

TABLE DES MATIÈRES

OUVRAGES PUBLIÉS DANS LA MÊME COLLECTION	V
SOMMAIRE	XIII

INTRODUCTION

NOTION, FONDEMENT ET CARACTÉRISTIQUES DE LA POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

par Michel PÂQUES, Sophie CHARLIER et Justine HUBERT	3
1. LA POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE, SUJET CENTRAL ET ANCIEN DU DROIT PUBLIC	3
2. UNE DÉFINITION DE LA POLICE ADMINISTRATIVE	5
2.1. <i>La police administrative au sens matériel et au sens organique</i>	5
2.2. <i>Des pouvoirs d'action attribués à des administrations</i>	6
2.3. <i>Des pouvoirs autoritaires</i>	7
2.4. <i>Des pouvoirs souvent discrétionnaires</i>	8
2.5. <i>Des pouvoirs d'action pour prévenir des atteintes à l'ordre public</i>	8
2.5.1. L'ordre public, boussole de l'action de police. Distinction des polices générale et spéciales	8
2.5.2. L'ordre public défini par le législateur compétent	9
3. LA PRÉVENTION, FINALITÉ DE L'ACTION DE POLICE ADMINISTRATIVE	13
3.1. <i>La prévention de l'atteinte à l'ordre public et son rétablissement</i>	13
3.2. <i>La différence avec la police judiciaire</i>	15
3.3. <i>La différence avec la sanction</i>	17
4. LA PRÉVENTION, AFFAIRE DE RISQUE ET DE POLITIQUE	21
4.1. <i>Saisir l'atteinte à l'état de risque et éviter sa réalisation</i>	21
4.2. <i>Un risque scientifiquement établi et la preuve concrète de sa présence</i>	21
4.3. <i>Le degré de prévention souhaité par la loi ou l'administration</i>	22
4.4. <i>Le principe de précaution change la donne</i>	24
5. LA POLICE ADMINISTRATIVE, LA CONSTITUTION ET LES DROITS FONDAMENTAUX	24
5.1. <i>La police limitée et imposée par la Constitution et les droits de l'homme</i>	24
5.2. <i>Légalité formelle et légalité matérielle de la police administrative générale et de la sanction</i>	27

L'ORDRE PUBLIC

L'ORDRE PUBLIC : SES COMPOSANTES ET SES CONTOURS

par David De Roy	35
1. LES COMPOSANTES DE L'ORDRE PUBLIC.	37
1.1. <i>Les autorités communales.</i>	38
1.1.1. L'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale.	38
1.1.2. Les autres dispositions de la Nouvelle loi communale	47
1.1.3. Les dispositions d'autres législations	48
1.2. <i>Les autorités provinciales.</i>	52
1.3. <i>Les autorités fédérales – le ministre de l'Intérieur.</i>	54
1.4. <i>Les autorités fédérales – le Roi</i>	58
1.5. <i>Et... les entités fédérées ?</i>	60
1.6. <i>Un cas (très) particulier : les normes suspendant l'exécution des décisions administratives ou judiciaires d'expulsion de logements.</i> ..	63
2. LES CONTOURS DE L'ORDRE PUBLIC	66
2.1. <i>Espace public versus espace privé</i>	67
2.2. <i>Police générale versus police spéciale.</i>	70
2.3. <i>Ordre public matériel versus ordre public moral (et autres enjeux)</i> ..	72
EN GUISE DE CONCLUSION.....	76

LES LIEUX

LA COMPÉTENCE TERRITORIALE DE L'AUTORITÉ DE POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

par Patrick GOFFAUX.....	81
1. L'ÉTENDUE DU TERRITOIRE SOUMIS À LA POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE	81
2. LES LIEUX SOUMIS À LA POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE	83
3. LE CAS DES LOGEMENTS INSALUBRES OU MENAÇANT RUINE	89
4. LE CAS DES RÉUNIONS PRIVÉES	95

LES MESURES

LES MESURES COMMUNALES

par Caroline DELFORGE, Laure DEMEZ et Aurore VOLDERS	103
1. LES POUVOIRS DE POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE CONFISÉS AUX AUTORITÉS COMMUNALES SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 135, § 2, DE LA NOUVELLE LOI COMMUNALE	106
1.1. <i>L'ordre public visé par l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale</i> ..	107
1.1.1. Sous l'angle matériel	107
1.1.2. Sous l'angle spatial	115

