 2004, porte codification de la législation relative aux pouvoirs locaux, sous l'intitulé "Code de la démocratie locale et de la décentralisation", *M.B.*, 12 août 2004, p. 59699.
- ✓ A.R. du 5 décembre 2004 fixant les conditions minimales auxquelles doivent répondre les agents communaux telles que définies par l'article 119 bis, alinéa 2, 1° de la Nouvelle Loi Communale, *M.B.*, 29 décembre 2004, p. 86558.
- ✓ A.R. du 21 décembre 2013 fixant les conditions minimales en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétence des fonctionnaires et membres du personnel compétents pour constater les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives communales, *M.B.*, 27 décembre 2013, p. 102915.
- ✓ A.R. du 21 décembre 2013 fixant les conditions de qualification et d'indépendance du fonctionnaire chargé d'infliger l'amende administrative et la manière de percevoir les amendes en exécution de la loi relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 27 décembre 2013, p. 102913.
- ✓ A.R. du 21 décembre 2013 fixant les conditions et le modèle du protocole d'accord en exécution de l'article 23 de la loi relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 27 décembre 2013, p. 102905.
- ✓ A.R. du 21 décembre 2013 fixant les conditions particulières relatives au registre des sanctions administratives communales institué par l'article 44 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 27 décembre 2013, p. 102911.

- ✓ A.R. du 30 août 2013 modifiant l'A.R. du 7 janvier 2001 fixant la procédure de désignation du fonctionnaire et de perception des amendes en exécution de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, *M.B.*, 23 septembre 2013, p. 67125.
- ✓ A.R. du 28 janvier 2014 établissant les conditions et modalités minimales pour la médiation prévue dans le cadre de la loi relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8762.
- ✓ A.R. du 9 mars 2014 relatif aux sanctions administratives communales pour les infractions en matière d'arrêt et de stationnement et pour les infractions aux signaux C3 et F103 constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement, *M.B.*, 20 juin 2014, p. 46950.
- ✓ Circulaire du 22 juillet 2014 explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 8 août 2014, p. 58139.
- ✓ Circulaire explicative du Procureur du Roi Bruno Bulthé du 12 mars 2008 relative aux sanctions administratives dans les communes.
- ✓ Circulaire explicative PREV 32 du 3 mai 2010 relative à la fonction de gardien de la paix et à la création du service des gardiens de la paix, *M.B.*, 3 mai 2010, p. 24896.
- ✓ Circulaire n° COL 1/2006 du Collège des procureurs généraux près les Cours d'Appel - version révisée du 30 janvier 2014, Inforum n° 207524.
- ✓ Circulaire OOP 30 bis du 3 janvier 2005 concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la Nouvelle Loi Communale et du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle Loi Communale, *M.B.*, 20 janvier 2005, p. 01716.

- ✓ Circulaire OOP 30 ter du 10 novembre 2005 qui explicite la modification de l'article 119 bis de la Nouvelle Loi Communale en vertu de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 24 novembre 2005, p. 50666.
- ✓ Code des Impôts sur les Revenus du 10 avril 1992 (CIR/92), *M.B.*, 30 juillet 1992, p. 17120.
- ✓ Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie du 14 mai 1984, *M.B.*, 25 mai 1984, p. 6939.
- ✓ Code de l'Environnement du 27 mai 2004, *M.B.*, 9 juillet 2004, p. 54654.
- ✓ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955 (disponible sur: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/005.htm>).
- ✓ Décr. du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, article 50.
- ✓ Décr. Rég. W. du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, *M.B.*, 4 mars 2014, p. 18244.
- ✓ L. du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 10 juin 1999, p. 21629.
- ✓ L. du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix et à la modification de l'article 119 bis de la Nouvelle Loi Communale, *M.B.*, 29 juin 2007, p. 36090.
- ✓ L. du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle Loi Communale, *M.B.*, 29 novembre 2004, p. 80164.
- ✓ L. du 1er juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, *M.B.*, 13 juillet 2011, p. 41734.

- ✓ L. du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 25 juillet 2005, p. 33804.
- ✓ L. du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.
- ✓ L. du 13 janvier 2014 modifiant la L. du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119 bis de la nouvelle loi communale, *M.B.*, 30 janvier 2014, p. 8352.
- ✓ L. du 25 janvier 2007 visant à réprimer les graffitis et la dégradation des propriétés immobilières et modifiant la Nouvelle Loi Communale, *M.B.*, 20 février 2007, p. 08169.
- ✓ L. 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, p. 52181.
- ✓ La Constitution coordonnée, 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994, p. 4054.
- ✓ Nouvelle loi communale, codifiée par l'A.R. du 24 juin 1988, ratifiée par la L. du 26 mai 1989, *M.B.*, 3 septembre 1988, p. 12482.
- ✓ Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, signé par la Belgique le 10 décembre 1968 et ratifié le 21/04/1983 (disponible sur: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=fr).

