

CIRCULAIRE OOP 30BIS DU 3 JANVIER 2005 CONCERNANT LA MISE EN OEUVRE 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

Publié le : 2005-01-20

I. LES OBJECTIFS DU LÉGISLATEUR.

1. Par les lois des 13 mai 1999, 7 mai 2004 et 17 juin 2004, le législateur a voulu donner aux communes une plus grande autonomie dans leurs attributions de police.

Quatre modifications essentielles sont intervenues :

- L'insertion, dans la Nouvelle loi communale, d'un article 119bis qui donne aux communes la possibilité d'infliger des sanctions administratives (pour réprimer les infractions aux règlements et ordonnances de police);
- L'insertion, à l'article 135, § 2 de la Nouvelle loi communale, de la notion de «*dérangement public*» dans les compétences de police administrative communale;
- Le droit pour le bourgmestre, en cas d'extrême urgence et lorsque l'exploitant ne respecte pas les conditions d'exploitation, de prononcer la fermeture provisoire d'un établissement ou la suspension d'une autorisation (art. 134ter NLC);
- La possibilité pour le bourgmestre de fermer provisoirement un établissement pour des motifs d'ordre public (art. 134quater NLC).

I.1. L'article 119bis : les sanctions administratives communales

2. Avec le système des sanctions administratives, les communes sont en mesure de lutter plus rapidement et plus efficacement contre la «*petite cri-*

minalité» mais aussi contre certains troubles à la propreté, à la salubrité, à la sécurité et à la tranquillité publique et contre les dérangements publics sur leur territoire.

Elles ne dépendent plus ni des parquets pour la poursuite des infractions ni des juridictions répressives pour l'imposition de sanctions.

De plus, ce système donne aux communes la possibilité de réduire le sentiment d'impunité qui peut être présent chez le citoyen, les services de police et chez l'auteur ou la victime d'une infraction. En effet, la sanction administrative doit être imposée dans un délai relativement court : six mois à compter de la commission des faits. Dans la mesure où le moment entre l'infraction et la sanction est réduit, si une sanction fait effectivement suite à l'infraction, le contrevenant fera le lien entre les deux.

3. Il résulte en effet de la surcharge de travail des parquets que ceux-ci ne sont plus en mesure de traiter le très grand nombre de procès-verbaux qui leur sont transmis et qu'ils doivent classer sans suite une proportion importante des procès-verbaux établis pour des infractions aux règlements de police. De même, il résulte du nombre important des affaires portées devant les tribunaux que celles-ci sont traitées dans des délais très longs et que les sanctions sont imposées longtemps après la commission des faits.

Les communes se trouvent ainsi dans l'impossibilité de

faire appliquer leur règlement ou ordonnances de police. Le citoyen peut avoir l'impression que ces faits restent impunis et les services de police que leur travail est inutile.

Avec les sanctions administratives communales, on met à la disposition des communes un instrument leur permettant de faire face à la situation.

4. La loi prévoit quatre types de sanctions administratives :

- l'amende administrative d'un maximum de 250 euros;
- la suspension administrative d'une autorisation ou permission délivrée par la commune;
- le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune;
- la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif.

I.2. Le «*dérangement public*»

5. En insérant cette notion dans la Nouvelle loi communale, le législateur a voulu étendre la compétence des communes en matière de police administrative.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 mai 1999, les communes qui souhaitaient, par exemple, fermer une discothèque en raison du trouble causé par le comportement de ses visiteurs n'avaient pas toujours la compétence pour le faire. Le Conseil d'État a toujours limité les possibilités d'actions locales en exigeant qu'il y ait une infraction à «*l'ordre matériel*» pour qu'une mesure de police puisse être valablement prise. Lorsque le comportement des visiteurs

ne portait pas atteinte à la tranquillité ou à la sécurité publique, tout en provoquant une réelle gêne (consommation exagérée d'alcool, toxicomanie, trafic de stupéfiants), le Conseil d'État avait toujours statué qu'il s'agissait de troubles à l'ordre moral, et que les mesures de police administrative prises par le bourgmestre ne pouvaient traiter ce type de problème.

Le législateur a confirmé que la répression du dérangements publics relevait bien des missions de police locale. Il n'a cependant donné aucune définition de cette notion.

Je suis d'avis qu'il convient de la distinguer des autres composantes classiques de la notion d'ordre public.

6. Le dérangements publics vise des 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.

On peut considérer les dérangements publics comme des formes légères de troubles à la tranquillité, à la sécurité, à la salubrité et à la propreté publique.

Cette notion complète le système des sanctions administratives et les nouvelles compétences reconnues au bourgmestre pour réprimer des comportements peu graves mais perçus dans la vie quotidienne comme particulièrement

dérangeants (sans devoir passer par les juridictions judiciaires).

II. LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES COMMUNALES.

7. Pour pouvoir mettre en oeuvre la système des sanctions administratives, les communes doivent au préalable :

- Adapter leur règlement de police;

- Désigner des agents communaux pour constater les infractions;

- Désigner un fonctionnaire chargé d'infliger les sanctions administratives.

II.1. L'adaptation du règlement de police.

8. Les communes doivent définir, dans leur règlement de police les comportements qui seront sanctionnés («*petite criminalité*»), troubles à l'ordre public, dérangement public). Aucune infraction ne peut être réprimée par une sanction administrative si elle n'est pas prévue dans le règlement de police.

Les comportements qui constituent des troubles à l'ordre public figurent déjà dans les règlements communaux mais les communes peuvent les compléter, notamment en déterminant les comportements qui constituent des dérangements publics.

II.1.1. Le dérangement public.