1.2. <i>Les organes compétents et les mesures qu'ils peuvent adopter</i>	116
1.2.1. Les compétences du conseil communal	117
1.2.2. Les compétences du bourgmestre	120
2. LES POUVOIRS DE POLICE ADMINISTRATIVE CONFISÉS AUX AUTORITÉS COMMUNALES	
SUR LE FONDEMENT D'AUTRES DISPOSITIONS DE LA NOUVELLE LOI COMMUNALE.	126
2.1. <i>Les articles 119ter à 119sexies de la Nouvelle loi communale</i>	126
2.1.1. <i>Ratio legis</i> de la loi du 15 janvier 2024	127
2.1.2. La notion de « criminalité déstabilisante »	129
2.1.3. Les pouvoirs conférés aux autorités communales	132
a. <i>La conclusion d'un protocole d'accord avec le Procureur du Roi</i>	132
b. <i>L'adoption d'une ordonnance par le conseil communal</i>	133
i. <i>La détermination des secteurs et activités économiques concernés</i>	133
ii. <i>La détermination de la zone géographique</i>	142
iii. <i>La détermination du délai raisonnable</i>	143
iv. <i>La motivation et l'analyse de risques préalable</i>	143
v. <i>Le respect des dispositions et principes hiérarchiquement supérieurs</i>	144
c. <i>La réalisation d'une enquête d'intégrité sur décision du bourgmestre</i>	145
d. <i>Le refus, la suspension ou l'abrogation du permis d'implantation ou d'exploitation ou la fermeture d'établissement décidée par le collège</i>	150
2.1.4. Articulation avec les poursuites pénales	155
2.1.5. Le caractère général ou spécial des mesures de police fondées sur l'article 119ter	156
2.2. <i>L'article 121 de la Nouvelle loi communale</i>	159
2.3. <i>L'article 129 de la Nouvelle loi communale</i>	166
2.4. <i>L'article 130 de la Nouvelle loi communale</i>	173
2.5. <i>L'article 130bis de la Nouvelle loi communale</i>	182
2.6. <i>L'article 134 de la Nouvelle loi communale</i>	191
2.7. <i>L'article 134bis de la Nouvelle loi communale</i>	197
2.8. <i>L'article 134ter de la Nouvelle loi communale</i>	200
2.9. <i>L'article 134quater de la Nouvelle loi communale</i>	205
2.9.1. Nature de la mesure	206
2.9.2. Articulation avec la règle générale des articles 133 et 135 de la Nouvelle loi communale	207
2.9.3. Conditions de mise en œuvre	209
a. <i>Établissement accessible au public</i>	209
b. <i>Trouble à l'ordre public survenant autour de l'établissement, sur la voie publique</i>	210
c. <i>Trouble extérieur causé par des comportements survenant dans l'établissement</i>	212
2.9.4. Portée de la mesure	214
2.9.5. Formalités et garanties procédurales	216
a. <i>Confirmation par le collège</i>	216
b. <i>Principe de l'audition préalable</i>	216
c. <i>Principe de proportionnalité</i>	219
2.10. <i>L'article 134quinquies de la Nouvelle loi communale</i>	221
2.10.1. Conditions de fond	222

2.10.2. Garanties procédurales	223
2.10.3. Durée de la fermeture	225
2.11. <i>L'article 134sexies de la Nouvelle loi communale</i>	226
2.12. <i>L'article 134septies de la Nouvelle loi communale</i>	231
3. POUVOIRS DE POLICE EN CAS DE TRAFIC DE STUPÉFIANTS ET D'URGENCE ÉPIDÉMIQUE	232
3.1. <i>L'article 9bis de la loi du 24 février 2021</i>	233
3.1.1. Les conditions de fond	235
a. <i>La nécessité pour le maintien de l'ordre public</i>	236
b. <i>L'existence d'indices sérieux d'activités illégales</i>	238
3.1.2. Les formalités procédurales	240
a. <i>La concertation préalable avec les autorités judiciaires</i>	240
b. <i>L'audition du responsable</i>	241
i. <i>Convocation à l'audition</i>	242
ii. <i>Consultation du dossier</i>	242
iii. <i>Identité de la personne qui entend l'intéressé</i>	243
iv. <i>Absence de l'intéressé lors de l'audition</i>	243
v. <i>Exceptions</i>	244
vi. <i>Cas spécifiques</i>	244
c. <i>La confirmation par le collège</i>	245
3.1.3. La durée de la fermeture	245
3.1.4. Le renouvellement de la fermeture	247
3.2. <i>L'article 4 de la loi du 14 août 2021</i>	247
CONCLUSION	255