Doctrine

- ✓ ANDERSEN, R., "La loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales", *Revue de Droit Communal*, Bruxelles, Kluwer, 2014.
- ✓ ANDERSEN, R., *Administration publique: revue du droit public et des sciences administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 96.

- ✓ BOMBOIS, T., DEOM, D., "La définition de la sanction administrative", *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, n° 12, p. 34.
- ✓ BOURDOUX, G., DE RAEDT, E., MESMAEKER, M., LINERS, A., *La loi sur la fonction de police – Le manuel de la police*, Bruxelles, Politeia, 2002.
- ✓ BOUVIER, P., *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, De Boeck, 2002, p. 307.
- ✓ CLOSE, X., *Cours de droit de la fonction publique*, Liège, HELMo Saint-Martin, année académique 2014-2015, p. 133.
- ✓ COENEN, A., COLLIGNON, P., EMPAIN, P.-M., FLABAT, F., GEHU, S., RIGODANZO, V., VAN LEEUW, F., *Les amendes administratives*, Bruges, Vanden Broele, 2006, p. 239.
- ✓ COENEN, A., "La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes", *Mouvement communal*, Namur, U.V.C.W., 11-12/1999, p. 545.
- ✓ COENEN, A., "Les sanctions administratives dans les communes", *Mouvement communal*, Namur, U.V.C.W., 11-12/2001, p. 32.
- ✓ CORNU, G., *Vocabulaire juridique*, Paris, Puf, 2011, p. 897.
- ✓ CUSTERS, G., HERBIET, M., *Vade-mecum de la fonction de bourgmestre*, Liège, La Charte, 2009, p. 22.
- ✓ DAUCHY, S., DE BUISSERET, B., DE SURAY, P., MARECHAL, D., PATOUOSSA, N., WIMMER, T., *Les sanctions administratives communales*, Bruges, Vanden Broele, 2014, p. 139.
- ✓ DE BUISSERET, B., DURVIAUX, S., "SAC: deux points de vue contrastés", *Journal du Droit des Jeunes*, Bruxelles, Larcier, mars 2013, p. 11 à 13.

- ✓ DE SCHAUWER, P., *Les sanctions administratives communales: outils de lutte contre l'insécurité, l'insalubrité et les incivilités*, Bruxelles, Éditions Politeia, mis à jour en juin 2014.
- ✓ DELNOY, M., "Infractions et sanctions d'urbanisme en Région wallonne: vers une nouvelle réforme?", *Journal des Tribunaux*, Bruxelles, Larcier, 1^{er} octobre 2011.
- ✓ DELOBBE, F., *Cours d'impôts des sociétés*, Liège, HELMo Saint-Martin, année académique 2014-2015.
- ✓ DELPÉRIÉE, F., *Le droit à la sécurité du citoyen: une mission fondamentale pour les autorités locales* dans VANDENHOVE, L., *Les autorités locales et la sécurité (privée)*, Cahier du Sénat, Politeia, 2005, p. 18.
- ✓ DEMBOUR, J., *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Bruxelles, Bruylant, 1956.
- ✓ DURVIAUX, A.-L., FISSE, D., *Droit administratif*, t. I, Bruxelles, Larcier, 2011.
- ✓ GOBERT, J., "Vers la communalisation de la Justice?", *Mouvement communal*, Namur, 11/09, p. 431.
- ✓ GOFFAUT, P., *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- ✓ LAMBOTTE, F., MULLER, M., RAMELOT, V., "Les pouvoirs de police des communes", *Revue de droit communal*, Kluwer, 2004/4, p. 77.
- ✓ LEVERT, P., *Commentaire de l'article 119 de la Nouvelle Loi Communale*, in LAMBERT, P., *Manuel de droit communal, T. 1^{er}, La Nouvelle Loi Communale*, Bruxelles, Bruylant-Nemesis, 1998.
- ✓ MANTOVANI, S., *Formation de base en matière de sanctions administratives communales*, Liège, Ecole provinciale d'administration, 2014, p. 82.

