

Jurisprudence

Cour constitutionnelle,

23 avril 2015

n° 44/2015

(extraits)

Président : M. A. Alen, président

Rapporteurs : MM. R. Leysen et Th. Giet, juges

Pl. : Me D. Pattyn (avocat au barreau de Bruges), Me J. Buelens (avocat au barreau d'Anvers), Me A. Carton et Me J. Poets *loco* Me D. D'Hooghe (tous du barreau de Bruxelles), Me T. Kappetijn *loco* Me B. Beelen (avocats au barreau de Louvain)

PEINES – sanctions administratives communales – mesure administrative – interdiction temporaire de lieu

L'interdiction temporaire de lieu est une mesure de police administrative qui s'inscrit dans le cadre des compétences du bourgmestre en vue du maintien de l'ordre dans sa commune et qui ne tend pas à punir la personne dont le comportement trouble l'ordre public ou constitue une incivilité mais vise à résoudre, pour l'avenir, les problèmes qui ont résulté, sur une partie du territoire de la commune, de l'infraction commise. Par conséquent, cette mesure ne vise pas à réprimer une infraction, comme c'est le cas de l'infliction d'une sanction administrative, mais à remédier à une menace de danger ou à un risque de nouveaux troubles de l'ordre public ou de nouvelles incivilités à l'avenir, de sorte que le principe de légalité en matière pénale n'est pas d'application¹.

ARRÊT

En cause : les recours en annulation totale ou partielle de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales,

(...)

- B -

Quant à la loi attaquée

B.1.1. La loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales instaure un régime autonome de sanctions administratives communales.

¹ Voy. également, prononcé à la même date, C.C., arrêt n° 45/2015.

Avant son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2014, ce régime était contenu dans l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale.

Cet article, inséré par la loi du 13 mai 1999, avait pour objectif de permettre aux communes de sanctionner, non plus seulement pénalement, mais aussi administrativement, les manquements constatés à leurs règlements et ordonnances. Le législateur entendait ainsi faciliter et accélérer la répression d'incivilités et de dérangements mineurs, tout en allégeant la charge des juridictions répressives (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2031/4, pp. 2 et 3).

Des modifications ultérieures apportées à l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale ont permis aux communes de sanctionner administrativement des contraventions et délits figurant au Code pénal, et de sanctionner administrativement des mineurs, sous certaines conditions.

L'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été remplacé par l'article 46 de la loi attaquée, renvoie désormais au nouveau régime autonome :

« Le conseil communal peut établir des peines et des sanctions administratives communales conformément à la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales ».

B.1.2. Aux termes de l'article 135, § 2, alinéa 2, 7°, de la Nouvelle loi communale, la compétence de police des communes comprend « la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme d'« incivilités » ».

La circulaire OOP 30*bis* « 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 » et la circulaire du 22 juillet 2014 « explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales » prévoient que « le dérangement public 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 ».

À l'instar de l'ancien article 119*bis*, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale, la loi attaquée prévoit que le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou 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 (article 2, § 1^{er}). Elle permet aussi d'harmoniser les règlements de police de plusieurs communes (article 2, §§ 2 à 4).

Par dérogation à l'article 2, § 1^{er}, le conseil communal peut, en outre, prévoir, dans ses règlements ou ordonnances, une sanction administrative pour certaines infractions inscrites dans le Code pénal et pour certaines infractions à la législation sur la circulation routière (article 3). Il s'agit des infractions dites « mixtes ».

Les travaux préparatoires de la loi attaquée précisent que les communes sont libres de mettre en œuvre ou non le système des sanctions administratives communales sur leur territoire (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/001, p. 4).

La loi détermine ensuite les sanctions et mesures alternatives (articles 4 à 13), ainsi qu'un régime spécial pour les mineurs âgés de quatorze ans et plus (articles 14 à 19), et règle la procédure administrative (articles 20 à 32), y compris la possibilité d'introduire un recours auprès du tribunal de police ou du tribunal de la jeunesse (article 31), ainsi que le mode de perception (article 33), le paiement immédiat des amendes administratives (articles 34 à 42) et le délai de prescription (article 43).

L'article 44 de la loi règle les modalités selon lesquelles chaque commune doit tenir un registre des sanctions communales.

L'article 45 prévoit que les sanctions administratives qui impliquent la suspension ou le retrait d'une autorisation ou permission octroyées par la commune ou la fermeture d'un établissement doivent être imposées par le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal et que ceci n'est possible qu'après que le contrevenant a reçu un avertissement préalable.

L'article 134^{sexies} de la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été inséré par l'article 47 de la loi attaquée, instaure la possibilité, pour le bourgmestre, d'imposer une interdiction temporaire de lieu à l'égard du ou des auteurs de certains comportements.

(...)

B.1.3. Les recours tendent à l'annulation totale ou partielle de la loi attaquée. La Cour limite toutefois son examen aux dispositions contre lesquelles des griefs sont effectivement dirigés.

(...)

Quant au fond

(...)

En ce qui concerne l'interdiction temporaire de lieu

Le principe de légalité en matière pénale

B.55. Les parties requérantes soutiennent que la définition des comportements qui sont susceptibles de donner lieu à l'interdiction temporaire de lieu visée à l'article 134^{sexies} de la Nouvelle loi communale, inséré par l'article 47 de la loi attaquée, est contraire au principe de légalité en matière pénale, tel qu'il est garanti par les dispositions mentionnées en B.13 (deuxième branche du quatrième moyen dans l'affaire n° 5757 et deuxième branche du quatrième moyen dans l'affaire n° 5799).

B.56.1. L'article 134^{sexies} de la Nouvelle loi communale dispose :

« § 1^{er}. Le bourgmestre peut, en cas de trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs, ou en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal commises dans un même lieu ou à l'occasion d'événements semblables, et impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité, décider d'une interdiction temporaire de lieu d'un mois, renouvelable deux fois, à l'égard du ou des auteurs de ces comportements.

§ 2. Par 'interdiction temporaire de lieu', on entend l'interdiction de pénétrer dans un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés accessibles au public, situés au sein d'une commune, sans jamais pouvoir en couvrir l'ensemble du territoire. Est considéré comme lieu accessible au public tout lieu situé dans la commune qui n'est pas uniquement accessible au gestionnaire du lieu, à celui qui y travaille ou à ceux qui y sont invités à titre individuel, à l'exception du domicile, du lieu de travail ou de l'établissement scolaire ou de formation du contrevenant.

§ 3. La décision visée au § 1^{er} doit remplir les conditions suivantes :

1 être motivée sur la base des nuisances liées à l'ordre public ;

2 être confirmée par le collège des bourgmestres et échevins ou le collège communal, à sa plus prochaine réunion, après avoir entendu l'auteur ou les auteurs de ces comportements ou leur conseil et après qu'il ait eu la possibilité à cette occasion de faire valoir ses moyens de défense par écrit ou oralement, sauf si après avoir été invité par lettre recommandée, il ne s'est pas présenté et n'a pas présenté de motifs valables d'absence ou d'empêchement.

§ 4. La décision peut être prise, soit après un avertissement écrit notifié par le bourgmestre informant l'auteur ou les auteurs de ces comportements du fait qu'une nouvelle infraction dans un lieu ou lors d'événements identiques pourra donner lieu à une interdiction de lieu, soit, à des fins de maintien de l'ordre, sans avertissement.

§ 5. En cas de non-respect de l'interdiction temporaire de lieu, l'auteur ou les auteurs de ces comportements sont passibles d'une amende administrative telle que prévue par la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales.

B.56.2. L'article 134^{sexies} de la Nouvelle loi communale, inséré par l'article 47 de la loi attaquée, prévoit la possibilité d'une interdiction temporaire de lieu. Le bourgmestre peut y recourir, d'une part, « en cas de trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs » et, d'autre part, « en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal commises dans un même lieu ou à l'occasion d'événements semblables, et impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité ».

