

RÉFLEXIONS SUR LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES COMMUNALES

PAR

Cédric MOLITOR

ASSISTANT À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES

ET

Henri SIMONART

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

1. – La matière des sanctions administratives communales est réglée, pour l'essentiel, par l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale. A l'image de Rome, l'établissement d'un régime de sanctions administratives propres aux autorités locales ne s'est pas fait en un jour. Intégré dans la Nouvelle loi communale par l'effet de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives communales (1), l'article 119*bis* précité, en sa version actuelle, est le résultat des modifications importantes apportées par les lois des 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la Nouvelle loi communale (2) et 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle loi communale (3), et par les articles 21 et 22 de la loi 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses (4).

Outre le fait que les commentaires doctrinaux consacrés aux sanctions administratives communales sont déjà fort nombreux (5), il ne pouvait s'agir, dans le cadre limité du présent

(1) *Mon. b.*, du 10 juillet 1999.

(2) *Mon. b.*, du 25 juin 2004.

(3) *Mon. b.*, du 23 juillet 2004.

(4) *Mon. b.*, du 29 juillet 2005.

(5) Voy. la bibliographie présentée par F. VAN LEEUW, «Le parquet, l'administration communale et les amendes administratives : complémentarité ou antagonisme?», in *Les amendes administratives*, Brugge, Vanden Broel, 2006, pp. 157-162; également les contri-

rapport, d'aborder toutes les questions posées par le sujet. Le choix a donc été fait d'examiner plus particulièrement les aspects suivants. Après un rappel du contenu de l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale (ci-après NLC) (I), et des objectifs poursuivis par le législateur en instaurant des sanctions administratives au niveau communal (II), la notion de sanction administrative est définie par référence aux principales caractéristiques de la répression administrative (III). C'est sur la base de ces éléments que l'on tente ensuite de souligner les spécificités des sanctions administratives communales (IV). Le rapport s'achève par l'examen d'une série de questions procédurales posées par l'application de l'article 119*bis* de la NLC (V).

I. — LE CONTENU DE L'ARTICLE 119*BIS* DE LA NLC

2. — Avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, les conseils communaux avaient déjà la possibilité de sanctionner pénalement les infractions aux règlements et ordonnances de la commune, les peines prévues ne pouvant dépasser les peines de police (6). Selon l'article 119*bis* de la NLC, le conseil communal peut maintenant établir soit des peines, qui ne peuvent toujours pas excéder les peines de police, soit des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances. Le conseil communal ne peut cependant pas, à tout le moins en principe, prévoir de sanction, pénale ou administrative, à l'encontre d'une infraction à ses règlements si cette infraction est déjà sanctionnée pénalement ou administrativement par une norme supérieure.

Les sanctions administratives qui peuvent être établies par le conseil communal, par la voie réglementaire, ne sont pas laissées à son appréciation. La loi en fixe la liste de manière exhaustive. Ces sanctions sont de quatre types, et peuvent

butions présentées lors du colloque «Les sanctions administratives communales», organisé le 1^{er} février 2002 par l'AFSA et l'Association des juristes namurois, *A.P.T.*, 2002/1.

(6) Anciens alinéas 4 et 7 de l'article 119 de la Nouvelle loi communale, abrogés par l'article 2 de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes.

être classées en deux catégories. Il s'agit d'une part de l'amende administrative, d'un montant maximum de 250 euros (7), et d'autre part de la suspension administrative ou du retrait administratif d'une autorisation ou d'une permission délivrée par la commune, et de la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif.

3. – Le système prévu par l'article 119*bis* de la NLC n'est nullement impératif. La commune a la possibilité mais n'est pas obligée de prévoir dans ses règlements ou ordonnances que les infractions à telle ou telle de leurs dispositions sont sanctionnées par une peine de police ou par une des sanctions administratives énumérées à l'article 119*bis*, §2 de la NLC. Si elle s'engage dans une démarche répressive, la commune doit cependant faire le choix, pour chaque infraction, de la sanction pénale ou de la sanction administrative. Selon l'article 119*bis*, §3, le conseil communal «ne peut prévoir simultanément une sanction pénale ou une sanction administrative pour les mêmes infractions à ses règlements». Cela étant, rien ne s'oppose, sur le plan des principes, qu'un même règlement prévoie, selon ses dispositions, des sanctions pénales et des sanctions administratives.

4. – Les amendes administratives sanctionnant les infractions aux règlements et ordonnances communaux sont infligées par un fonctionnaire spécialement désigné à cet effet par le conseil communal (8). La suspension ou le retrait d'une autorisation, et la fermeture d'un établissement, lorsqu'ils sont décidés à titre de sanction, sont imposés par le collège des bourgmestre et échevins.