- ✓ MANTOVANI, S., "Les amendes administratives communales – Le cas de la Ville de Liège ou l'article 119 bis de la Nouvelle Loi Communale mis en pratique", *Mouvement communal*, Namur, U.V.C.W., 5/2002.
- ✓ MASSET, A., "Les sanctions administratives dans les communes: en route vers le droit communal armé", *Journal des Tribunaux*, Bruxelles, Larcier, 24 novembre 2001.
- ✓ MOLITOR, C., "La loi du 13 mai 199 relative aux sanctions administratives dans les communes et les pouvoirs de police des autorités communales", *Revue de droit communal*, Bruxelles, Kluwer, 2001/3.
- ✓ MOLITOR, C., "Mesures de police et sanctions administratives au niveau communal", *Texte d'une conférence donnée dans le cadre du "Forum des décideurs communaux" organisé par l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, le 11 décembre 2002, p. 10.
- ✓ MOLITOR, C., SIMONART, H., *Réflexions sur les sanctions administratives communales*, in ANDERSEN, R., DEOM, D., RENDERS, D., *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007.
- ✓ MOREAU, T., "Les mineurs et l'avant-projet de loi relatif aux sanctions administratives communales visant à lutter contre les incivilités", *Journal du Droit des Jeunes*, Bruxelles, Larcier, mars 2013, p. 27 à 35.
- ✓ PREUMONT, M., "La nouvelle loi relative aux SAC et les mineurs: un changement radical ou beaucoup de bruit pour rien?", *Justement – Le journal des professions juridiques*, Kluwer, le 22 janvier 2014, p. 1.
- ✓ RANSY, A., *La répression des infractions environnementales en Wallonie*, Bruxelles, U.V.C.W., Politeia, 2014, p. 61.

- ✓ RENDERS, D., JOASSART, M., PIJCKE, G., PIRET, F., *Le régime juridique de la sanction administrative*, in ANDERSEN, R., DEOM, D., RENDERS, D., *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007.
- ✓ SALMON, J., *Le Conseil d'État*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 264-265.
- ✓ SCHOONBROODT, E., *Les sanctions administratives communales – Outils communaux de lutte contre l'insécurité, l'insalubrité et les incivilités*, Bruxelles, Politeia, mis à jour en juin 2014.
- ✓ SERVICE DES DROITS DES JEUNES DE BRUXELLES, "Sanctions administratives communales pour les mineurs d'âge. Mode d'emploi à la suite des changements intervenus dans la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales", *Journal du Droit des Jeunes*, Bruxelles, Larcier, janvier 2015, p. 54 à 59.
- ✓ SERVICE DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES COMMUNALES DE LA PROVINCE DE LIEGE, *Les infractions administratives: mode d'emploi*, Liège, 2014, p. 43.
- ✓ SMOOS, S., *Les pouvoirs de la commune en matière de police administrative générale*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, 2008.
- ✓ THIRY, V., *Cours de droit administratif*, Liège, HELMo Saint-Martin, année académique 2013-2014.
- ✓ VANDER GEETEN, V., "Adoption d'une circulaire relative à la nouvelle réglementation en matière de sanctions administratives communales", *Bulletin juridique et social*, Bruxelles, Anthemis, septembre 2014, p. 14.
- ✓ VANDERMEERSCH, D., *Éléments de droit pénal et de procédure pénale*, Liège, La Charte, 4^{ème} édition, 2012, p. 282.

- ✓ VANDRESSE, C., "Mineurs et sanctions administratives: une nécessaire incompatibilité? Analyse au regard de la jurisprudence de la Cour d'Arbitrage", *Journal du Droit des Jeunes*, Bruxelles, Larcier, mars 2006, p. 21 à 25.
- ✓ VASSART, A., "Le décret relatif à la voirie communale du 6 février 2014: quel impact sur le règlement de police de la commune en ce qui concerne les SAC?", *Focus n° 895 de l'UVCW*, Bruxelles, U.V.C.W., février 2015, p. 29 à 31.
- ✓ VASSART, A., "Les sanctions administratives communales: le stationnement, les redevances, les taxes et le SAC", *Focus n° 896 de l'UVCW*, Bruxelles, U.V.C.W., mars 2015, p. 64 et 65.
- ✓ VASSART, A., *La nouvelle législation des sanctions administratives communales*, Bruxelles, U.V.C.W., Politeia, 2014, p. 116.
- ✓ VINCKE, I., "Les sanctions administratives communales: que retenir des arrêtés d'exécution et de la circulaire des procureurs généraux?", *Revue de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Trait d'union, 2014/01, p. 4.