LES MESURES PROVINCIALES ET DE L'AGGLOMÉRATION BRUXELLOISE

par Pauline LAGASSE et Aurore PERCY	265
1. LA PLACE DU NIVEAU PROVINCIAL PARMİ LES AUTORITÉS DE POLICE ADMINISTRATIVE	266
1.1. <i>La province comme relais du pouvoir central pour le maintien de l'ordre</i>	266
1.2. <i>En filigrane : la logique de subsidiarité</i>	270
1.3. <i>L'exercice d'une compétence demeurée fédérale</i>	273
1.4. <i>Les organes du niveau provincial ou extra-provincial</i>	274
2. LES COMPÉTENCES DE POLICE ADMINISTRATIVE ATTRIBUÉES AU CONSEIL PROVINCIAL	277
2.1. <i>Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 85 de la loi provinciale</i>	278
2.1.1. <i>Étendue matérielle des compétences</i>	278
2.1.2. <i>Principe de subsidiarité</i>	281
2.2. <i>Les compétences confiées par des lois particulières</i>	283
2.3. <i>Les spécificités procédurales</i>	284
3. LES ARRÊTÉS ET ORDONNANCES DE POLICE DU GOUVERNEUR	288
3.1. <i>Les arrêtés et ordonnances de police administrative générale</i>	289
3.1.1. <i>Étendue matérielle de la compétence</i>	289
3.1.2. <i>Sanctions</i>	291
3.1.3. <i>Exemples de mise en œuvre</i>	291
a. <i>La prévention des feux de forêt</i>	292

<i>b. Les troubles liés à un évènement sportif</i>	292
<i>c. Les troubles liés aux feux d'artifice</i>	292
<i>d. L'interdiction de manifestation.</i>	292
<i>e. Période électorale</i>	293
<i>f. Les périodes de crise : le cas particulier de la Covid-19.</i>	293
<i>g. La lutte contre les maladies infectieuses</i>	299
3.2. <i>Les arrêtés et ordonnances de police spéciale</i>	300
3.2.1. Les situations d'urgence épidémique	300
3.2.2. Les campagnes électorales	306
3.2.3. L'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux	307
3.3. <i>Les spécificités procédurales</i>	307
3.3.1. Publication.	307
3.3.2. Tutelle ou contrôle hiérarchique ?	309
3.3.3. Voies de recours.	312

LES MESURES FÉDÉRALES

par Marc JOASSART et Élisabeth WILLEMART	319
--	-----

INTRODUCTION	319
------------------------	-----

1. LE POUVOIR GÉNÉRAL DE POLICE DU ROI	321
1.1. <i>L'Ancien Régime.</i>	321
1.2. <i>Les régimes français et hollandais.</i>	325
1.3. <i>La controverse au sujet du pouvoir général de police.</i>	329
1.4. <i>La situation actuelle</i>	333
2. LES POUVOIRS ATTRIBUÉS PAR LA LOI AU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR	336
2.1. <i>Les lois sanitaires</i>	337
2.2. <i>La sécurité civile</i>	338
2.3. <i>La sécurité publique.</i>	339
2.4. <i>La compétence du ministre de l'Intérieur dans le domaine de la police</i>	343
3. LA COMPÉTENCE FÉDÉRALE EN MATIÈRE DE POLICE ADMINISTRATIVE	350
3.1. <i>Le caractère résiduel de la compétence fédérale</i>	350
3.2. <i>Le caractère transversal de la compétence fédérale.</i>	351
3.3. <i>Le caractère subsidiaire de la compétence fédérale</i>	354
3.4. <i>Un ancrage constitutionnel de la compétence fédérale ?</i>	355
3.5. <i>Un cadre législatif pour l'exercice de la compétence fédérale ?</i>	356
CONCLUSION.	359