B.56.3. Dans les travaux préparatoires, cette disposition est justifiée de la manière suivante :

« Dans la Nouvelle loi communale est inséré un nouvel article 134^{sexies} qui stipule que le bourgmestre peut, en cas de trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs, ou en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal commises dans un lieu semblable ou à l'occasion d'événements identiques, et impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité, décider d'une interdiction temporaire de lieu de 1 mois renouvelable deux fois à l'égard du ou des auteurs de ces comportements. Cette interdiction de lieu ne peut donc excéder la durée de trois mois.

La notion d'interdiction de lieu est par ailleurs définie. Il s'agit de l'interdiction de pénétrer dans un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés accessibles au public, situés au sein d'une commune, sans jamais pouvoir en couvrir l'ensemble du territoire. Sont considérés comme 'lieu accessible au public' tout lieu situé dans la commune qui n'est pas uniquement accessible au gestionnaire du lieu, à celui qui y travaille ou à ceux qui y sont invités à titre individuel, à l'exception du domicile, du lieu de travail ou de l'établissement scolaire ou de formation du contrevenant.

Le gestionnaire n'est pas forcément le propriétaire, mais peut être par exemple le locataire d'une salle. Par 'personnes qui y travaillent', on ne vise pas exclusivement les employés de l'entreprise concernée, mais les personnes au service d'un sous-traitant ou les personnes qui y font des réparations sont également considérées comme telles. Un mariage n'est par exemple pas un lieu accessible au public étant donné que la fête est exclusivement accessible aux convives qui sont individuellement invités à cette fête. Il faudra donc à chaque fois vérifier s'il y a un lien juridique direct entre le gestionnaire et la personne présente.

La décision du bourgmestre doit remplir un certain nombre de conditions.

Dans le paragraphe 4 de cet article, est prévue la possibilité d'avertir l'auteur ou les auteurs de ces comportements.

Le paragraphe 5 prévoit qu'une amende administrative pourra être infligée par le fonctionnaire sanctionnateur dans le cas où l'interdiction de lieu n'est pas respectée. Le non-respect d'une interdiction de lieu infligée au préalable constituera donc une nouvelle infraction qui mènera à la poursuite d'une nouvelle procédure administrative. Il s'agit d'une infraction purement administrative.

Par ailleurs, contrairement à l'avis du Conseil d'État, il s'agit bien d'une mesure de police administrative prévue à fin de lutter contre les troubles de l'ordre public. Cette mesure durera un mois renouvelable deux fois lorsque les troubles constatés persistent » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/001, pp. 27-28).

En commission de la Chambre, la ministre de l'Intérieur a déclaré :

« Une nouvelle disposition de la loi communale renforcera les compétences de police administrative du bourgmestre qui pourra, en cas de trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs ou en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal com-mises dans un même lieu de la commune ou à l'occasion d'événements semblables se déroulant dans la commune et impliquant un trouble de l'ordre public décider d'une interdiction temporaire de lieu(x) clairement délimité(s) de 1 mois, renouvelable deux fois à l'égard du ou des auteurs de ces comportements.

La décision devra être motivée sur la base des nuisances liées à l'ordre public et être confirmée par le collège des bourgmestres et échevins lors de sa plus proche réunion, après avoir entendu le contrevenant ou son conseil » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/006, p. 9).

La ministre a encore précisé :

« La mesure, telle qu'elle est prévue dans le projet de loi, est clairement une mesure de police administrative spéciale, dans la mesure où :

- elle est prise par le bourgmestre ;
- elle vise soit à prévenir, soit à faire cesser une perturbation de l'ordre public ;
- elle vise un trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs ou par des infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal.

Il faut souligner que l'interdiction temporaire de lieu motivée par des infractions répétées peut uniquement être considérée comme une mesure de police administrative et non comme une sanction, étant donné que la mesure n'est liée à aucune décision sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale au sens de l'article 6 de la C.E.D.H.

D'ailleurs, l'article 47 du projet de loi insérant un article 134^{sexies} dans la Nouvelle loi communale prévoit que la décision du bourgmestre doit être motivée sur la base des nuisances liées à l'ordre public. Afin de souligner le caractère préventif de la mesure de police administrative spéciale, il est prévu que les contrevenants doivent avoir fait l'objet d'un avertissement préalable. Le bourgmestre doit s'assurer, cas par cas, que le comportement des intéressés est tel qu'il s'impose, pour garantir le maintien de l'ordre public, de leur appliquer une interdiction temporaire de lieu. Le nouvel article 134^{sexies}, § 3, de la Nouvelle loi communale lie sans aucune ambiguïté l'interdiction temporaire de lieu au maintien de l'ordre public. La décision est prise pour une courte durée et peut être renouvelée deux fois pour une durée d'un mois. Elle doit en outre être confirmée par le collège des bourgmestres et échevins. Les critères sont donc réunis pour permettre au gouvernement de qualifier cette nouvelle mesure de mesure de police administrative.

Il en résulte également que les mesures ne sont pas considérées comme des sanctions administratives et ne sont pas non plus reprises en tant que telles dans le registre prévu à cet effet » (*ibid*, pp. 41-42).

La ministre a déclaré de même :

« Il s'agit toutefois bel et bien d'une mesure de police administrative. En effet, la mesure est prise par le bourgmestre, et pas par le fonctionnaire sanctionnateur. Par ailleurs, il n'est pas question de logique de la sanction, mais il s'agit d'une mesure préventive dans le cadre du maintien de l'ordre public. Un avertissement préalable est effectivement prévu.

À cet égard, les bourgmestres ont d'ailleurs été consultés lors de l'élaboration de la réglementation. Ces derniers se sont montrés favorables à la disposition.

[Les] modalités de la mesure ont été rigoureusement encadrées. Dès lors qu'il s'agit d'une mesure de police administrative, un recours peut être introduit contre la décision auprès du Conseil d'État » (*ibid*, p. 107).

B.57.1. En vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une mesure administrative telle que l'interdiction temporaire de lieu ne pourrait être considérée comme une sanction pénale au sens de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme que si elle avait un caractère pénal

selon la qualification en droit interne ou s'il ressortait de la nature de l'infraction, à savoir sa portée générale et le caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale ou encore s'il ressortait de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif (voir C.E.D.H., grande chambre, 23 novembre 2006, *Jussila c. Finlande*, §§ 29-38).

B.57.2. Les travaux préparatoires cités en B.56.3 font apparaître que le législateur n'a pas conçu l'interdiction temporaire de lieu comme une sanction mais comme une « mesure de police administrative » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/001, pp. 5 et 28).

B.57.3. Le législateur a inscrit la mesure de l'interdiction temporaire de lieu dans l'article 134*sexies* de la Nouvelle loi communale et cette mesure se distingue clairement des peines et sanctions administratives visées par les articles 2 à 4, attaqués, de la loi du 24 juin 2013, que le conseil communal peut établir pour sanctionner les infractions à ses règlements ou ordonnances. Contrairement aux sanctions administratives visées dans ces dispositions, la décision de recourir à une interdiction temporaire de lieu appartient au bourgmestre et non au fonctionnaire sanctionnateur. L'interdiction temporaire de lieu n'est pas soumise à la procédure applicable aux sanctions administratives communales et n'est pas inscrite dans le registre des sanctions administratives visé par l'article 44 de la même loi.

B.57.4. Le bourgmestre peut décider d'une interdiction temporaire de lieu en cas de trouble de l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs ou en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal, commises dans un même lieu ou à l'occasion d'événements semblables et impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité.

La décision de procéder à une interdiction temporaire de lieu implique dès lors toujours qu'un trouble de l'ordre public ait été causé ou qu'une incivilité ait été commise. Par conséquent, cette décision doit être motivée « sur la base des nuisances liées à l'ordre public » (article 134*sexies*, § 3, 1^o, de la Nouvelle loi communale). En principe, cette décision doit être précédée d'un avertissement écrit, notifié par le bourgmestre, sauf lorsque le maintien de l'ordre l'exige (article 134*sexies*, § 4, de la Nouvelle loi communale).