Jurisprudence

Arrêts du Conseil d'État de Belgique:

Disponibles sur: <http://juridict.raadvst-onsetat.be/>

- ✓ C.E., 15 janvier 1997, n° 64.208, Mottet c/ commune d'Uccle;
- ✓ C.E., 14 juin 1997, n° 66.946, De Clercq;
- ✓ C.E., 6 septembre 1999, n° 82.188;
- ✓ C.E., 16 septembre 1999, n° 82.276;
- ✓ C.E., 7 décembre 1999, n° 83.940;
- ✓ C.E., 21 mars 2000, n° 86.128, D'Haese c/ commune d'Ingelmunster, point 5.4;
- ✓ C.E., 21 février 2001, n° 93.427;
- ✓ C.E., 17 octobre 2001, n° 99.838, Bielen;

- ✓ C.E., 20 septembre 2002, n° 110.541;
- ✓ C.E., 18 octobre 2002, n° 111.693;
- ✓ C.E., 15 janvier 2003, n° 114.489;
- ✓ C.E., 10 avril 2003, n° 118.218;
- ✓ C.E., 11 avril 2003, n° 118.233;
- ✓ C.E., 1^{er} avril 2004, n° 130.068, Ikenna Azomchine c/ le bourgmestre de Bruges et la Ville de Bruges;
- ✓ C.E., 16 juillet 2004, n° 133.978;
- ✓ C.E., 20 juillet 2004, n° 134.089, Hakimi c/ commune de Saint-Gilles;
- ✓ C.E., 3 décembre 2004, n° 138.007, Carbone;
- ✓ C.E., 2 février 2005, n° 140.008;
- ✓ C.E., 24 mars 2005, n° 142.593, S.A. T.V.I;
- ✓ C.E., n° 142.712, 29 mars 2005;
- ✓ C.E., 21 avril 2006, n° 157.849;
- ✓ C.E., 29 juin 2006, n° 160.797, Cheron;
- ✓ C.E., 29 août 2006, n° 162.080;
- ✓ C.E., 11 octobre 2006, n° 163.473;
- ✓ C.E., 24 octobre 2006, n° 164.031;
- ✓ C.E., 20 décembre 2006, n° 166.146;
- ✓ C.E., 22 décembre 2006, n° 166.313;
- ✓ C.E., 16 mai 2007, n° 171.269;
- ✓ C.E., 12 juillet 2007, n° 173.473;
- ✓ C.E., 29 janvier 2008, n° 179.098;
- ✓ C.E., 30 septembre 2009, n° 196.522, S.P.R.L. Delya c/ Bourgmestre de la Ville de Bruxelles et Ville de Bruxelles, pp. 8 et 9;
- ✓ C.E., n° 209.318, 30 novembre 2010.

Arrêts de la Cour Constitutionnelle:

Disponibles sur: <http://www.const-court.be/cgi/arrets.php?lang=fr&start=0&nb=10>

- ✓ C.C., 25 mai 2005, n° 95/2005, 2005, p. 16;

- ✓ C.C., 23 avril 2015, n° 44/2015, 2015.

Arrêts de la Cour de Cassation:

- ✓ Cass., 5 février 1999, *J.T.*, 1999, p. 757;
- ✓ Cass., 4 mars 2013, *Libercas*, 6/2013, p. 68/83, consultable sur <http://www.cass.be>.

Arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme:

Disponibles sur: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home&c=fra>

- ✓ Cour Eur. D. H., arrêt *Özturk c/ Allemagne*, 21 février 1984, n° 8544/79;
- ✓ Cour. Eur. D. H., *Lutz c/ Allemagne*, 25 août 1987, n° 9912/82;
- ✓ Cour Eur. D. H., arrêt *Lecompte, Van Leuven et De Meyr c/ Belgique*, 23 juin 1981, § 51;
- ✓ Cour Eur. D. H., arrêt *Kadubec c/ Slovaquie*, 2 septembre 1998, § 50 à 53.

Jugements des Tribunaux de police:

Disponibles sur: <http://www.sanctionsadministratives.be/usersite/jurisprudence.php>

- ✓ Pol. Tongres, 12 juin 2006;
- ✓ Pol. Vilvoorde, 9 avril 2009;
- ✓ Pol. Bruxelles, 22 avril 2009;
- ✓ Pol. Bruges, 15 octobre 2009;
- ✓ Pol. Anvers, 3 novembre 2009;
- ✓ Pol. Louvain, 15 janvier 2010;
- ✓ Pol. Bruges, 4 février 2010;
- ✓ Pol. Bruxelles, 23 juin 2010;
- ✓ Pol. Bruges, 30 septembre 2010;
- ✓ Pol. Bruxelles, 3 novembre 2010;
- ✓ Pol. Bruxelles, 5 novembre 2010;
- ✓ Pol. Bruges, 25 novembre 2010;
- ✓ Pol. Bruxelles, 14 décembre 2012;

- ✓ Pol. Bruxelles, 8 janvier 2013;
- ✓ Pol. Bruxelles, 8 février 2013;
- ✓ Pol. Bruxelles, 28 mars 2013.