LES GARANTIES

LES GARANTIES APPLICABLES À L'ADOPTION DES MESURES DE POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

par Luca CECI, Esther ROMBAUX et Pauline VANDE WALLE.....	363
1. LES GARANTIES LIÉES À L'AUDITION PRÉALABLE DE L'ADMINISTRÉ	366
1.1. <i>Les contours du principe audi alteram partem</i>	367
1.1.1. Définition	367
1.1.2. Champ d'application	371
1.1.3. Portée.....	375
1.2. <i>Quelques applications particulières du principe audi alteram partem aux mesures de police administrative à portée individuelle</i> .	378
1.2.1. Les arrêtés de police adoptés en vertu des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale	378
1.2.2. La fermeture d'un établissement pour trouble à l'ordre public (art. 134 ^{quater} de la Nouvelle loi communale)	387
1.2.3. La fermeture d'un établissement accessible au public pour des raisons liées au trafic de stupéfiants (art. 9 ^{bis} de la loi du 24 février 1921)	394
1.2.4. L'interdiction temporaire de lieu (art. 134 ^{series} de la Nouvelle loi communale)	400
2. LES GARANTIES LIÉES À L'ÉLABORATION DE L'ACTE ADMINISTRATIF	404
2.1. <i>La motivation matérielle</i>	405
2.2. <i>La motivation formelle</i>	410
2.3. <i>La proportionnalité</i>	416
3. LES GARANTIES LIÉES À LA DIVULGATION DE L'ACTE ADMINISTRATIF	429
3.1. <i>Les modalités de divulgation des actes administratifs unilatéraux</i> .	432
3.1.1. La divulgation des actes unilatéraux de portée individuelle . . .	432
3.1.2. La divulgation des actes unilatéraux de portée réglementaire . .	435
3.2. <i>Question particulière : la preuve de la publication des règlements communaux</i>	442

L'ARTICULATION DES POLICES

DE LA CONJUGAISON DES POLICES ADMINISTRATIVES GÉNÉRALE ET SPÉCIALES

par Benoît GORS	457
1. LES CONTOURS DE LA NOTION DE « CONCOURS DE POLICES ADMINISTRATIVES »	459
1.1. <i>La sémantique</i>	459
1.2. <i>Les facteurs</i>	462
1.3. <i>La combinaison des facteurs</i>	468
2. LA CONJUGAISON DES PRÉROGATIVES DE POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE	471
2.1. <i>La conjugaison traditionnelle</i>	471

2.2. Une conjugaison contemporaine	474
3. LA CONJUGAISON DE LA POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE ET DES POLICES ADMINISTRATIVES SPÉCIALES	482
3.1. Une conjugaison passive : une exclusivité limitée	483
3.1.1. Une exclusivité conditionnée	484
a. Une exclusivité	484
b. Une exclusivité explicite	486
c. Une exclusivité implicite	489
d. Une exclusivité contingente	490
3.1.2. La résurgence de la police administrative générale	493
a. La résurgence en raison de l'urgence	493
b. La résurgence en raison de la revigoration de l'ordre public	498
3.2. Une conjugaison active : une complémentarité nécessaire	500
3.2.1. Une complémentarité prévue	501
3.2.2. Une complémentarité articulée	503
3.2.3. Une complémentarité exigée	505

L'EXÉCUTION

L'EXÉCUTION DES MESURES DE POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

par Marc NIHOUL, Ambre VASSART et François XAVIER	517
1. LES NOTIONS D'EXÉCUTION ET DE MESURE DE POLICE	518
2. LA GRILLE DE LECTURE DES FORCES DE L'ACTE	523
3. LA THÉORIE GÉNÉRALE DE L'EXÉCUTION DES MESURES DE POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE	525
4. L'EXÉCUTION VOLONTAIRE DES MESURES DE POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE	529
4.1. L'exécution volontaire des mesures de police administrative générale de nature réglementaire	530
4.1.1. La sanction (administrative)	530
4.1.2. Les caméras de surveillance	538
4.1.3. Les acteurs de la surveillance	541
a. Les gardiens de la paix	541
b. Le recours à un agent de gardiennage	547
4.2. L'exécution volontaire des mesures de police administrative générale de portée individuelle	553
4.2.1. La sanction	554
4.2.2. Les scellés	555
4.2.3. L'astreinte	556
4.2.4. La mesure en cascade	557
4.2.5. La surveillance	558
5. L'EXÉCUTION FORCÉE DES MESURES DE POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE SANS L'AUTORISATION DU JUGE	560
5.1. La nécessité d'une habilitation législative pour procéder à l'exécution forcée sans l'autorisation du juge	561

5.2. <i>L'inexistence d'un fondement législatif général pour procéder à l'exécution forcée sans l'autorisation du juge</i>	564
5.2.1. L'inexistence d'un fondement législatif général <i>explicite</i>	565
5.2.2. L'insuffisance des dispositifs consacrant des compétences de police administrative générale	567
5.2.3. La légalité des règlements et arrêtés de police prévoyant des « clauses » d'exécution forcée sans autorisation judiciaire ..	570
5.3. <i>L'existence de mécanismes spécifiques d'exécution forcée</i>	572
5.3.1. La qualité d'officier de police administrative	572
5.3.2. La qualité d'autorité hiérarchique des services de police	574
5.3.3. Les réquisitions	577
CONCLUSION	580