L'interdiction temporaire de lieu tend au maintien de l'ordre public en faisant cesser un comportement attentatoire à celui-ci et en évitant la répétition de ce trouble à l'avenir. Tel est également le cas lorsque la décision de recourir à une interdiction temporaire de lieu est renouvelée : les travaux préparatoires précités font apparaître que cette décision ne peut être prise que si les troubles de l'ordre public qui ont été constatés perdurent.

B.57.5. Tant le texte de l'article 134*sexies*, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale, plus précisément par l'emploi du terme « peut », que les travaux prépara-

toires de cette disposition font apparaître que les autorités compétentes doivent déterminer, cas par cas, compte tenu de toutes les circonstances, si l'ordre public exige d'imposer une interdiction temporaire de lieu. La disposition attaquée doit donc être interprétée en ce sens que des infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal ne sont pas suffisantes en soi pour recourir à une interdiction temporaire de lieu : le bourgmestre doit constater que ces infractions répétées troublent l'ordre public ou sont la cause d'incivilités.

B.57.6. L'interdiction temporaire de lieu n'est valable que pendant un délai d'un mois, renouvelable deux fois, et est limitée à « un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés accessibles au public, situés au sein d'une commune, sans jamais pouvoir en couvrir l'ensemble du territoire » (article 134^{sexies}, § 2, de la Nouvelle loi communale). La disposition attaquée doit dès lors être interprétée en ce sens que l'interdiction de lieu ne peut jamais durer plus longtemps ni porter sur un périmètre plus vaste que nécessaire pour empêcher ou mettre un terme aux troubles de l'ordre public. Le délai d'un mois doit être interprété comme un maximum, fût-il renouvelable. La disposition attaquée n'empêche dès lors pas le bourgmestre d'infliger une interdiction temporaire de lieu de moins d'un mois.

Par ailleurs, l'interdiction ne peut concerner qu'un périmètre précis de lieux déterminés, de sorte qu'elle ne peut viser de manière générale et abstraite un quartier ou un ensemble de rues de la commune mais doit au contraire préciser clairement les lieux concernés.

B.57.7. Il ressort de ce qui précède que l'interdiction temporaire de lieu ne tend pas à punir la personne dont le comportement trouble l'ordre public ou constitue une incivilité mais vise à résoudre, pour l'avenir, les problèmes qui ont résulté, sur une partie du territoire de la commune, de l'infraction commise. Par conséquent, cette mesure ne vise pas à réprimer une infraction, comme c'est le cas de l'infliction d'une sanction administrative, mais à remédier à une menace de danger ou à un risque de nouveaux troubles de l'ordre public ou de nouvelles incivilités à l'avenir.

Toutefois, lorsque la personne à laquelle l'interdiction de lieu a été imposée ne respecte pas cette mesure, il peut lui être infligé une amende administrative prévue par la loi du 24 juin 2013 et les procédures relatives aux sanctions administratives communales sont applicables.

B.57.8. L'interdiction temporaire de lieu est donc une mesure de police administrative qui s'inscrit dans le cadre des compétences du bourgmestre en vue du maintien de l'ordre dans sa commune. Il appartient au juge compétent saisi d'un recours contre une telle mesure de contrôler si celle-ci est strictement limitée à cet objectif. Il résulte de ce qui précède que l'interdiction temporaire de lieu ne constitue pas une sanction de nature pénale au sens des dispositions mentionnées

en B.13, consacrant le principe de légalité en matière pénale. Par conséquent, ces dispositions ne sont pas applicables.

B.58. Dans les moyens cités en B.13, les parties requérantes renvoient encore à d'autres normes de référence mais n'exposent pas en quoi celles-ci pourraient être violées, de sorte que les moyens ne sont pas recevables sur ce point.

B.59. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.57.5 et B.57.6, les moyens ne sont pas fondés.

Le droit à la liberté individuelle, à la liberté d'expression, à la liberté d'association (syndicale) et de réunion, et le droit à la négociation collective.

B.60.1. Les parties requérantes font valoir que l'interdiction temporaire de lieu, qui peut être décidée par le bourgmestre sur la base de l'article 47 de la loi attaquée, implique une restriction de la liberté individuelle qui est contraire, notamment, aux articles 12 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 2.1 du Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que le pouvoir exécutif pourrait prendre une « mesure privative de liberté » (deuxième branche du quatrième moyen dans l'affaire n° 5757 et deuxième branche du quatrième moyen dans l'affaire n° 5799).

B.60.2. L'article 13 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ».

B.60.3. Cette disposition constitutionnelle n'empêche pas le législateur d'habiliter le bourgmestre à prendre une mesure de police administrative. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la disposition attaquée ne confère pas au bourgmestre des compétences qui sont réservées au pouvoir judiciaire.

B.60.4. En outre, en l'absence d'une disposition dérogatoire dans la loi du 24 juin 2013, un recours en annulation et une demande de suspension peuvent être introduits contre cette décision devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, conformément aux articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

B.60.5. L'article 2 du Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique ».

B.60.6. La liberté de circulation garantie par cette disposition n'est pas absolue. Des restrictions sont possibles dans la mesure où elles sont prévues par la « loi » et sont nécessaires, dans une société démocratique notamment, pour maintenir l'ordre public ou pour protéger les droits et libertés d'autrui.

B.60.7. Afin de pouvoir décider d'une interdiction temporaire de lieu, le bourgmestre doit apprécier s'il est question d'un trouble de l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs, ou d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal commises dans un même lieu ou à l'occasion d'événements semblables et impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité. L'interdiction temporaire de lieu poursuit dès lors un objectif légitime.

B.60.8. Le bourgmestre qui décide d'une interdiction temporaire de lieu précise la durée de cette interdiction, dans les limites fixées par l'article 134^{sexies}, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale. Il détermine également « un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés accessibles au public, situés au sein [de la] commune », dans lesquels l'interdiction de lieu s'applique (article 134^{sexies}, § 2, de la Nouvelle loi communale). La décision d'imposer une interdiction temporaire de lieu doit « être motivée sur la base des nuisances liées à l'ordre public » (article 134^{sexies}, § 3, 1^o, de la Nouvelle loi communale). Ainsi qu'il a été mentionné en B.57.6, l'interdiction de lieu ne peut durer plus longtemps, ni porter sur un périmètre plus vaste que ce qui est nécessaire pour empêcher ou mettre fin au trouble de l'ordre public. Cette mesure doit dès lors être proportionnée au but poursuivi. Il appartient au juge compétent de contrôler l'application de cette mesure.

B.60.9. Dans ces circonstances, l'interdiction temporaire de lieu est compatible avec la liberté de circulation consacrée par l'article 2 du Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.61.1. Les parties requérantes font également valoir que l'interdiction temporaire de lieu peut rendre impossible l'exercice d'autres droits fonamen-

taux et qu'elle est, pour cette raison, incompatible avec les articles 19, 25, 26 et 27 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.61.2. La simple circonstance que le bourgmestre puisse décider d'une interdiction temporaire de lieu n'implique pas une ingérence dans les droits fondamentaux invoqués par les parties requérantes. Le point de savoir s'il est question ou non d'une telle ingérence dépend des circonstances concrètes dans lesquelles le bourgmestre décide de cette interdiction de lieu. Il appartient au juge compétent d'exercer un contrôle à cet égard.

B.62. L'interdiction temporaire de lieu que le bourgmestre peut imposer aux termes de l'article 47 attaqué n'implique pas une privation de liberté par arrestation ou détention. Partant, l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas à cette mesure. L'interdiction temporaire de lieu ne constitue pas davantage une peine au sens de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dès lors, l'article 6 de cette Convention ne s'applique pas non plus à cette mesure.

B.63. L'interdiction temporaire de lieu n'est dès lors pas incompatible avec les dispositions invoquées par les parties requérantes.