Travaux parlementaires

Disponibles sur: <https://www.lachambre.be/> et <https://www.senate.be/>

- ✓ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 1998/1999, n° 2031/1, pp. 13 à 21;
- ✓ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 1998-1999, n° 2031/4, p. 5;
- ✓ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 1998-1999, n° 2031/4, Exposé introductif du Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, pp. 2 et 3;
- ✓ *Doc. Parl.*, Sénat, Session ordinaire 2000-2001, n° 2-709/1, p. 17;
- ✓ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 2004-2005, n° 51 1845/001, pp. 18 à 29;
- ✓ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 2012-2013, n° 2712/006, Rapport, p. 79;
- ✓ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 2012-2013, n° 2712/006, Rapport, p. 81;
- ✓ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 2012-2013, n° 50 2366/001, Exposé des Motifs, p. 10;
- ✓ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 2012-2013, n° 50 2367/001, Exposé des Motifs, p. 10;
- ✓ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 2012-2013, n° 53 2712/001, Exposé des Motifs, p. 18;
- ✓ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 2012-2013, n° 53 2712/001, Exposé des Motifs, pp. 11 et 12;
- ✓ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 2012-2013, n° 53 2712/006, Rapport, p. 69;
- ✓ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 2012-2013, n° 53-2712/001, p. 28;
- ✓ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 2012-2013, n° 53-2712/006, p. 107;
- ✓ *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 2012-2013, n° 53-2712/001, Exposé des Motifs, p. 4;
- ✓ Projet de loi relatif aux sanctions administratives communales, Avis de la section législation du Conseil d'État, *Doc. Parl.*, Chambre, Session ordinaire 2012-2013 n° 53 2712/001, p. 61.

Sources internet

- ✓ AVIS DU CONSEIL DE LA JEUNESSE, *Les amendes administratives* (disponible sur: <http://www.conseildela jeunesse.be/wp-content/uploads/2013/04/Avis-SAC-Conseil-de-la-Jeunesse.pdf>; consulté le 1^{er} mai 2015).
- ✓ BELGA, *La commission vie privée critique les sanctions administratives communales*, RTBF, le 27 février 2013 (disponible sur: http://www.rtb.be/info/belgique/detail_la-commission-vie-privée-critique-les-sanctions-administratives-communales?id=7936250; consulté le 29 janvier 2015).
- ✓ BELGA, *Le délégué aux droits de l'enfant contre les amendes pour incivilités dès 14 ans*, RTBF, le 24 janvier 2012 (disponible sur: http://www.rtb.be/info/belgique/detail_le-delegue-aux-droits-de-l-enfant-contre-les-amendes-pour-incivilités-des-14-ans?id=7445073; consulté le 30 juillet 2014).
- ✓ BELGA, *SAC: Moureaux critique l'abaissement de l'âge, de 16 à 14 ans*, RTBF, le 11 juin 2013 (disponible sur: http://www.rtb.be/info/belgique/detail_sac-moureaux-critique-l-abaissement-de-l-age-de-16-a-14-ans?id=8015713; consulté le 20 juillet 2014).
- ✓ BOURGE, C., *Sanctions administratives: "Les communes vont devenir juge et partie"*, RTBF, le 5 octobre 2012 (disponible sur: http://www.rtb.be/info/belgique/detail_sanctions-administratives-les-communes-vont-devenir-juge-et-partie?id=7850423; consulté le 30 juillet 2014).
- ✓ C, J., B, C., *Sanctions administratives pour les mineurs: "Cette loi est arbitraire"*, RTBF, le 4 décembre 2013 (disponible sur: http://www.rtb.be/info/societe/detail_sanctions-administratives-pour-les-mineurs-cette-loi-est-arbitraire?id=8149239; consulté le 20 juillet 2014).
- ✓ COENEN, A., *De la loi communale au Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation* (disponible sur:

<http://www.uvcw.be/impressions/toPdf.cfm?urlToPdf=/articles/0,0,0,0,474.htm>;
consulté le 11 février 2015).