9. Voici une énumération purement exemplative de comportements susceptibles de constituer un dérangement public qui pourrait faire l'objet de sanctions administratives :

a) L'utilisation le dimanche de tondeuses à gazon électriques ou à moteur thermique et de scies;

b) Le dépôt de sacs poubelles avant une certaine heure;

c) Le commerce et la possession de certaines substances dangereuses comme le gaz hilarant;

d) Les déprédations aux plantes dans les parcs et jardins

publics;

e) Le fait de laisser des animaux domestiques se baigner dans les étangs ou pièces d'eau des parcs et jardins publics ou d'y dégrader les animaux d'ornements;

f) L'incinération de matières qui diffusent une forte odeur incommode;

g) Le dépassement du nombre maximal de personnes autorisées dans un établissement accessible au public;

h) Le fait d'entraver la circulation en ne tenant pas un chien en laisse;

i) Le recouvrement des plaques de rue et des numéros de maison;

j) Le collage d'affiches aux endroits non autorisés;

k) La pose de câbles, d'appareils ou d'autres connexions, émanant d'une initiative privée, et sans autorisation écrite préalable;

l) L'installation de camping-cars ou de caravanes à des endroits non aménagés à cet effet;

m) Le fait de nourrir des animaux sauvages ou redevenus sauvages;

n) Le dépôt de déchets provenant d'autres communes;

o) Le dépôt d'imprimés publicitaires dans les immeubles inoccupés ou dans les boîtes aux lettres, sur lesquelles un autocollant indiquant que l'occupant ne souhaite pas recevoir de publicité, a été apposé;

p) La vente ou l'usage de pétards ou de feux d'artifice à certaines occasions, à certaines heures ou dans certains lieux;

q) Uriner dans les lieux publics.

II.1.2. La dépenalisation d'infractions pénales.

10. Les communes peuvent prévoir dans leur règlement toute une série d'infractions qui ont été dépenalisées. La loi du 17 juin 2004 abroge en effet les contraventions des quatre pre-

mières classes du Code pénal (Titre X du Livre II) ainsi que l'arrêté-loi du 29 décembre 1945 portant interdiction des inscriptions sur la voie publique. Certains comportements incriminés par ces dispositions sont parfois perçus par les citoyens comme très dérangeants mais sur le plan pénal il n'est souvent donné aucune suite. Pour cette raison, le législateur a décidé de retirer ces infractions du droit pénal et d'en confier la répression aux communes. D'autres infractions sont devenues obsolètes et ne sont plus d'application aujourd'hui. Il appartient dorénavant à chaque commune de juger de l'opportunité d'intégrer ces infractions dans son règlement de police et le cas échéant d'en actualiser la définition.

À titre d'exemple, le tapage nocturne est une infraction dépenalisée et peut ainsi être repris dans le règlement pour autant que les autorités régionales n'aient pas exercé ici les compétences qui leurs sont dévolues par l'article 6, § 1^{er}, II, 1^o de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ⁽¹⁾.

Les infractions suivantes peuvent également être reprises dans le règlement, comme elles seront dépenalisées :

- Pour ceux à qui cela incombe, négliger de nettoyer les trottoirs ou les espaces publics;

- Embarrasser l'espace public en y laissant des matériaux, des échafaudages ou d'autres objets quelconques ou en y creusant des excavations;

- Jeter, exposer ou abandonner sur la voie publique des choses de nature à nuire par leur chute ou par des exhalaisons insalubres;

- Pour ceux qui les ont sous leur garde, laisser divaguer des animaux malfaisants ou féroces;

- Pour les propriétaires des chiens, avoir excité ou ne pas avoir retenu leurs chiens, lorsqu'ils attaquent ou poursuivent les passants, quand même il n'en serait résulté aucun mal ou dommage;

- Endommager ou détruire volontairement les propriétés mobilières d'autrui;

- Apposer des inscriptions, affiches, tracts, autocollants ou photographies à tout endroit de l'espace public sans avoir reçu l'autorisation de l'autorité compétente.

II.1.3. L'interdiction de la double incrimination.

11. Il faut souligner que le règlement ne peut viser que des comportements qui ne sont pas encore en tant que tels sanctionnés par l'application d'une autre norme.

La loi interdit la double incrimination. Lorsque le législateur fédéral ou régional a déjà prévu une sanction pour un comportement déterminé, la commune n'est alors plus compétente pour prévoir une sanction administrative pour ce même comportement ni pour l'infliger.

À cet égard, il convient de relever que c'est à tort que des règlements de police actuels de différentes communes sanctionnent des comportements déjà sanctionnés par des nor-

(1) L'article 561 du Code pénal est très général et avait au fil du temps donné lieu à une interprétation jurisprudentielle qui requerrait la réunion de plusieurs éléments constitutifs de l'infraction, à savoir un acte intentionnel ou une négligence coupable et l'émission de bruits qui soient de nature à troubler la tranquillité des habitants. Le tapage était en outre qualifié de nocturne dès lors qu'il avait lieu entre le coucher et le lever du soleil. Il appartient dorénavant aux communes de déterminer à ce sujet ce qu'elles entendent réprimer en fonction des plaintes et des besoins de leurs habitants. Une définition plus précise du bruit ou tapage nocturne que ce que prévoyait le Code pénal s'impose certainement et la sanction sera d'autant plus facile à appliquer que les éléments constitutifs de l'infraction sont précisés. Je pense par exemple à la précision des heures nocturnes durant lesquelles la tranquillité doit être assurée, à l'énumération (limitative ou non) des bruits, à la précision de leur intensité.

mes plus élevées. À l'occasion des modifications à leurs règlements de police, les communes sont invitées à y remédier ou à préciser ces comportements.

12. Rien n'empêche cependant de prévoir des sanctions administratives pour un comportement différemment qualifié. Il ne s'agirait plus alors d'un cas de double incrimination mais d'un concours d'infraction. Certains comportements peuvent constituer une infraction tant du point de vue pénal que du point de vue administratif.

II.1.4. Les infractions «mixtes».

13. Une nouveauté de la loi du 17 juin 2004 réside dans le fait que les communes peuvent également intégrer dans leur règlement de police des infractions qui restent pénales mais qu'elles ont la possibilité de sanctionner administrativement si elles le jugent opportun. C'est une dérogation légale au principe de l'interdiction de la double incrimination.