B.64. Les moyens ne sont pas fondés.

Le droit à une bonne administration de la justice

B.65.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5799 invoquent la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14, paragraphe 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que le bourgmestre peut décider d'une interdiction temporaire de lieu sans avertissement préalable, alors qu'aux termes de l'article 45 de la loi du 24 juin 2013, la suspension, le retrait et la fermeture visés à l'article 4, § 1^{er}, 2° à 4°, de cette loi sont imposés par le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal après que le contrevenant a reçu un avertissement préalable. Elles font également valoir que le recours auprès du Conseil d'État ne peut être considéré comme un contrôle de pleine juridiction (troisième branche du quatrième moyen).

B.65.2. Il découle de l'article 134^{sexies}, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale que la décision d'imposer une interdiction temporaire de lieu incombe au bourgmestre. Cette décision doit être confirmée par le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal, à sa plus prochaine réunion, après avoir entendu l'auteur ou les auteurs de ces comportements ou leur conseil et après qu'ils aient eu la possibilité à cette occasion de faire valoir leurs moyens de défense par écrit ou oralement,

sauf si après avoir été invités par lettre recommandée, ils ne se sont pas présentés et n'ont pas présenté de motifs valables d'absence ou d'empêchement (article 134^{sexies}, § 3, 2°, de la Nouvelle loi communale).

B.65.3. Le fait que ce soit en première instance le bourgmestre qui peut décider d'une interdiction temporaire de lieu est raisonnablement justifié, eu égard au but de cette mesure, qui consiste à empêcher ou à faire cesser des troubles de l'ordre public ou une incivilité. Par leur nature, ces objectifs exigent une intervention rapide du bourgmestre, sans que l'on puisse attendre la prochaine réunion du collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal avant de prendre cette mesure.

B.65.4. Étant donné que cette décision doit être confirmée lors de la prochaine réunion du collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal, elle cesse dès lors de produire ses effets si ces organes s'abstiennent de confirmer la décision du bourgmestre dans les délais. La différence de traitement attaquée est donc proportionnée au but poursuivi.

B.65.5. Aux termes de l'article 134^{sexies}, § 4, attaqué, de la Nouvelle loi communale, la décision d'imposer une interdiction temporaire de lieu peut être prise soit après un avertissement écrit, notifié par le bourgmestre, informant l'auteur ou les auteurs de ces comportements du fait qu'une nouvelle infraction dans un lieu ou lors d'événements identiques pourra donner lieu à une interdiction de lieu, soit à des fins de maintien de l'ordre, sans avertissement.

Par conséquent, un avertissement est en principe requis avant que le bourgmestre puisse imposer une interdiction temporaire de lieu. Dans cette mesure, la différence de traitement attaquée est inexistante.

B.65.6. Le fait qu'un avertissement ne soit pas requis, « à des fins de maintien de l'ordre », n'est pas sans justification raisonnable, étant donné que le maintien de l'ordre peut exiger que le bourgmestre prenne immédiatement une décision sans avoir l'occasion d'avertir l'auteur ou les auteurs des faits litigieux.

B.66.1. Le législateur a pu raisonnablement considérer que les recours contre les mesures prévues à l'article 134^{sexies} de la Nouvelle loi communale participaient du même contentieux que celui que connaît déjà le Conseil d'État et que celui-ci était le mieux à même d'apprécier la légalité de ces mesures.

B.66.2. Le Conseil d'État procède à un contrôle juridictionnel approfondi, tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux du droit. Le Conseil d'État examine à cet égard si la décision de l'autorité soumise à son contrôle est fondée en fait, si elle procède de qualifications juridiques correctes et si la mesure n'est pas disproportionnée au fait établi. Lorsqu'il annule cette dernière, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt du Conseil d'État : si l'autorité prend une nou-

velle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision ; si elle s'en tient à l'annulation, l'acte attaqué est réputé ne pas avoir existé.

B.66.3. En outre, le Conseil d'État peut, dans les conditions prévues par l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ordonner la suspension de l'exécution de la décision, le cas échéant en statuant en extrême urgence.

B.66.4. Les justiciables disposent donc d'un recours effectif, devant une juridiction indépendante et impartiale, contre l'interdiction temporaire de lieu. La disposition attaquée n'a pas pour effet de limiter de manière disproportionnée les droits des personnes concernées.

B.67. Le moyen n'est pas fondé.

La protection des mineurs

B.68.1. Enfin, la partie requérante dans l'affaire n° 5754 critique le fait que le mineur qui peut se voir infliger une interdiction temporaire de lieu est privé des garanties que lui offre la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait (sixième moyen dans l'affaire n° 5754).

B.68.2. Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, la possibilité donnée au bourgmestre de décider d'une interdiction temporaire de lieu dans les cas visés à l'article 134^{sexies} de la Nouvelle loi communale, est une mesure de police administrative. Cette mesure se distingue donc des peines et sanctions administratives au sens de la loi du 24 juin 2013 et des mesures contenues dans la loi sur la protection de la jeunesse. Les objectifs de la mesure sont aussi de nature à nécessiter une intervention rapide du bourgmestre.

L'interdiction temporaire de lieu ne peut être décidée que dans le respect des conditions visées à l'article 134^{sexies} de la Nouvelle loi communale. Ceci signifie qu'à moins que le maintien de l'ordre exige une intervention immédiate, la personne concernée doit être avertie au préalable. La mesure doit en outre être motivée, puis confirmée par le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal, après audition des personnes concernées et après que celles-ci ont eu la possibilité d'exposer leurs moyens de défense oralement ou par écrit. En outre, un recours juridictionnel effectif est ouvert contre l'interdiction temporaire de lieu.

B.68.3. Lorsque le mineur ne respecte pas l'interdiction temporaire de lieu, il peut se voir infliger une amende administrative, telle qu'elle est prévue par la loi du 24 juin 2013 (article 134^{sexies}, § 5, de la Nouvelle loi communale) et

les garanties spécifiques aux mineurs, telles qu'elles sont prévues par le Titre II, Chapitre 2, de cette loi, sont applicables, y compris le recours auprès du tribunal de la jeunesse contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur.

B.68.4. La différence de traitement n'est pas dénuée de justification raisonnable.

B.69. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour,

sous réserve des interprétations mentionnées en B.34.5, B.41.3, B.42.4, B.44.3, B.51.7, alinéa 6, B.57.5 et B.57.6, rejette les recours.

(...)

NOTE

La nature de l'interdiction temporaire de lieu : sanction administrative ou mesure de police administrative ?

1. La loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales a fait l'objet de quatre recours en annulation devant la Cour constitutionnelle. Celle-ci a joint les affaires et a rendu son arrêt, portant le n° 44/2015, le 23 avril 2015. Confrontée à une multitude de moyens mêlant à l'envi les références au droit interne, au droit conventionnel et aux principes généraux, la Cour a procédé de manière rationnelle en distinguant les griefs relatifs aux peines et sanctions administratives que les conseils communaux peuvent établir dans leurs règlements, d'une part, et l'interdiction temporaire de lieu que le bourgmestre peut imposer sur la base de l'article 47 de la loi précitée, d'autre part. C'est uniquement sur ce second volet que porte la présente note d'observations, et singulièrement sur la qualification juridique à donner à cette mesure : mesure de police administrative ou sanction administrative ?

2. L'article 47 de la loi précitée insère dans la Nouvelle loi communale (ci-après, en abrégé, NLC) un nouvel article 134sexies, dont l'arrêt commenté reproduit le texte. Dans l'intention de ses auteurs, la disposition nouvelle vise à étendre davantage encore l'éventail des moyens d'action dont dispose le bourgmestre, les moyens traditionnels étant jugés insuffisants pour faire face aux besoins nouveaux de la société.