- ✓ CONSEIL DE LA JEUNESSE, *On vit en insécurité: réalité ou caricature?*, août 2013 (disponible sur: <http://www.conseildela jeunesse.be/wp-content/uploads/2013/06/JEF25.pdf>; consulté le 12 décembre 2014).
- ✓ CONSEILS D'ETATS DU BENELUX ET DE LA COUR ADMINISTRATIVE DU LUXEMBOURG, *Les sanctions administratives en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas – Analyse comparée*, Bruxelles, Colloque du 21 octobre 2011 (disponible sur: <http://www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=929>; consulté le 21 février 2015).
- ✓ COORDINATION DES ONG POUR LES DROITS DE L'ENFANT, *Position de la CODE sur les sanctions administratives communales* (disponible sur: <http://www.lacode.be/IMG/pdf/Position de la CODE sur les sanctions administratives communales.pdf>; consulté le 1^{er} mai 2015).
- ✓ EERDEKENS, E., NOLF, J., *Le top 25 des sanctions administratives les plus absurdes*, le 23 décembre 2013 (disponible sur: <http://www.levif.be/actualite/belgique/le-top-25-des-sanctions-administratives-les-plus-absurdes/article-normal-57359.html>; consulté le 20 avril 2015).
- ✓ H, A., *Sanctions administratives communales: les Sac ne voleront pas à la poubelle*, le 23 avril 2015 (disponible sur: <http://www.lalibre.be/actu/belgique/sanctions-administratives-communales-les-sac-ne-voleront-pas-a-la-poubelle-5538f23d35704bb01beb5734>; consulté le 24 avril 2015).
- ✓ HOVINE, Annick. *Feu contre les sanctions administratives appliquées aux gamins*. *La Libre*, le 22 janvier 2014 (disponible sur: <http://www.lalibre.be/actu/belgique/feu-contre-les-sanctions-administratives-appliquees-aux-gamins-52df5e45357029ad9fcbca24>; consulté le 27 juin 2014).

- ✓ HOVINE, Annick. Infliger des sanctions administratives aux jeunes ? Boulet rouge. *La Libre*, le 18 avril 2013 (disponible sur: <http://www.lalibre.be/actu/belgique/infliger-des-sanctions-administratives-aux-jeunes-boulet-rouge-51b8fb92e4b0de6db9ca3c36>; consulté le 27 juin 2014).
- ✓ HOVINE, Annick. Jeter les sanctions administratives? *La Libre*, le 16 avril 2013 (disponible sur: <http://www.lalibre.be/actu/belgique/jeter-les-sanctions-administratives-51b8fb6be4b0de6db9ca33b5>; consulté le 27 juin 2014).
- ✓ J., TH. et PA., D. Bruxelles: cinq communes abaissent l'âge des SAC. *La Libre*, le 7 mars 2014 (disponible sur: <http://www.lalibre.be/regions/bruxelles/bruxelles-cinq-communes-abaissent-l-age-des-sac-5318d877357024dca8546969>; consulté le 27 juin 2014).
- ✓ JEUNEHOMME, M.-P., *Sanctions administratives: ce que contient le projet approuvé*, RTBF, le 5 octobre 2012 (disponible sur: http://www.rtf.be/info/belgique/detail_sanctions-administratives-ce-que-contient-le-projet-approuve?id=7850808; consulté le 25 juillet 2014).
- ✓ LAGASE, M., *La loi sur les sanctions administratives communales provoque des remous*, RTBF, le 21 novembre 2012 (disponible sur: http://www.rtf.be/info/belgique/detail_la-loi-sur-les-sanctions-administratives-communales-provoque-des-remous?id=7878353; consulté le 29 janvier 2014).
- ✓ LARUELLE, Jacques. Sanctions communales, justice de shérifs? *La Libre*, le 16 avril 2013 (disponible sur: <http://www.lalibre.be/actu/belgique/sanctions-communales-justice-de-sherifs-51b8fb70e4b0de6db9ca34df>; consulté le 27 juin 2014).
- ✓ LAURELLE, Jacques. Guerre à l'école buissonnière et aux incivilités. *La Libre*, le 15 décembre 2012 (disponible sur: <http://www.lalibre.be/actu/belgique/guerre-a-l-ecole-buissonniere-et-aux-incivillites-51b8f5e3e4b0de6db9c8ee6d>; consulté le 27 juin 2014).

- ✓ LYSY, B., *Explications supplémentaires sur le nouveau régime des SAC* (disponible sur: <http://www.legalworld.be/legalworld/mcontent.aspx?mid=78090&LangType=2060>; consulté le 1^{er} mai 2015).

- ✓ MISE AU POINT, *Sanctions administratives: aux communes ou à la justice de les infliger?*, le 21 avril 2013 (disponible sur: http://www.rtf.be/info/emissions/article_sanctions-administratives-deplacement-du-monde-judiciaire-vers-les-communes?id=7977627; consulté le 20 avril 2015).

- ✓ POLITIQUE DES GRANDES VILLES, *Sanctions administratives communales: médiation SAC mode d'emploi* (disponible sur: <http://www.mis.be/sites/default/files/doc/mediation-sac-mode-emploi.pdf>; consulté le 13 novembre 2014).

- ✓ POUVOIRS LOCAUX, *La définition d'une commune* (disponible sur: <http://www.pouvoirslocaux.irisnet.be/fr/acteurs/les-communes/definition-dune-commune>; consulté le 08/03/2015).

- ✓ PROVINCE DE LIEGE, *Fonctionnaires sanctionneurs* (disponible sur: <http://www.provincedeliege.be/fr/node/46>; consulté le 10 mai 2015).