Il s'agit des infractions visées aux articles suivants du Code pénal :

- articles 327-330 : menaces d'attentat contre les personnes ou contre les propriétés, et fausses informations relatives à des attentats graves;
- article 398 : coups et blessures volontaires;
- article 448 : injures;
- articles 461 et 463 : vol simple;
- article 526 : destruction ou dégradation des tombeaux, monuments, objets d'art;
- article 537 : destruction et dévastation d'arbres et de grefes;
- article 545 : fait de combler des fossés, couper ou arracher des haies, détruire des clôtures, déplacer ou supprimer des bornes et pieds corniers.

14. Si les communes souhaitent réprimer ces infractions, il n'est pas nécessaire qu'elles les redéfinissent dans leur règle-

ment de police. Elles peuvent se contenter de procéder à un renvoi à ces dispositions (exemple : une amende de x euros sera due par toute personne qui commet une infraction visée à l'article y du Code pénal).

Dans les zones pluri-communales, il est fortement recommandé que les communes qui appartiennent à une même zone adoptent le même règlement de police. Cela faciliterait grandement la tâche des fonctionnaires de police compétents pour constater les infractions. Dans le cas contraire, ils devraient systématiquement examiner si une infraction est poursuivie et de quelle manière elle est poursuivie sur le territoire sur lequel ils opèrent. Une concertation préalable entre les communes concernées s'impose; le conseil de police de la zone pluricommunale peut jouer un rôle primordial à cet égard et émettre un avis en la matière.

15. L'adoption, dans les règlements de police, de dispositions similaires concernant ces infractions est conseillée pour faciliter la décision du magistrat de poursuivre ou non.

II.1.5. Choix de la sanction.

16. Les communes doivent ensuite choisir si les infractions aux règlements de police feront l'objet d'une sanction administrative ou d'une sanction pénale.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 mai 1999, ces infractions ne pouvaient être sanctionnées que pénalement. Aujourd'hui, les communes peuvent prévoir l'une ou l'autre sanction, mais elles ont l'obligation de faire un choix : elles ne peuvent prévoir à la fois une sanction administrative et une sanction pénale pour une même infraction. Si elles optent pour une sanction pénale, elles dépendent des parquets et des juridictions répressives pour son application.

Si le choix de prévoir qu'une infraction particulière sera sanc-

tionnée par une sanction administrative ou par une sanction pénale relève de la liberté de jugement du conseil communal, il convient d'attirer l'attention sur le fait qu'une sanction administrative présente de nombreux avantages :

- la sanction peut être déterminée de manière proportionnelle aux faits commis;
- la procédure utilisée pour l'infliger est plus rapide;
- les sanctions administratives peuvent mieux correspondre à la situation de l'auteur de l'infraction : des sanctions comme la suspension ou le retrait administratif d'une autorisation, voire la fermeture d'un établissement, sont parfois plus dissuasives qu'une amende;
- la commune dispose de la maîtrise de la procédure de sanctions;
- les communes disposent d'une liberté de jugement en ce qui concerne le choix de la sanction administrative et, en cas d'amende, en ce qui concerne le montant de celle-ci.

Il est possible qu'un même règlement contienne des sanctions pénales et des sanctions administratives.

II.1.6. La détermination de la sanction administrative.

17. Lorsque la commune fait le choix d'une sanction administrative, elle doit encore déterminer quelle sanction administrative elle veut imposer.

Le conseil communal peut opter entre quatre types de sanctions administratives :

- l'amende administrative d'un maximum de 250 euros et 125 euros pour les mineurs de plus de 16 ans;
- la suspension administrative d'une autorisation ou permission délivrée par la commune;
- le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune;
- la fermeture administrative

d'un établissement à titre temporaire ou définitif.

Il convient de déterminer la sanction qui correspondra le mieux à un comportement ou une abstention spécifique. Il est nécessaire et souhaitable d'instituer une peine qui corresponde de près à l'infraction perpétrée.

18. Dans cette décision, il convient de tenir compte de l'organe qui sera compétent pour imposer la sanction : l'amende administrative relève du «fonctionnaire désigné», tandis que les autres sanctions sont imposées par le collège des bourgmestre et échevins.

Il s'ensuit qu'il faut éviter de sanctionner une même infraction par différents types de sanctions administratives. De cette manière, l'infraction commise déterminera l'autorité compétente pour infliger la sanction. Par contre, le même comportement peut donner lieu à des sanctions différentes en cas de récidive.

Exemple : la commune délivre à l'association de jeunesse locale une autorisation pour organiser une activité sur la voie publique. Il s'agit d'un événement se déroulant tous les lundis. Quand il est établi que les organisateurs ne se tiennent pas aux conditions qui furent établies, la commune peut tout d'abord infliger une amende administrative. En cas de deuxième infraction, elle peut alors décider de retirer l'autorisation, pour autant que le contrevenant ait été avisé préalablement.

19. Une autre nouveauté de la loi du 17 juin 2004 réside dans la possibilité d'infliger une sanction administrative à des mineurs de plus de 16 ans. Dans ce cas, le montant maximum de l'amende est 125 euros. Il s'agit par conséquent d'une dérogation aux règles du droit commun, qui stipulent que seule une mesure de garde, de préservation et d'éducation peut être infligée à des mineurs d'âge jusque dix-huit ans,

comme déterminé à l'article 37, § 1^{er} de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse.

II.2. Le constat de l'infraction.

20. La loi du 13 mai 1999 prévoyait que seuls les fonctionnaires de police ou agents auxiliaires de police pouvaient constater les infractions aux règlements.

La loi du 17 juin 2004 élargit la catégorie des personnes compétentes pour constater ces infractions. Il faut cependant distinguer entre les infractions qui ne peuvent faire l'objet d'une sanction administrative et les autres infractions.

Les premières, les infractions uniquement sanctionnables administrativement, peuvent être constatées :

- Par les fonctionnaires ou agents auxiliaires de police par procès-verbal;
- Par des agents communaux et par des agents des sociétés de transport en commun dans un constat.