Commentant la loi du 24 juin 2013, nous faisons état de la difficulté de définir la nature exacte de la mesure et de la controverse à ce sujet entre le ministre de l'Intérieur et la section de législation du Conseil d'État. Nous signalions également que, dans son avis sur l'avant-projet, cette dernière avait relevé toute une série d'autres imprécisions¹.

3. La difficulté de qualification n'est pas propre à la mesure prévue à l'article 134^{sexies} mais revêt un caractère endémique en raison de l'accroissement considérable des pouvoirs de police – générale et spéciale – des autorités administratives et de la répression administrative. Tantôt le législateur a recours à une mesure présentant des caractères ambivalents jetant ainsi le doute sur sa nature véritable, tantôt une même mesure peut être prise au titre, soit de mesure de police, soit de sanction administrative, voire même de sanction pénale (par exemple, la fermeture d'un établissement ou l'interdiction de stade).

4. L'extension des pouvoirs de police générale des autorités communales et, singulièrement, du bourgmestre est frappante. Alors que précédemment, ses pouvoirs étaient clairement définis dans quelques rares articles de la Loi communale, le législateur (fédéral), pris de boulimie, a ressenti le besoin de multiplier dans la NLC, et ailleurs, les articles qui sont supposés étendre ses compétences et répondre à des besoins nouveaux. Si l'on peut douter de la réelle valeur ajoutée de ces articles, une chose est certaine : la matière s'est grandement complexifiée².

D'une part, les autorités de police éprouvent, elles-mêmes, des difficultés devant cette profusion de textes à choisir celui qui fournira à la mesure envisagée la base légale indiscutable et adéquate, un mauvais choix risquant d'être fatal, d'autre part, la qualification de la mesure et, par suite, le régime juridique qui lui est applicable, demeurent incertains. Voyons ce qu'il en est des articles 134^{ter} à 134^{sexies} NLC.

5. L'article 134^{quater} NLC attribue au bourgmestre le pouvoir d'ordonner la fermeture temporaire, pour une durée maximale de trois mois, d'un établissement accessible au public lorsque l'ordre public autour de cet établissement est troublé par des comportements survenant dans celui-ci. Sa décision doit être confirmée par le collège des bourgmestre et échevins à sa plus prochaine réunion, faute de quoi elle cesse immédiatement de produire ses effets.

1 R. ANDERSEN, « La loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales », *Rev. dr. commun.*, 2014/3, pp. 8-9, n° 31-32 ; *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/001.

2 On consultera, à cet égard, les différents cas de figure recensés par G. CUSTERS, « La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes : apports réels et difficultés d'application », *A.P.T.*, 2002, p. 31 et le tableau à entrées multiples, dressé par V. RAMELOT, « Een tweede blik op de politiebevoegdheden van de burgemeester », *Nieuwsbrief-Brussel*, n° 2, mars 2003, p. 3.

6. Si tout le monde s'accorde pour reconnaître à la mesure de fermeture prévue à l'article 134^{quater} NLC, la nature d'une mesure de police³, sa mise en oeuvre pratique s'est, par contre, avérée difficile comme le prouve l'abondant contentieux auquel elle a donné lieu⁴.

7. Ainsi, le Conseil d'État a, à plusieurs reprises, précisé les conditions d'application de l'article précité et déterminé de la sorte sa spécificité par rapport aux dispositions qui servaient habituellement de fondement aux mesures individuelles de police du bourgmestre, soit les articles 135, § 2, et 133, alinéa 2, NLC.

L'article 134^{quater}, en tant qu'il déroge à l'article 135, § 2, est de stricte interprétation et requiert la réunion de trois conditions : des atteintes à l'ordre public aux alentours de l'établissement, des comportements survenus dans l'établissement et un lien de causalité entre les deux éléments⁵.

Si une seule de ces conditions fait défaut, la fermeture ordonnée au titre de l'article 134^{quater} est entachée d'excès de pouvoir. Ainsi, le mode d'exploitation de l'établissement, critiquable ou non, ne peut être assimilé à des comportements survenus dans celui-ci⁶.

8. Si les conditions sont réunies et que le bourgmestre estime devoir ordonner la fermeture de l'établissement concerné, il doit se fonder sur cette disposition à l'exclusion des articles 133, alinéa 2 et 135, § 2. Précision importante, l'insertion de l'article 134^{quater} dans la NLC ne l'a toutefois pas privé de son pouvoir d'adopter d'autres mesures que celle visée par cette disposition – il lui incombe d'ailleurs de procéder à un examen des éléments concrets de l'affaire en vue de déterminer la mesure la plus adéquate en vue de sauvegarder ou de rétablir l'ordre public – mais, en ce cas, il doit, pour prendre une autre mesure que la fermeture, se fonder sur les articles 133, alinéa 2 et 135, § 2, précités⁷.

Autre précision : la fermeture en question doit s'entendre d'une fermeture totale, et non de la limitation des heures d'ouverture⁸.

3 Il s'agit à l'évidence d'une mesure de police et non d'une mesure à caractère disciplinaire, selon C.E., arrêt n° 211.269 du 15 février 2011, *s.p.r.l. L'intemporel*. Voir aussi, C.E., arrêt n° 230.801 du 8 avril 2015, *s.p.r.l. Karnak*.

4 On trouvera une recension de cette jurisprudence dans les contributions de P. BOUVIER, « Le bourgmestre et la fermeture d'un établissement » et de P. GOFFAUX et F. GOSSELIN, « L'article 134^{quater} de la Nouvelle loi communale », à l'ouvrage collectif *Les sanctions administratives*, publié par Bruylant en 2007, respectivement pp. 340-346 et 356-364. Dans le présent article, il est seulement fait mention d'arrêts rendus après 2007.

5 C.E., arrêts n°s 178.292 du 7 janvier 2008 et 191.834 du 25 mars 2009, *S.A. Triomphe* et 230.268 du 23 février 2015, *s.p.r.l. Café Yakho*.

6 C.E., arrêts n°s 178.292 du 7 janvier 2008 et 191.834 du 25 mars 2009, *S.A. Triomphe*.

7 C.E., arrêts n°s 227.340 du 9 mai 2014, *s.p.r.l. Diamond Touch* et 230.801 du 8 avril 2015, *s.p.r.l. Karnak*.

8 C.E., arrêt n° 227.340 du 9 mai 2014, *s.p.r.l. Diamond Touch*.

9. La qualification retenue va de pair avec l'application du régime spécifique aux mesures de police administrative, distinct de celui des sanctions administratives, notamment en ce que le principe du respect des droits de la défense n'est pas applicable, mais bien une variante quelque peu édulcorée, le principe *audi alteram partem*⁹.

10. L'article 134^{ter} NLC donne également au bourgmestre le pouvoir d'ordonner la fermeture temporaire, pour une durée maximale de trois mois, d'un établissement (ou la suspension temporaire d'une autorisation), mais cette fois, cette mesure ne trouve à s'appliquer que lorsque les conditions d'exploitation (ou d'autorisation) ne sont pas respectées et uniquement si tout retard causerait un dommage sérieux et après que le contrevenant a fait valoir ses moyens de défense.

La décision du bourgmestre doit, ici aussi, être confirmée par le collège à sa plus prochaine réunion à défaut de quoi elle cesse immédiatement de produire ses effets.

Particularité : le bourgmestre ne peut user de ce pouvoir lorsqu'une réglementation particulière a conféré ce même pouvoir à une autre autorité.

Si, s'agissant de l'article 134^{quater}, la qualification de mesure de police administrative s'impose à l'évidence, le doute est permis en ce qui concerne la mesure de fermeture visée à l'article 134^{ter} NLC.

Pour C. Molitor, il y a même de meilleurs arguments en faveur de la qualification de sanction administrative que de celle de mesure de police administrative. Ainsi en va-t-il de l'absence de référence dans le texte de l'article à la notion d'ordre public et de la terminologie empruntée au droit répressif ainsi que, mais dans une moindre mesure, du lien avec l'article 123,12° NLC¹⁰.