- ✓ RAMELOT, V., *Les pouvoirs de police du bourgmestre* (disponible sur: <http://www.avcbvsgb.be>; consulté le 12 février 2015).

- ✓ REDACTION DE 7 SUR 7, *Les sanctions administratives communales critiquées*, le 27 février 2013 (disponible sur: <http://www.7sur7.be/7s7/fr/1502/Belgique/article/detail/1586934/2013/02/27/Les-sanctions-administratives-communales-critiquees.dhtml>; consulté le 16 septembre 2014).

- ✓ ROBERT, J., VASSART, A., *La police et la sécurité - L'ordre public matériel* (disponible sur: <http://www.uvcw.be/espaces/police/197.cfm>; consulté le 25 juillet 2014).

- ✓ SMOOS, S., *Police administrative. Compétence respective du bourgmestre et du Conseil communal*, 2004 (disponible sur <http://www.uvcw.be>; consulté le 11 novembre 2014).

Articles de revues et journaux

- ✓ ASSOCIATION DES PROVINCES WALLONNES, "La réforme des sanctions administratives communales", *Cinq à la une*, mai - juin 2014, p. 52.
- ✓ ASSOCIATION DES PROVINCES WALLONNES, "La réforme des sanctions administratives communales: des formations se mettent en place", *Cinq à la une*, décembre 2014, p. 56.
- ✓ DUCHATEAU, C., "A la chasse aux mégots", *L'avenir*, le 12 juin 2014, p. 11.
- ✓ JACOT, J., "Ne pas se faire prendre la main dans le SAC", *La Dernière Heure*, le 6 avril 2015, p. 19.
- ✓ LEJEUNE, P., "Règlement de police: ce qui va changer", *L'avenir*, le 5 juin 2014, p. 9.
- ✓ PONCIAU, L., "Les jeunes ne craignent pas la sanction", *Le Soir*, le 25 janvier 2014, p. 7.
- ✓ ROGE, T., "Les sanctions administratives sont bien légales", *Métro*, le 24 avril 2015, p. 3.
- ✓ ROYER, V., "Gare aux incivilités: amendes à la pelle", *La Meuse*, le 5 juin 2014, p. 7.

Entretiens

- ✓ Entretien par courriels avec Monsieur Alain COENEN, Directeur général de la commune de Beyne-Heusay, réalisé le lundi 27 avril 2015.
- ✓ Entretien par courriels avec Monsieur Pierre DEMOLLIN, Directeur général et fonctionnaire sanctionnateur de la Ville de Verviers, réalisé le jeudi 23 avril 2015.

- ✓ Entretien par courriels avec Madame Zenaïde MONTI, Fonctionnaire sanctionnatrice au greffe provincial de Liège, réalisé le jeudi 23 avril 2015.
- ✓ Entretien par courriels avec Madame Carole PIERRET, Fonctionnaire sanctionnatrice de la commune de Soumagne, réalisé le mercredi 29 avril 2015.

Journée de formation

- ✓ Participation à la journée d'étude du vendredi 20 juin 2014 intitulée "Les SAC et les gardiens de la paix" et organisée par les éditions Politeia.

Émissions télévisées

- ✓ RTBF, *Les nouveaux shérifs*, émission "Devoir d'enquête", le mercredi 5 février 2014.
- ✓ RTBF, *Sanctions administratives: aux communes ou à la justice de les infliger?*, émission "Mise au Point", le dimanche 21 avril 2013.

Images

- ✓ Image de couverture: DE SCHAUWER, P., *Les sanctions administratives communales: outils de lutte contre l'insécurité, l'insalubrité et les incivilités*, Bruxelles, Éditions Politeia, mis à jour en juin 2014.
- ✓ PARC DE LA PLANTE, *Signal C3* (disponible sur: http://www.gracq.be/files/galleries/Amenagements/Namur/pages/page_38.html; consulté le 21 avril 2015).
- ✓ DE BUISSERET, B., DURVIAUX, S., "SAC: deux points de vue contrastés", *Journal du Droit des Jeunes*, Bruxelles, Larcier, mars 2013, p. 12.