LE CONTRÔLE

LE CONTRÔLE DES MESURES DE POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

par Pauline ABBA, Mathieu LOMBAERT, Cédric MOLITOR et Kevin POLET 585

1. LE CONTRÔLE ADMINISTRATIF	586
1.1. <i>Le contrôle des autorités saisies d'un recours administratif</i>	586
1.2. <i>Le contrôle de tutelle</i>	587
1.2.1. Exposé du mécanisme et identification du cadre normatif applicable	587
1.2.2. Application des contrôles de tutelle aux mesures de police administrative	592
2. LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL AU CONTENTIEUX OBJECTIF	595
2.1. <i>La recevabilité du recours introduit contre des mesures de police</i> ..	596
2.1.1. Les questions liées à l'acte attaqué et à son auteur	596
2.1.2. Les questions liées à la personne du requérant	598
a. <i>L'intérêt personnel</i>	598
b. <i>L'intérêt direct</i>	600
c. <i>L'intérêt certain</i>	603
d. <i>L'intérêt actuel</i>	604
e. <i>L'intérêt légitime</i>	606
2.2. <i>L'urgence ou l'extrême urgence à obtenir la suspension de la décision</i>	609
2.2.1. Examen des conditions de l'urgence et de l'extrême urgence à statuer	611
a. <i>Exposé des contours généraux de l'urgence et de l'extrême urgence</i> ..	611
b. <i>Gravité de l'inconvénient subi en raison de la mesure contestée</i> ..	614
c. <i>L'imminence du péril en extrême urgence</i>	618
d. <i>Diligence pour saisir la juridiction en extrême urgence</i>	619
2.2.2. Illustrations de l'extrême urgence	620
2.2.3. Possibilité de demander une balance des intérêts	623
2.3. <i>Le contrôle juridictionnel des motifs des mesures de police</i>	624
2.3.1. La légalité interne des mesures de police	626

2.3.2. Le contrôle de la matérialité et de la qualification des motifs de fait des mesures de police	629
2.3.3. Le contrôle du rapport entre les motifs, le but et l'objet de la mesure de police.	634
3. LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL AU CONTENTIEUX DES DROITS SUBJECTIFS.	643
3.1. <i>La responsabilité civile extracontractuelle de l'autorité de police.</i>	644
3.1.1. La notion de faute extracontractuelle en matière de police administrative générale	649
a. <i>Contours de la faute extracontractuelle</i>	649
b. <i>Imputabilité de la faute extracontractuelle.</i>	654
c. <i>Devoirs de prévention et de précaution de l'autorité de police</i>	662
3.1.2. Les sanctions résultant de la responsabilité civile extracontractuelle de l'autorité de police.	671
3.2. <i>La responsabilité de l'autorité de police fondée sur la théorie des troubles de voisinage.</i>	676
3.2.1. La théorie des troubles de voisinage	676
3.2.2. La mise en cause de la responsabilité des autorités administratives sur pied des troubles de voisinage	680
3.3. <i>La responsabilité de l'autorité de police communale en cas d'attroupements et de rassemblements.</i>	683
CONCLUSION.	686

CONCLUSIONS

LA POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE, UN INSTRUMENT INCONTOURNABLE POUR L'ÉQUILIBRE DÉMOCRATIQUE

par David RENDERS	691
1. LA POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE : EN CONSTANCE OU EN MUTATION ?	693
1.1. <i>La constance de la police administrative générale.</i>	693
1.1.1. Une constance prononcée.	694
1.1.2. La raison d'une constance prononcée	699
1.2. <i>Les mutations de la police administrative générale.</i>	700
1.2.1. Des mutations éparses.	700
1.2.2. La raison des mutations éparses.	708
2. LA POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE : EN BONNE OU EN MAUVAISE SANTÉ ?	712
2.1. <i>L'état de santé globalement satisfaisant de la police administrative générale.</i>	712
2.1.1. Sous l'angle de la mesure à prendre par l'administration	712
2.1.2. Sous l'angle des garanties visant à protéger le destinataire contre le caractère potentiellement abusif de la mesure.	714
2.2. <i>Les insuffisances de la police administrative générale</i>	716
2.2.1. Sous l'angle de la mesure à prendre par l'administration	716
2.2.2. Sous l'angle des garanties visant à protéger le destinataire contre le caractère potentiellement abusif de la mesure.	720