21. Il faut signaler que les agents de gardiennage, désignés pour cela par le conseil communal, peuvent déclarer auprès d'un fonctionnaire ou auxiliaire de police certaines infractions. Ces déclarations doivent se rapporter «*exclusivement à la situation immédiatement perceptible de biens se trouvant sur le domaine public*». La loi du 17 juin 2004, telle que publiée le 23 juillet 2004, mentionne à tort les activités visées à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage. Il s'agit en réalité des activités visées à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 6^o de la loi du 10 avril 1990 dont l'intitulé est : «*loi réglementant la sécurité privée*». Un erratum sera publié.

Les agents de gardiennage ne peuvent pas procéder à des constatations et leur déclaration a la même valeur que celle de tout citoyen témoin d'une infrac-

tion quelconque, mais ils peuvent remplir une mission de surveillance pour la commune.

Pour la constatation des infractions qui ne sont pas uniquement sanctionnables administrativement, seuls les fonctionnaires et auxiliaires de police sont compétents. Il s'agit des infractions dites «*mixtes*» (infractions non dépenalisées mais qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative) et des infractions qui sont sanctionnées pénalement.

II.2.1. Conditions à remplir par les agents communaux.

22. En ce qui concerne les agents communaux, la loi prévoit qu'ils doivent être désignés par la commune et répondre à des conditions minimales fixées par le Roi en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétence.

L'arrêté royal fixant les conditions minimales que doivent remplir les agents communaux chargés de constater les infractions aux règlements de police, prévoit que les agents communaux doivent :

- Etre âgés d'au moins dix-huit ans;
- N'avoir subi aucune condamnation pénale;
- Disposer au moins :
 1. soit d'un certificat d'enseignement secondaire supérieur;
 2. soit d'un certificat d'enseignement secondaire inférieur et d'une expérience utile pour l'exercice de la fonction de cinq ans au service d'une commune.
- Avoir suivi une formation de 40 heures durant une période de dix jours au maximum; cette formation comprendra quatre volets :
 1. La législation de base concernant les sanctions administratives communales avec une attention particulière pour les obligations du constatant, ses compétences et responsabilités, ainsi que les droits et de-

voirs des citoyens dans les lieux accessibles au public et les cas de flagrant délit;

2. La gestion de conflits;
3. La constatation des infractions et la rédaction de constats;
4. Les bases du fonctionnement des services de police.

La formation sera dispensée par les organismes agréés pour la formation des auxiliaires de police.

23. Enfin, en ce qui concerne les agents des sociétés de transport en commun, la loi prévoit qu'ils doivent appartenir à une des catégories déterminées par le Roi. À ce jour, l'arrêté royal fixant ces catégories n'a pas encore été adopté.

II.2.2. Caractéristiques du constat.

24. Le procès-verbal est un élément déterminant dans le traitement du dossier. Il doit être clair, précis et complet, d'autant plus que lors de la communication du dossier, une copie est transmise par le fonctionnaire désigné à la personne qui en fait l'objet. C'est sur base du procès-verbal que le fonctionnaire désigné devra pouvoir infliger sa sanction. L'établissement de celui-ci doit dès lors faire l'objet de toute l'attention nécessaire.

25. Le procès-verbal doit comporter les éléments suivants :

- Les nom, prénom, grade, corps et signature de l'auteur du procès-verbal;
- Les jour, date, lieu et heure de la survenance du fait et de la constatation du fait;
- La description correcte du fait constaté;
- La détermination du règlement communal auquel le comportement constaté a enfreint;
- Les nom, prénom, adresse légale, éventuellement le lieu de résidence du fait, date et lieu de naissance de la personne qui fait l'objet du procès-verbal;

- Les éventuelles remarques formulées à la police par le contrevenant ou la déposition qu'il a éventuellement faite, avec mention de la langue utilisée;

- L'adresse administrative du fonctionnaire désigné pour prendre connaissance de l'affaire;

- L'adresse des parents ou de l'un d'entre eux ou celle du tuteur lorsque le contrevenant est un mineur d'âge.

Si les données du procès-verbal sont insuffisantes, le fonctionnaire désigné peut inviter les services de polices à compléter, le cas échéant après une enquête complémentaire, le dossier avec les données requises.

Les constatations des agents communaux et des agents des sociétés de transport en commun doivent remplir les mêmes conditions de clarté et de précision, et être aussi complètes que le procès-verbal.

Un modèle de procès-verbal est joint en annexe de la présente circulaire.

Pour être complet, je tiens à souligner que la loi ne confère aucune force probante particulière aux procès-verbaux, ce qui signifie qu'ils ont valeur de simple renseignement.

II.3. La procédure d'imposition de la sanction administrative

II.3.1. La procédure suivie pour les amendes.

26. La commune doit désigner le fonctionnaire compétent pour imposer les amendes administratives.

Le fonctionnaire est désigné par le conseil communal. (Article 1^{er} de l'arrêté royal du 7 janvier 2001 fixant les modalités de la procédure de perception et de la désignation du fonctionnaire aux termes de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, Moniteur belge du 2 février 2001).

La loi prévoit qu'il ne peut être le même que celui qui constate l'infraction. Les fonctionnaires et auxiliaires de police étant compétents pour constater les infractions, il est dès lors exclu qu'un membre du corps de la police locale soit désigné à cette fonction.

L'arrêté royal du 7 janvier 2001 prévoit que le receveur communal ne peut être désigné à cette fonction, ce qui paraît évident dans la mesure où le produit des amendes administratives est versé au budget communal.

27. Lorsque, au sein d'une administration communale, ni le secrétaire communal, ni un autre fonctionnaire communal d'un niveau pour lequel un diplôme universitaire de deuxième cycle ou un diplôme équivalent est exigé ne sont disponibles, le conseil communal peut demander au conseil provincial de mettre un fonctionnaire à disposition. En ce qui concerne les modalités de son embauche et de l'indemnité qui lui sera versée, un accord préalable doit être conclu entre la commune et la province. Si plusieurs communes sont confrontées au même problème, elles peuvent faire une demande commune à la province pour désigner un fonctionnaire.

Transmission du procès-verbal ou du constat.