Table des matières

Remerciements

Plan	5
Introduction	9
Chapitre 1 - Les sanctions administratives communales: outils de la police administrative	12
Section 1 - Les sanctions administratives et leurs domaines.....	12
§ 1 - La définition de la sanction administrative	12
§ 2 - Les domaines d'applicabilité des sanctions administratives	14
A. En droit social.....	14
B. En droit du travail	14
C. En droit de la santé publique.....	14
D. En droit fiscal	14
E. En matière de droits d'enregistrement	15
F. En droit financier	15
G. En droit de l'urbanisme et de l'environnement	15
H. En matière sportive.....	15
I. En droit local	16
Section 2 - La police administrative générale	16
§ 1 - La définition de la notion de police administrative	16

§ 2 - Les fondements constitutionnels et légaux de l'autonomie communale	17
§ 3 - La distinction entre l'ordre public matériel et l'ordre public moral	19
§ 4 - Quelques mots sur la Nouvelle Loi Communale.....	19
Chapitre 2 - Le cadre légal	20
Section 1 - La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes	20
§ 1 - La ratio legis	20
§ 2 - Le résumé de la loi	24
Section 2 - La loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales	26
§ 1 - La ratio legis	26
§ 2 - Le résumé de la loi	29
Chapitre 3 - Les infractions visées.....	30
Section 1 - Les infractions du premier niveau: les infractions aux règlements généraux de police	30
Section 2 - Les infractions du second niveau: les infractions mixtes	32
§ 1 - Les infractions mixtes de 1 ^{ère} catégorie	33
§ 2 - Les infractions mixtes de 2 ^{ème} catégorie.....	34
§ 3 - Le protocole d'accord avec le Parquet	35
Section 3 - Les infractions du troisième niveau: les infractions de roulage.....	36
Section 4 - Le principe du cumul de qualifications ou concours d'infractions.....	38

Chapitre 4 - Les sanctions administratives à l'égard des majeurs	39
Section 1 - Le respect des différents principes généraux de droit.....	39
§ 1 - Le principe général des droits de la défense	39
§ 2 - Le principe général non bis in idem	41
§ 3 - Le principe général du délai raisonnable.....	42
§ 4 - Le principe général de proportionnalité.....	43
Section 2 - Le respect de l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme	45
Section 3 - Les amendes administratives	48
§ 1 - L'agent constatateur	48
§ 2 - L'agent sanctionnateur	50
§ 3 - La décision administrative	51
§ 4 - La perception de l'amende	52
§ 5 - Les recours	54
Section 4 - Les autres sanctions administratives.....	56
§ 1 - L'énumération.....	56
§ 2 - L'agent constatateur	56
§ 3 - L'autorité sanctionnatrice.....	57
§ 4 - La décision administrative	58
§ 5 - Le recours contre la décision administrative.....	58

Section 5 - Les mesures alternatives à l'égard des majeurs.....	59
§ 1 - La médiation	60
A. L'origine.....	60
B. Les conditions de la médiation locale.....	61
C. L'indemnisation ou la réparation du dommage	62
D. Le médiateur	63
§ 2 - La prestation citoyenne	64
A. Définition	64
B. Initiative	65
Chapitre 5 - Les sanctions administratives à l'égard des mineurs.....	66
Section 1 - L'abaissement de l'âge	66
Section 2 - Le régime applicable aux mineurs.....	66
Section 3 - L'assistance par un avocat.....	68
Section 4 - L'implication parentale.....	68
Section 5 - Les mesures alternatives à l'égard des mineurs	70
§ 1 - La médiation locale	70
§ 2 - La prestation citoyenne	71
Chapitre 6 - L'harmonisation du règlement général de police dans une zone pluricommunale	72
Chapitre 7 - Analyse.....	73

Section 1 - Le point de vue des politiques.....	73
Section 2 - Le point de vue des fonctionnaires sanctionneurs	76
§ 1 - Les avantages et les inconvénients de la loi sur les SAC	76
§ 2 - La capacité des communes à gérer toutes ces nouvelles sanctions à infliger: un transfert des problèmes d'un niveau de pouvoir à un autre?	78
§ 3 - Les avocats sont-ils formés pour être de bons médiateurs?.....	80
§ 4 - La médiation: une bonne mesure alternative à l'amende administrative?	80
§ 5 - La médiation entraîne-t-elle un changement dans le comportement des mineurs?	81
Section 3 - Le point de vue de la Ligue des Droits de l'Homme, de la Liga voor Mensenrechte", de l'association "Kinderrechtcoalitie Vlaanderen" et de la Confédération des syndicats chrétiens	81
Section 4 - L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 23 avril 2015.....	83
Conclusion	85
Bibliographie	88
Législations	88
Doctrine	91
Jurisprudence	96
Travaux parlementaires.....	99
Sources internet	100
Articles de revues et journaux.....	104

Entretiens	104
Journée de formation	105
Émissions télévisées	105
Images	105
Table des matières	106
Liste des annexes	112

Liste des annexes

Annexe n° 1: la Nouvelle Loi Communale codifiée par l'A.R. du 24 juin 1988, ratifiée par la L. du 26 mai 1989, M.B., 3 septembre 1988, p. 12482.

Annexe n° 2: la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, M.B., 10 juin 1999, p. 21629.

Annexe n° 3: la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, M.B., 1er juillet 2013, p. 41293.