Cette opinion n'est toutefois pas partagée par J.-M. Van Bol – et nous sommes prêts à le suivre – pour qui

« L'intervention du bourgmestre est certes conditionnée par le non-respect des conditions d'exploitation ou d'une autorisation – elle est en cela postérieure à

9 C.E., arrêt n° 228.953 du 30 septembre 2014, *s.p.r.l. HC Breweries* selon lequel un arrêté de police qui impose la fermeture même partielle d'un établissement est une mesure grave, qui ne peut être adoptée qu'après que son destinataire a été mis en demeure de faire valoir utilement ses observations, à moins que l'urgence ne permette pas de procéder à une telle audition sans compromettre les intérêts que l'autorité a le devoir de protéger. À noter cependant que la dispense en cas d'urgence ne joue pas si le droit d'audition est consacré de manière expresse et inconditionnelle dans le texte qui instaure la mesure. Voir aussi C.E., arrêts n°s 206.865 du 2 août 2010, *s.p.r.l. Les Grands Cèdres* et 230.265 du 23 février 2015, *s.p.r.l. TuttiFrutti*'s.

10 C. MOLITOR, « La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes et les pouvoirs de police des autorités communales », *Rev. dr. commun.*, 2001/3, pp. 165-168, dont l'analyse est approuvée par P. BOUVIER, *op. cit.*, p. 347.

l'infraction – mais elle est justifiée par le dommage sérieux et concret qu'un retard à agir pourrait engendrer vis-à-vis de la population ou de l'environnement : elle est donc préventive »¹¹.

Autrement dit, l'intervention du bourgmestre est justifiée par l'extrême urgence de conjurer le danger imminent que la violation par l'établissement des conditions d'exploitation ou d'autorisation fait courir à la population ; la sécurité publique, l'une des trois composantes traditionnelles de l'ordre public au sens matériel, est en cause.

Encore une fois, cette controverse n'est pas indifférente car de la qualification de la mesure dépend le régime qui lui est applicable.

Cette ambiguïté et le manque général de clarté du texte expliquent sans doute les hésitations du bourgmestre à en faire application et, par suite, la rareté des décisions jurisprudentielles¹².

11. Vient ensuite l'article 134^{quinquies} NLC suivant lequel le bourgmestre peut, lorsqu'il existe des indices sérieux que se déroulent dans un établissement des faits de traite ou de trafic des êtres humains, en ordonner la fermeture, pour une durée maximale de six mois, ceci après concertation préalable avec les autorités judiciaires et audition du responsable dans ses moyens de défense.

La décision de fermeture doit être portée à la connaissance du conseil communal de la première séance qui suit.

Cet article est à rapprocher de l'article 9^{bis} de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes. La même mesure de fermeture peut être ordonnée, moyennant le respect des mêmes formalités, si des indices sérieux se présentent selon lesquels des activités illégales compromettent la sécurité et la tranquillité publique et concernent la vente, la livraison ou la facilitation de la consommation des substances précitées.

Quelques différences cependant, dont la raison d'être n'apparaît pas : la mesure doit être confirmée par le collège échevinal à sa plus proche réunion et portée à la

11 J.-M. VAN BOL, « Réflexions sur les nouveaux moyens d'action du bourgmestre en matière de police administrative », *A.P.T.*, 2002, p. 25, note 4. Voir, dans le même sens, T. BOMBOIS et D. DÉOM, « La définition de la sanction administrative », in *Les sanctions administratives*, *op. cit.*, p. 67, note 143.

12 L'arrêt n° 199.708 du 21 janvier 2010, *M. Boessen*, du Conseil d'État contient d'utiles précisions. Sauf incompétence résultant d'une réglementation particulière, le bourgmestre ne peut recourir à la mesure que si les circonstances sont à ce point urgentes qu'elle ne pourrait être prise en temps utile par le collège échevinal. Il s'agit là d'une condition relative à la compétence, dont la réalisation doit ressortir de la motivation formelle de la décision du bourgmestre et ne pas être démentie par le dossier administratif.

connaissance du conseil communal de la première séance qui suit ; en outre, elle est susceptible d'être prolongée après avis favorable du conseil communal, pour autant que de nouveaux faits similaires soient survenus ou soient apparus depuis la décision initiale.

12. Abstraction faite de ces quelques différences, les deux articles se prêtent à la même analyse.

Dans l'un et l'autre cas, la fermeture temporaire de l'établissement s'analyse comme une mesure de police administrative qui ne préjuge pas des suites que l'affaire pourrait avoir sur le plan pénal et qui ne porte pas atteinte à la présomption d'innocence¹³.

Les faits constitutifs de l'infraction pénale ne doivent donc pas être établis, des indices suffisent. Ces indices doivent donner sérieusement à penser que les activités illicites – un fait isolé est insuffisant – ont pour cadre l'établissement concerné¹⁴.

13. Enfin, dernier en date de cette litanie, l'article 134^{sexies} NLC donne au bourgmestre le pouvoir d'imposer, aux conditions qu'il détermine, une interdiction temporaire de lieu.

14. Un des griefs faits à l'article attaqué dans les affaires jointes ayant conduit à l'arrêt commenté est que la définition des comportements qui sont susceptibles de donner lieu à la mesure est contraire au principe de légalité en matière pénale, tel qu'il est garanti par les articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, combinés avec les articles 7 C.E.D.H., 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 40, § 2, de la Convention relative aux droits de l'enfant et avec le principe général de la sécurité juridique. C'est par ce biais que la Cour constitutionnelle a été amenée à trancher la controverse concernant la nature de cette mesure. Celle-ci constitue-t-elle une sanction pénale au sens spécifique de la C.E.D.H., incluant les sanctions administratives à caractère pénal, avec toutes les garanties qui s'attachent à cette qualification ?

15. Pour répondre à cette question, la Cour constitutionnelle se réfère tout naturellement à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et, plus précisément, à l'arrêt de la grande chambre, du 23 novembre 2006, *Jussila c. Finlande*, qui, mettant fin aux hésitations que certains arrêts avaient pu susciter, renoue clairement avec les « critères Engel ». Pour rappel, ces critères sont au nombre de trois : le domaine du droit dont relève le comportement en droit interne, la nature même de l'« infraction » justifiant la mesure, et le degré de sévérité de celle-ci.

13 C.E., arrêt n° 228.206 du 19 août 2014, *s.p.r.l. Day and Night* à propos de l'article 9^{bis} de la loi du 24 février 1921. Sur cette même mesure, voir T. BOMBOIS et D. DÉOM, *op. cit.*, p. 67, note 144.

14 C.E., arrêts n°s 228.206 du 19 août 2014, précité, à propos de l'article 9^{bis} de la loi du 24 février 1921, et 230.036 du 30 janvier 2015, *b.v.b.a. Sakia*, à propos de l'article 134^{quinquies}.

Dans cet arrêt, la Cour de Strasbourg établit une sorte de hiérarchie entre ces trois critères : le premier n'a qu'une valeur formelle et relative, il ne sert que comme point de départ à l'analyse, les deux autres ont plus de poids, ils sont alternatifs en ce sens que chacun d'eux peut être décisif lorsqu'il ne laisse aucun doute quant à la nature de la sanction, mais une approche cumulative est nécessaire quand aucun des critères ne fournit isolément une conclusion claire.

Ainsi donc, pour la Cour constitutionnelle, l'interdiction temporaire de lieu ne pourrait, en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, être considérée comme une sanction pénale au sens de la C.E.D.H. que si elle « avait un caractère pénal selon la qualification en droit interne ou s'il ressortait de la nature de l'infraction, à savoir sa portée générale et le caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale ou encore s'il ressortait de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et dissuasif ».