28. La loi prévoit que lorsque l'infraction n'est passible que d'une sanction administrative, le constat est envoyé au fonctionnaire chargé d'infliger l'amende. Aucun délai n'est prévu pour cette transmission mais dans la mesure où l'amende doit être infligée dans le délai de six mois à compter de la commission des faits et où le dispositif a pour but de sanctionner rapidement les contrevenants, il est souhaitable que le constat soit transmis au fonctionnaire dans les plus brefs délais.

29. Lorsque le fait est susceptible de constituer à la fois une infraction pénale et une infraction administrative (cas du con-

cours d'infraction), il faudra veiller à respecter le principe «*non bis in idem*» c'est-à-dire éviter que deux sanctions soient imposées pour un même fait. Dans ce cas, la procédure pénale a la priorité sur la procédure administrative et l'original du procès-verbal doit être transmis au procureur du Roi dans les quinze jours de la constatation du fait. Une copie est transmise au fonctionnaire chargé d'infliger l'amende.

Même si l'article 119bis n'en fait pas état, il convient de laisser au procureur du Roi un délai d'un mois pour indiquer au fonctionnaire qu'une information ou une instruction a été ouverte ou que des poursuites ont été entamées. Si le procureur du Roi n'a pas répondu au terme de ce délai, une sanction administrative peut être infligée. Il s'agit là d'un délai de forclusion. Ce qui signifie que le parquet ne peut plus entamer de poursuites après l'expiration de ce délai.

Pour les infractions mixtes, la loi prévoit une articulation particulière entre le procureur du Roi et le fonctionnaire chargé d'infliger l'amende (119bis, § 8).

30. Pour les infractions les plus graves (menaces d'attentat, coups et blessures volontaires, injures et vol simple), le fonctionnaire ne peut infliger une amende que si le procureur du Roi l'a informé dans un délai de deux mois qu'il ne réserverait pas de suite et qu'il trouverait qu'une amende était opportune.

Si le procureur du roi n'a pas répondu dans le délai, l'infraction ne peut plus faire l'objet que d'un traitement pénal et aucune amende administrative ne peut être infligée.

31. Pour les infractions mixtes les moins graves (destruction ou dégradation de tombeaux, monuments, objets d'art, destruction d'arbres, ...), le fonctionnaire peut infliger une amende à l'échéance du délai d'un mois qui suit la réception du procès-verbal sauf si dans ce délai, le procureur du Roi l'a

informé qu'une information ou une instruction a été ouverte, que des poursuites ont été entamées ou qu'il classe le dossier à défaut de charges suffisantes.

Si le procureur du Roi ne répond pas dans le délai, l'infraction ne peut plus faire l'objet que d'un traitement administratif.

Préalablement à l'entrée en vigueur des règlements et ordonnances de police, une concertation avec les services du procureur du Roi du ressort dont dépend la commune est recommandée, afin de conclure les accords nécessaires lorsque des amendes administratives peuvent être imposées pour des infractions aux articles du Code pénal.

Le Ministère public dispose d'un délai d'un ou de deux mois pour faire connaître (ou non) sa réaction et aucune sanction administrative ne peut être infligée avant l'expiration de ce délai, mais rien n'empêche le fonctionnaire chargé d'infliger l'amende de lancer la procédure afin que le délai de quinze jours, dans lequel le contrevenant peut faire valoir ses moyens de défense, puisse prendre cours. Dans l'éventualité où le Ministère public ferait savoir qu'il se saisit de l'affaire, il suffit simplement d'arrêter la procédure administrative.

32. Le fonctionnaire désigné entame la procédure par courrier recommandé à la poste; un modèle est joint en annexe. Le délai de quinze jours pour la transmission des moyens de défense commence à courir le jour de l'envoi du recommandé. Le courrier doit contenir les mentions prévues à l'article 119bis, § 9, alinéa 1^{er}, 1°, 2°, 3°, 4°, et une copie du procès-verbal doit être jointe au courrier sous peine de nullité de la procédure. «*L'erreur*» peut cependant être rectifiée dans le délai de 6 mois. Au-delà de ce délai, aucune sanction ne peut plus être infligée. En effet, la loi ne prévoit aucune cause de suspension du délai de prescription.

33. Dans le cadre des sanctions administratives, le conseil communal a la faculté de prévoir une procédure de médiation. Pour les mineurs de plus de 16 ans, cette procédure est obligatoire. Il s'agit d'une nouvelle procédure de médiation en soi qui n'a aucun rapport avec la médiation déjà existante en matière pénale.

Comme le précise l'article 119ter, 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. Si l'indemnisation ou la réparation du dommage intervient, le fonctionnaire peut alors envisager d'infliger une amende moins élevée ou de ne pas sanctionner du tout.

La loi ne donne aucune indication sur les modalités de mise en oeuvre de la médiation. À titre de preuve, elle devra au moins faire l'objet d'un écrit. Pour le reste, les communes sont libres d'inclure les étapes de la procédure dans leur règlement. Rien ne s'oppose à ce que la procédure de médiation soit menée par une autre personne ou instance que le fonctionnaire spécifique qui a été désigné pour infliger l'amende administrative.

Pour l'application de la procédure de médiation, il faut garder à l'esprit que le délai de prescription pour infliger l'amende est relativement court. Cette procédure ne peut pas avoir pour effet de permettre à l'auteur d'échapper à l'amende administrative. Pour gagner du temps, il me semble indiqué d'inclure la procédure de médiation dans le courrier relatif au lancement de la procédure administrative. Le fonctionnaire pourrait demander que, dans un délai de 15 jours, le contrevenant apporte par exemple la preuve que les dommages provoqués ont été réparés ou qu'il transmette ses moyens de défense.

Les communes ne sont donc pas obligées de prévoir cette procédure si l'auteur du fait est majeur; elles peuvent égale-

ment décider de ne l'appliquer que pour certaines infractions. Moyens de défense du contrevenant.

34. Dans un délai de quinze jours, le contrevenant peut faire valoir par écrit les moyens de défense qu'il désire utiliser. Si le montant de l'amende dépasse 60 euros, le contrevenant peut demander une présentation orale de sa défense; le fonctionnaire est tenu de l'entendre et doit préciser la date à laquelle il le convoque. Il serait souhaitable que cette audition ait lieu dans les quinze jours. Il importe également que la décision soit prise aussi rapidement que possible. L'objectif visé par la loi est que le délai compris entre l'infraction et la sanction soit aussi bref que possible, ce qui accroît l'efficacité de la peine. Cela exige toutefois du fonctionnaire désigné qu'il prenne une décision rapidement.