16. Comme évoqué ci-dessus, la section de législation du Conseil d'État, dans son avis n° 52.585/2 du 28 janvier 2013 précité, avait, en invoquant à cet effet les arrêts n° 197.212 du 23 octobre 2009, *v.z.w. Liga voor de mensenrechten*, de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, et n° 175/2002 du 5 décembre 2002 de la Cour constitutionnelle – ce dernier rendu à propos de la mesure d'interdiction de stade prévue à l'article 44 de la loi du 21 décembre 1988 relative à la sécurité lors des matches de football –, estimé que ne pouvant être prononcée que pour des faits qui se sont déjà déroulés et à l'égard du ou des auteurs de ces faits, la mesure revêt essentiellement un caractère répressif. Si la dimension exclusivement sécuritaire n'est pas totalement absente, elle ne revêt pas, selon l'avis précité, un caractère prépondérant, son caractère préventif n'apparaissant pas. Et la section de législation de conclure que sauf pour l'auteur de l'avant-projet à montrer que l'interdiction présente effectivement la nature d'une mesure de police administrative, elle doit être regardée comme ayant un caractère pénal au sens autonome des articles 6 et 7 C.E.D.H.

17. La Cour constitutionnelle, dans son arrêt, ne partage pas cette analyse. Contrairement à son habitude, elle ne cite pas l'avis, soit qu'elle n'ait pas voulu faire apparaître la divergence d'opinion, soit, plus vraisemblablement, qu'elle ait été convaincue par les justifications fournies par l'auteur de l'avant-projet à l'invitation de la section de législation, rendant ainsi la référence à l'avis superflue. Par contre, elle cite abondamment les travaux préparatoires de l'article 134^{sexies} NLC, notamment, les passages relatifs aux déclarations de la ministre de l'Intérieur en réponse aux observations de la section de législation du Conseil d'État.

18. La Cour observe tout d'abord qu'il résulte de ces déclarations que « le législateur n'a pas conçu l'interdiction temporaire comme une sanction mais comme une mesure de police administrative ».

Il s'agit là de la qualification au sens du droit interne. Certes la disposition fait partie d'une loi qui, selon son intitulé, est relative aux sanctions administratives, mais cette loi distingue, elle-même, les sanctions administratives proprement dites groupées dans son Titre II des modifications que son Titre III apporte à la NLC, notamment en y insérant un article 134^{sexies}, dernier en date d'une série de mesures relevant de la compétence du bourgmestre, généralement qualifiées de mesures de police administrative comme il a été montré ci-dessus.

La Cour énumère dans la foulée les différences existant entre les peines et les sanctions administratives visées par les articles 2 et 4 de la loi précitée que le conseil communal peut établir pour sanctionner les infractions à ses règlements et ordonnances – parmi lesquelles la suspension ou le retrait d'une autorisation ou d'une permission délivrée par la commune ainsi que la fermeture d'un établissement à titre temporaire et définitif – de l'interdiction temporaire de lieu visée à l'article 134^{sexies} précité : cette dernière est imposée par le bourgmestre, et non par le fonctionnaire sanctionnateur ; elle n'est pas soumise à la procédure applicable aux sanctions administratives communales faisant l'objet du Chapitre 3 du Titre II de la loi précitée, mais est attaquable devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ; elle n'est pas inscrite dans le registre des sanctions administratives visé à l'article 44 de la même loi.

19. La Cour aborde ensuite le point crucial de l'analyse : la finalité de la mesure. Alors que la sanction est une punition infligée à celui qui a adopté un comportement constitutif d'une « infraction » et revêt donc un caractère essentiellement répressif, la mesure de police administrative a pour but de veiller au maintien de l'ordre public en prévenant les atteintes qui pourraient y être portées et, s'il y a lieu, en le rétablissant, et présente, par suite, un caractère préventif dominant. Comme l'écrit parfaitement J. Mourgeon, « Elle vise donc à éviter un désordre et se fonde, à cette fin, sur une menace de trouble résultant, soit d'un trouble antérieur dont on redoute qu'il se renouvelle, soit d'autres données, diverses, plus ou moins étroitement relatives au destinataire de la mesure, et appréciées comme permettant de prévoir un trouble auquel il y a donc lieu de parer. Il s'attache ainsi à la mesure individuelle de police un effet objectif préventif qui est la conséquence voulue d'une intention subjective de prévention »¹⁵.

Les cas de figure envisageables sont donc divers : une mesure de police peut être prononcée, dans certains cas, quand bien même aucune faute ne peut être reprochée à la personne qu'elle atteint¹⁶, elle peut également l'être, dans d'autres, lorsque cette personne a eu un comportement répréhensible, elle ne devient pas pour autant une sanction, mais alors à condition que ce comportement constitue une menace pour l'ordre public et que la mesure ait pour objet et pour but de la conjurer¹⁷.

15 J. MOURGEON, *La répression administrative*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de droit public tome LXXV, 1967, p. 154.

16 Voir, notamment, C.E., arrêt n° 230.801 du 8 avril 2015, *s.p.r.l. Karnak*, précité.

17 T. BOMBOIS et D. DÉOM, *op. cit.*, pp. 66-67, n°s 45-46.

20. Sans doute est-ce pour cette raison que tout en considérant que la décision de recourir à l'interdiction temporaire de lieu tend au maintien de l'ordre public en faisant cesser un comportement attentatoire à celui-ci et en évitant la répétition de ce trouble à l'avenir et qu'il en va de même de la décision de procéder à son renouvellement, les travaux préparatoires faisant apparaître que cette décision ne peut être prise que si les troubles publics qui ont été constatés perdurent, la Cour croit néanmoins bon d'ajouter, probablement pour dissiper le moindre doute, qu'au vu du texte, plus précisément l'emploi du temps « peut », et des travaux préparatoires, qui montrent que les autorités compétentes doivent déterminer, cas par cas, compte tenu de toutes les circonstances, si l'ordre public exige d'imposer une telle mesure, « la disposition attaquée doit être interprétée en ce sens que des infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal ne sont pas suffisantes en soi pour recourir à une interdiction temporaire de lieu : le bourgmestre doit constater que ces infractions répétées troublent l'ordre public ou sont la cause d'incivilités ».

21. Restait à examiner le troisième « critère Engel », soit le degré de sévérité de la mesure. La mesure de police administrative doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire au maintien de l'ordre public¹⁸.

C'est, selon l'arrêt annoté, effectivement le cas dès lors que « la disposition attaquée est interprétée en ce sens que l'interdiction de lieu ne peut jamais durer plus longtemps ni porter sur un périmètre plus vaste que nécessaire pour empêcher ou mettre un terme aux troubles de l'ordre public ».

La durée d'un mois est à considérer comme un maximum, fût-il renouvelable et l'interdiction doit préciser clairement les lieux concernés.

22. Au terme de cette analyse effectuée en fonction des « critères Engel », la conclusion s'impose : moyennant les réserves d'interprétation formulées par la Cour, l'interdiction de lieu n'est pas une sanction administrative présentant un caractère pénal au sens des articles 6 et 7 C.E.D.H., mais bien une mesure de police administrative qui s'inscrit dans le cadre des compétences du bourgmestre en vue du maintien de l'ordre dans sa commune. Il s'ensuit que le principe de légalité en matière pénale ne lui est pas applicable.

23. L'importance de l'enjeu, le maintien de l'ordre public indispensable à la vie en société, justifie que la mesure de police puisse limiter les droits et libertés, tels qu'ils sont consacrés par la Constitution belge et par les instruments internationaux et européens de protection des droits de l'homme. Ces droits et libertés ne sont pas absolus. Ainsi la C.E.D.H. et ses Protocoles additionnels autorisent des

¹⁸ T. BOMBOIS et D. DÉOM, *op. cit.*, p. 68, n° 47 ; C.E., arrêts n°s 183.750 du 3 juin 2008, *b.v.b.a. Hereijgers et De Villa* et 219.184 du 4 mai 2012, *b.v.b.a. Herpoel-Smets* qui s'y réfère.

restrictions pour divers motifs qu'on peut regrouper sous le dénominateur commun d'ordre public *sensu lato*¹⁹.