En l'absence de défense orale - par exemple parce que l'amende envisagée par le fonctionnaire désigné est inférieure à 60 euros. - le contrevenant jouit de toute façon des droits de la défense tels qu'énoncés au § 9 de l'article 119bis.

35. Lorsque la procédure administrative concerne un mineur de plus de 16 ans, il doit obligatoirement être assisté d'un avocat. Le bâtonnier de l'ordre des avocats doit en être avisé. Une copie de l'avis informant le bâtonnier est jointe au dossier de procédure.

La nouvelle loi précise que le bâtonnier ou le bureau d'aide juridique procède à la désignation d'un avocat, au plus tard dans les deux jours ouvrables à compter de cet avis; par ailleurs, lorsqu'il y a conflit d'intérêts, le bâtonnier ou le bureau d'aide juridique veille à ce que l'intéressé soit assisté par un avocat autre que celui auquel ont fait appel ses père et mère, tuteur ou personnes qui en ont la garde ou qui sont investies d'un droit d'action.

Il y a lieu de signaler que, dans le texte néerlandais, il est question de «*strafbaar feit*», tandis que la version française parle d'«*infraction*»; selon moi, il ne peut y avoir de malentendu sur le fait que l'assistance obligatoire d'un avocat est obligatoire tant dans le cas d'infractions mixtes que dans celui d'infractions purement administratives. Un traitement différent des mineurs en fonction de la nature des infractions commises serait en effet injustifiable.

Décision du fonctionnaire.

36. Le fonctionnaire désigné (souvent appelé «*fonctionnaire sanctionnateur*») doit, en fixant le montant de l'amende, tenir compte du principe de proportionnalité. La sanction doit en effet être imposée en relation avec les suites causées par le dérangement. Lorsque différents faits donnant lieu à une seule infraction sont perpétrés, on ne peut infliger qu'une seule amende. En cas de récidive, le montant de la peine peut être adapté mais ne peut dépasser 250 euros.

L'amende qui est infligée par le fonctionnaire désigné doit correspondre à l'infraction qui a été commise. Quand il s'agit d'une infraction très légère, il est recommandé de ne pas appliquer la sanction maximale. Dans ce cas, la sanction sert uniquement à indiquer au contrevenant qu'il a commis une faute et qu'un tel comportement n'est plus souhaitable dans le futur. Quand ledit comportement se répète, la sanction doit alors être adaptée (augmentée).

Un modèle de décision figure en annexe de la présente circulaire.

Notification de l'amende administrative.

37. Le fonctionnaire désigné informe l'intéressé de la décision par courrier recommandé qui, conformément à l'article 109 de la nouvelle loi communale, doit être signé par le bourgmestre et contresigné par le secrétaire communal.

À la notification de la décision est joint un formulaire de transfert ou de virement que l'intéressé pourra utiliser tout en informant l'intéressé que l'amende administrative peut également être payée entre les mains du receveur communal.

La décision est exécutable après écoulement d'un délai d'un mois à partir de sa notification à l'intéressé, à moins que celui-ci n'ait interjeté appel auprès du tribunal de police.

Appel.

38. L'article 601ter nouveau, inséré par la loi du 13 mai 1999 dans le Code judiciaire, confère exclusivement aux tribunaux de police la compétence pour prendre connaissance de l'appel interjeté contre l'amende administrative infligée par le fonctionnaire désigné. La décision du juge de police est une décision de dernière instance. Les voies de recours extraordinaires, comme le pourvoi en cassation, sont toutefois envisageables.

L'appel peut être interjeté par l'intéressé quand il n'est pas d'accord avec la sanction imposée.

La commune ne peut interjeter appel que lorsque le fonctionnaire qui est apte à sanctionner est un fonctionnaire provincial et seulement si celui-ci n'a infligé aucune sanction.

La procédure d'appel qui doit être suivie est la procédure ordinaire devant le tribunal de police. Le juge de police estime la légalité et la proportionnalité de l'amende infligée. L'appel doit être interjeté par une requête dans un délai d'un mois suivant la notification. Les dispositions ordinaires du Code judiciaire en matière de délai sont d'application. La procédure d'appel suspend la force exécutoire de la décision.

La loi est muette sur le point de savoir s'il s'agit de la procédure pénale ou de la procédure civile devant le tribunal de police. Il faut penser, à l'instar d'autres mécanismes d'appels en ma-

tière de sanction administrative, qu'il s'agit de la procédure civile.

Si le juge de police confirme la peine, les frais de l'appel sont à charge de la personne jugée.

39. Pour les mineurs, l'appel de la décision d'imposer une amende administrative doit être interjeté par une requête gratuite auprès du juge de la jeunesse dans le cadre d'un débat ouvert permettant encore de remplacer la sanction par une mesure de garde, de préservation ou d'éducation.

II.3.2. La procédure suivie pour les autres sanctions administratives imposées par le Collège des bourgmestre et échevins.

40. La loi offre la possibilité d'infliger d'autres sanctions administratives qui auront été prévues dans le règlement communal. Il s'agit des sanctions suivantes :

- la suspension administrative d'une autorisation ou permission délivrée par la commune;
- le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune;
- la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif.

Cette énumération est restrictive. Aucune autre sanction administrative n'est possible.

Lorsque l'autorité communale délivre une autorisation, par exemple pour l'exploitation d'une terrasse sur la voie publique, le Collège des bourgmestre et échevins peut retirer l'autorisation comme sanction administrative si des infractions sont constatées. Un lien clair doit être établi entre l'infraction constatée et la sanction subséquente.

Transmission du procès-verbal ou du constat.

41. L'original du P.V. doit être transmis au Collège des bourgmestre et Échevins chargé d'infliger l'amende. L'article 123, 12° et l'article 119bis, § 2 de la nouvelle loi communale dési-

gnent en effet le Collège des bourgmestre et échevins comme organe compétent pour infliger le retrait ou la suspension administrative d'une autorisation ou d'une permission et la fermeture administrative d'un établissement.

Décision et exécution

42. L'article 119bis, § 4 prévoit que ces sanctions administratives doivent être précédées d'un avertissement qu'une infraction a été constatée et qu'une sanction sera imposée lors de la prochaine infraction ou si elle perdure. Cet avertissement doit comporter un extrait du règlement ou de l'ordonnance communale à laquelle il a été contrevenu.

Lors de l'imposition de la sanction, le Collège doit tenir compte du principe de proportionnalité. La sanction est infligée en relation avec la gravité du dérangement causé. Lorsque différents faits donnant lieu à une seule infraction sont perpétrés, on ne peut infliger qu'une seule sanction. En cas de récidive, la nature ou la durée de la sanction peut être adaptée.

Conformément à l'article 109 de la nouvelle loi communale, le courrier notifiant la sanction doit être signé par le bourgmestre et contresigné par le secrétaire communal. Il est recommandé de notifier la sanction par envoi recommandé.

Moyens de défense et recours.

43. La loi du 13 mai 1999 n'a pas organisé la manière dont les droits de la défense du contrevenant peuvent s'exercer. Il serait inexact d'en conclure que le Collège est habilité à prendre une sanction administrative sans garantir à l'intéressé les garanties reconnues par les traités internationaux auxquels la Belgique a adhéré.

Je recommande donc aux administrations communales d'appliquer mutatis mutandis les prescriptions prévues à l'article 119bis, § 9 (pour les amendes).

La loi n'a pas non plus prévu de voies de recours spécifiques. Les recours s'exerceront donc devant le Conseil d'État sur base du droit administratif général.

III. NOUVELLES MESURES EXÉCUTOIRES DE POLICE PAR LE BOURGMESTRE.

44. J'attire votre attention sur le fait qu'il s'agit de mesures exécutoires de police administrative au sens de l'article 3, 1°, de la loi sur la fonction de police, et non de sanctions administratives. Les mesures exécutoires ne sont pas soumises aux mêmes conditions que les sanctions administratives.

La loi a prévu deux mesures exécutoires particulières qui ont des finalités différentes :

- L'article 134ter nouveau confère au bourgmestre la compétence de prendre une mesure de police de fermeture provisoire d'un établissement ou de suspension temporaire d'une autorisation. Il s'agit d'une procédure urgente motivée par le non respect par l'exploitant des conditions d'exploitation et non par des troubles de l'ordre public.
- L'article 134quater nouveau confère au bourgmestre la compétence de prendre une mesure de police de fermeture provisoire d'un établissement lorsque l'ordre public est troublé à l'extérieur d'un établissement accessible au public par des comportements survenant à l'intérieur de l'établissement.

III.1. Règles communes aux deux procédures.

45. La décision est prise par le bourgmestre et doit être confirmée par le collège des bourgmestre et échevins «à la première réunion suivante», à savoir à la première réunion qui suit la décision. À défaut, la mesure cesse de porter ses effets.

La mesure est de nature provisoire. Même si elle a été confirmée par le Collège, elle ne peut excéder un délai de trois mois et est «levée de droit» à l'issue de ce délai. Elle ne peut donc pas être prolongée par le bourgmestre ou le Collège pour les mêmes faits. Une mesure définitive ne constitue en effet pas une mesure exécutoire, mais une sanction, et les sanctions administratives doivent être prises conformément aux règles exposées au point II.

Il convient de rappeler ici aussi que, même dans le cas de mesures exécutoires, la jurisprudence du Conseil d'État exige de rencontrer le principe de proportionnalité entre la mesure prise et la situation constatée. Ce sera particulièrement le cas pour ce qui concerne la durée de la mesure de fermeture.

La loi ne prévoit pas de formalités concernant la décision, mais il me semble qu'elle devra être écrite et signée par le bourgmestre et notifiée à l'intéressé soit par une remise en mains propres, soit par courrier recommandé.

III.2. L'article 134ter : fermeture provisoire d'un établissement ou suspension temporaire d'une autorisation lorsque les conditions d'exploitation de l'établissement ou de la permission ne sont pas respectées

46. Cette mesure est soumise aux conditions suivantes :

- L'extrême urgence :
Cet article s'applique «si le moindre retard est susceptible d'entraîner un préjudice grave». On pourrait la comparer à une procédure en référé.

- Absence de compétence d'extrême urgence d'une autre autorité :

L'article 134ter exclut l'intervention du bourgmestre dans les cas où «la compétence de prendre ces mesures, en cas d'extrême

urgence, a été confiée à une autre autorité par une réglementation particulière».

Cette phrase vise bien l'ensemble de la disposition. Elle s'explique par le fait que le législateur a voulu ouvrir ce droit, même lorsque l'établissement est exploité sans devoir obtenir d'autorisation communale ou sur base d'une autorisation délivrée par une autre instance.

Il faut en conclure que la compétence d'intervention du bourgmestre n'est exclue que si une réglementation particulière a constitué une procédure d'extrême urgence de fermeture provisoire ou de suspension temporaire. Par exemple, dans le cadre de la réglementation relative à l'environnement, de telles procédures d'extrême urgence sont prévues et confiées au bourgmestre ou à d'autres instances que la commune.

47. Procédure :

La loi ne mentionne pas la procédure que le bourgmestre doit suivre pour prendre sa mesure d'ordre. Il devra par conséquent s'en tenir aux principes généraux d'administration qui, sur ce point, ont fait l'objet de nombreuses décisions du Conseil d'État. Le bourgmestre doit appliquer les principes de bonne administration.