La qualification de mesure de police administrative une fois acquise, c'est, sans aucune surprise que l'arrêt annoté considère que la disposition attaquée n'apporte pas de restriction contraire à certains de ces droits et libertés comme le soutenaient plusieurs requérants. S'agissant en particulier de la liberté de circulation, la Cour constate que l'interdiction de lieu visée à l'article 134^{sexies} NLC poursuit un but légitime et qu'elle doit être proportionnée au but poursuivi²⁰.

24. Les requérants soutenaient encore que la disposition attaquée les privait de leur droit à une bonne administration de la justice et établissaient à cet égard une comparaison entre, d'une part, la suspension et le retrait d'une autorisation ou d'une permission délivrée par la commune et la fermeture d'un établissement, prévus à l'article 4, § 1^{er}, 2° à 4°, de la loi attaquée et, d'autre part, l'interdiction de lieu prévue à l'article 47 de la même loi, cette dernière mesure leur offrant, sans justification, moins de garanties que les premières : décision prise en première instance par le bourgmestre au lieu du collège des bourgmestre et échevins ou le collège ou le collège communal, pas d'avertissement préalable et absence de contrôle de pleine juridiction.

On aurait pu s'attendre à ce que la Cour se limite *brevitatis causa*, pour rejeter ces griefs, à souligner la différence de nature entre les mesures visées à l'article 4, § 1^{er}, 2° et 4°, précité, qui constituent de véritables sanctions administratives à caractère pénal au sens autonome de la C.E.D.H. auxquelles s'appliquent les garanties procédurales de l'article 6, et l'interdiction de lieu qualifiée par la Cour, de mesure de police administrative au terme d'une analyse minutieuse de mesure de police administrative, qui n'entre pas dans les prévisions des articles 5, 6 et 7 C.E.D.H.

La Cour ne s'est pas arrêtée là et a estimé devoir s'en expliquer davantage. Que l'interdiction de lieu soit décidée en première instance par le bourgmestre tient au but de la mesure qui exige une intervention rapide sans que l'on puisse attendre la prochaine réunion du collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal. Comme, en plus, une confirmation ultérieure de cette décision par l'organe collégial est prévue faute de quoi elle cesse de produire ses effets, la différence de traitement est proportionnée au but poursuivi. Le fait qu'un avertissement, en principe requis, ne le soit pas « à des fins de maintien de l'ordre » peut à nouveau

19 Pour une esquisse d'une théorie générale des restrictions particulières contenues dans la C.E.D.H. et ses Protocoles additionnels, voir J. VELU et R. ERGEC, *Convention européenne des droits de l'homme*, 2^e éd. par R. ERGEC, R.P.D.B., Bruylant 2014, pp. 181-193, n^{os} 186-199.

20 Ces exigences se retrouvent également dans le régime applicable en droit interne aux mesures de police et qui sont, en cas de recours porté devant lui, contrôlées par le Conseil d'État, section du contentieux administratif. En ce qui concerne le principe de proportionnalité, voir, entre autres, C.E., arrêts n^{os} 227.340 du 9 mai 2014, *s.p.r.l. Diamond Touch*, 228.206 du 19 août 2014, *s.p.r.l. Day and Night international*, 230.209 du 13 février 2015, *Longlez*, 230.268 du 23 février 2015, *s.p.r.l. Café Yakho* et 230.801 du 8 avril 2015, *s.p.r.l. Karnak*.

se justifier par la nécessité d'une intervention immédiate du bourgmestre. Enfin, le législateur a pu raisonnablement considérer que les recours contre l'interdiction de lieu participaient du même contentieux que celui dont le Conseil d'État connaît déjà en matière de mesures administratives de police et qu'il était le mieux à même d'en apprécier la légalité. La protection juridictionnelle que leur offre la Haute juridiction administrative est élevée : le contrôle qu'elle exerce sur les mesures de police est approfondi et elle peut, en référé et au besoin selon une procédure d'extrême urgence, ordonner la suspension de l'exécution de la mesure. Bref, la personne qui fait l'objet de l'interdiction de lieu bénéficie, selon la Cour, d'un recours effectif devant une juridiction indépendante et impartiale et ne peut se prétendre être discriminé.

25. Avant de statuer sur ce grief, la Cour avait déjà fait un sort à un autre, de la même veine, suivant lequel l'article 134^{sexies} NLC, en attribuant au bourgmestre le pouvoir d'imposer une interdiction de lieu, distrait celui qui en fait l'objet du juge que la loi lui assigne et donc viole l'article 13 de la Constitution. Ce grief est manifestement non fondé. Cette interdiction étant une mesure de police administrative, le bourgmestre agit en effet dans le cadre d'une fonction administrative, et non d'une fonction juridictionnelle. En outre, celui qui fait l'objet de l'interdiction dispose d'un recours au juge – le même que celui applicable en principe à toutes les mesures de police – puisqu'en l'absence de disposition dérogatoire dans la loi attaquée, c'est le Conseil d'État qui est compétent pour connaître des recours en suspension et en annulation de cette mesure de police.

26. Enfin, c'est encore parce qu'il s'agit d'une mesure de police administrative, qui se distingue des peines et sanctions administratives prévues dans le Titre II de la loi attaquée et aussi des mesures contenues dans la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait et aussi parce que les objectifs de cette mesure sont de nature à justifier une intervention rapide du bourgmestre, que le mineur qui se voit imposer, par ce dernier, une interdiction de lieu ne dispose pas des mêmes garanties que celles qui lui sont offertes par la loi précitée du 8 avril 1965.

Le mineur ne se trouve pas pour autant dépourvu de garanties, il bénéficie de toutes les garanties généralement applicables en matière de police administrative et précisées dans l'article 134^{sexies} NLC. À cela s'ajoute qu'en cas de transgression de l'interdiction, le mineur peut se voir infliger une amende administrative auquel cas il bénéficiera des garanties spécifiques au mineur prévues par le Titre II, Chapitre 2, de la loi, dont l'arrêt annoté a, par ailleurs, admis la constitutionnalité.

La différence de traitement n'est, en conséquence, pas dénuée de justification raisonnable.

27. L'interdiction de lieu prévue à l'article 134^{sexies} NLC, comme d'autres dispositions récentes attribuant au bourgmestre des prérogatives qui constituent autant de limitations aux libertés publiques, était de nature à susciter la perplexité et le doute quant à sa nature exacte et au régime juridique applicable, certains indices laissant croire à une mesure de police administrative, d'autres à une sanction administrative. La Cour constitutionnelle a tranché la controverse : l'interdiction de lieu a pour objet et pour finalité le maintien de l'ordre public, notion qui, selon l'expression imagée de M. Pâques « constitue véritablement la boussole de l'action de police »²¹ ; son caractère préventif est prépondérant. Les réserves d'interprétation de la Cour visent à accentuer davantage ce caractère et à faire disparaître les derniers doutes. La sécurité juridique est ainsi assurée et on ne peut que s'en réjouir.

28. Cet arrêt s'inscrit par ailleurs dans le mouvement de fond qui a conduit la Cour à inclure dans son contrôle de constitutionnalité les instruments de droit international et européen de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, singulièrement, la C.E.D.H., en les associant aux droits et libertés consacrés dans le titre II de la Constitution. Ce que la jurisprudence de la Cour perd en clarté et surtout en concision, elle le gagne en termes de protection et c'est cela qui compte en présence d'une prolifération des mesures de toute nature (sanctions pénales, sanctions administratives, mesures de police et autres) qui resserrent les libertés individuelles et qui, au-delà de leurs qualifications et de leurs régimes juridiques distincts, produisent les mêmes effets pour leurs destinataires et sont perçues par eux comme étant du pareil au même.

Texte arrêté au 1^{er} septembre 2015

Robert ANDERSEN,
Professeur émérite de l'Université catholique de Louvain
Premier Président émérite du Conseil d'État

21 M. PÂQUES, « Police administrative et sanction, administrative », in *Les sanctions administratives*, *op. cit.*, p. 682.