L'article 134ter ouvre le droit pour l'exploitant de l'établissement d'avancer ses moyens de défense avant que la décision ne soit prise, mais la loi n'a rien prévu sur la manière dont ces droits sont exercés. Je recommande cependant :

- que l'intéressé soit informé, soit par remise en mains propres, soit par courrier recommandé de la constatation faite par un agent communal (l'intervention d'un membre de la police locale n'est pas nécessaire) que les conditions d'ex-

plaitation ou de la permission ne sont pas respectées;

- que l'intéressé reçoive copie du dossier ou ait la possibilité de le consulter auprès de l'administration communale;
- que l'intéressé ait la possibilité, selon le mode fixé par la commune (verbalement ou par écrit) de faire valoir ses moyens de défense.

48. Décision :

La décision du bourgmestre ne peut porter que sur une fermeture provisoire d'un établissement ou sur une suspension temporaire d'une autorisation. Une décision de retrait - par définition définitive - n'est pas prévue par cette disposition.

Elle devra bien sûr comprendre le fait qu'il a été constaté le non respect par l'exploitant des conditions d'exploitation de l'établissement ou de la permission qui ont été fixées, être motivée et indiquer les motifs d'urgence pour lesquels il a recouru à la procédure d'extrême urgence.

III.3. L'article 134quater : fermeture d'un établissement pour raison d'ordre public.

49. Outre les règles communales, cette mesure est soumise aux conditions spécifiques suivantes :

- Circonstances :

L'article 134quater vise une situation de troubles de l'ordre public. On ne se situe donc plus dans la seule perspective du dérangement public mais dans une perspective plus large d'un trouble de l'ordre public, qui constitue la situation de base en matière de police administrative générale.

Le trouble de l'ordre public doit répondre aux caractéristiques suivantes :

- a) il s'agit d'un trouble de type matériel, et non moral;
- b) le trouble peut porter sur les différentes composantes de l'ordre public, à savoir la tranquillité, la sécurité, la

salubrité, la propreté et le dérangement public;

- c) le trouble apparaît autour de l'établissement, sur la voie publique;
- d) il s'agit d'un établissement accessible au public;
- e) le trouble extérieur est causé par des comportements survenant dans l'établissement.

Cette disposition ne s'applique pas si les troubles sont sans rapport avec des comportements survenant dans l'établissement, par exemple le bruit causé par les particuliers qui entrent ou sortent de l'établissement, ou si les troubles restent confinés à l'intérieur de l'établissement : il faut établir une causalité entre le comportement dans l'établissement et le trouble autour de l'établissement.

50. Dans les autres hypothèses, la commune devra recourir à d'autres outils juridiques.

Le fait d'invoquer l'article 134quater ne renvoie pas à l'article 133 de la nouvelle loi communale. L'article 134quater a été rajouté pour donner au bourgmestre une possibilité supplémentaire d'intervenir contre une forme de trouble de l'ordre public qu'il ne peut appréhender de front sur base de ses compétences de police, notamment quand un trouble de l'ordre public est constaté autour d'un établissement du fait des activités se déroulant à l'intérieur de celui-ci, et ce nonobstant le fait de savoir si ces activités sont licites ou non. Il est donc primordial de mentionner clairement dans la motivation sur quel article on s'est basé. Le bourgmestre ne peut éviter les règles contraignantes de l'article 134quater en fondant prétendument sa décision sur l'article 133, deuxième alinéa.

51. Procédure :

La loi ne mentionne pas la procédure que le bourgmestre doit suivre pour prendre sa

mesure d'ordre. Il me semble évident que le bourgmestre sera saisi par un rapport établi par un service de police ou par un autre service, s'agissant de constater des troubles de l'ordre public.

L'article 134quater, à l'inverse de l'art. 134ter, n'ouvre pas le droit pour l'exploitant de l'établissement d'avancer ses moyens de défense. Cependant, bien que les troubles qui justifient la mesure soient liés au comportement de tiers et non à celui de l'exploitant, les principes de bonne administration auxquels le Conseil d'État fait constamment référence exigent que l'autorité ait pris connaissance des observations de l'exploitant de l'établissement dont les activités feront l'objet d'une décision de fermeture provisoire, avant de prononcer cette mesure.

Il s'ensuit que - sauf cas d'extrême urgence qui ne le permettraient en pas, mais qui resteront limités à une fermeture de quelques heures - je recommande que le bourgmestre donne à l'intéressé le droit de lui faire connaître ses arguments, soit par écrit, soit oralement devant le bourgmestre ou le fonctionnaire qu'il aura délégué à cet effet.

52. Décision :

La décision du bourgmestre ne peut porter que sur une fermeture provisoire d'un établissement. Elle devra bien sûr être correctement motivée eu égard aux circonstances. Il doit y avoir un lien de causalité entre le comportement par ex. des personnes qui fréquentent le café et la nuisance. Ce lien de causalité doit ressortir clairement de la motivation. La motivation doit être élaborée sur base d'un dossier bien fondé concernant les plaintes contre la nuisance.

La durée devra être proportionnée aux troubles causés. Il n'est pas évident que le bourgmestre prenne immédiatement une

décision pour un délai de trois mois. Dans un arrêt du Conseil d'État du 16 septembre 1999 (affaire A. 86.645/XII-2211), l'imposition de la durée de fermeture maximale a été considérée comme manifestement disproportionnée.

IV. OBSERVATIONS PARTICULIÈRES.

53. Afin de donner aux communes le temps nécessaire pour procéder aux adaptations nécessaires pour l'application du dispositif, l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2004 a été fixée au 1^{er} avril 2005. Dans la pratique, cela signifie qu'il ne sera plus possible, à la date susmentionnée, de réprimer pénalement les infractions dépenalisées.

La présente circulaire abroge et remplace la circulaire OOP 30 du 2 mai 2001 relative à l'exécution de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes.

V. ANNEXES.

- Modèle de procès-verbal;
- Modèle de lettre de lancement de la procédure administrative (avec procédure de médiation);
- Modèle de décision relative à l'amende administrative infligée;
- Modèle de notification au bâtonnier en ce qui concerne le lancement d'une procédure administrative à l'encontre d'un mineur d'âge.

Puis-je vous demander, Mesdames et Messieurs les Gouverneurs, de bien vouloir transmettre la présente circulaire à Mesdames et Messieurs les bourgmestres et commissaires d'arrondissement de votre province.