5. – La version actuelle de l'article 119*bis* de la NLC est le résultat de quatre interventions successives du législateur fédéral. Une des modifications importantes apportée par la loi du 17 juin 2004 consiste dans le fait (9) que les communes peuvent intégrer dans leurs règlements de police des infractions

(7) Montant maximum réduit à 125 euros lorsque le manquement est imputable à un mineur de plus de 16 ans; voy. *infra*, n° 10.

(8) Voy. l'article 119*bis*, §2, alinéa 4, de la NLC et l'arrêté royal du 7 janvier 2001 fixant la procédure de désignation du fonctionnaire et de perception des amendes en exécution de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes.

(9) Prévu par l'article 119*bis*, §2, alinéa 3 de la NLC, disposition qui fut par la suite encore modifiée par la loi du 20 juillet 2005.

qui restent établies par le Code pénal mais qu'elles peuvent sanctionner par le biais de sanctions administratives infligées par le fonctionnaire désigné à cet effet par le conseil communal. Il s'agit d'une exception à l'interdiction de la double incrimination, consacrée dans son principe par l'article 119*bis*, § 1^{er}, *in fine*, de la NLC. Peuvent ainsi être sanctionnées par une amende administrative, pour autant que cela soit prévu par un règlement adopté par le conseil communal, les infractions visées aux dispositions suivantes du Code pénal (10) :

- articles 327 à 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;
- articles 526 : destruction ou dégradation des tombeaux, monuments, objets d'art;
- article 537 : destruction et dévastation d'arbres et de greffes;
- article 545 : fait de combler des fossés, couper ou arracher des haies, détruire des clôtures, déplacer ou supprimer des bornes et pieds corniers;
- article 559, 1^o : dégradation de biens immobiliers;
- article 561, 1^o : tapage nocturne;
- article 563, 2^o : dégradation volontaire des clôtures urbaines ou rurales;
- article 563, 3^o : voies de fait ou violences légères.

Au regard de ce qui précède, une première distinction peut être faite entre les infractions « purement administratives » (11), parce que susceptibles d'être sanctionnées uniquement par une

(10) Voy. les listes présentées dans la circulaire OOP 30*bis*, du 3 janvier 2005 concernant la mise en œuvre des lois des 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, signées par le ministre de l'Intérieur et le ministre chargé de la politique des grandes villes (*Mon. b.*, du 20 janvier 2005) et dans la circulaire n° COL 1/2006 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel, relative aux sanctions administratives dans les communes.

(11) Ou purement communales, parce que seules les communes ont le pouvoir et la possibilité de les établir.

amende administrative, et les infractions mixtes, c'est-à-dire les infractions qui, limitativement énumérées, sont établies par le Code pénal mais peuvent être intégrées par les communes dans leur règlement de police, qui elles peuvent être sanctionnées pénalement et, à défaut d'intervention des autorités pénales, par une amende administrative communale.

6. – Nulle infraction aux ordonnances et règlements communaux ne peut faire l'objet d'une sanction administrative visée à l'article 119*bis* de la NLC si elle n'a été constatée par procès-verbal. Les infractions susceptibles d'être sanctionnées au seul niveau communal peuvent être constatées par un fonctionnaire de police ou un agent auxiliaire de police, par les agents communaux répondant aux conditions minimales définies par le Roi (12). La constatation des infractions mixtes est réservée aux seuls fonctionnaires et auxiliaires de police.

7. – Au-delà de l'établissement du procès-verbal de constat, l'article 119*bis* de la NLC est quasi muet sur la procédure pouvant mener à l'imposition par le collège des bourgmestre et échevins, à titre de sanction administrative, d'une mesure de suspension ou de retrait d'autorisation, ou de fermeture d'un établissement. A cet égard, la loi se limite à préciser que de telles sanctions ne peuvent être imposées «qu'après que le contrevenant ait reçu un avertissement préalable», comprenant un extrait de l'ordonnance ou du règlement transgressé. Ce sont donc les principes généraux qui s'appliquent à cette procédure, et plus particulièrement le principe général des droits de la défense, compte tenu du caractère de sanction de la décision prise par le collège. Cette décision peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

8. – La procédure menant à l'imposition d'une amende administrative fait quant à elle l'objet d'une description précise aux §§7 et suivants de l'article 119*bis* de la NLC.

(12) Arrêté royal du 5 décembre 2004 fixant les conditions minimales auxquelles doivent répondre les agents communaux tels que définis par l'article 119*bis*, §6, alinéa 2, 1^o, de la Nouvelle loi communale. L'article 119*bis*, §6, alinéa 2, 2^o, de la NLC prévoit que la constatation de ces infractions peut être faite par «les agents des sociétés de transport en commun appartenant à une des catégories déterminées par le Roi». A ce jour, l'arrêté royal ainsi visé n'a pas été adopté.

Il s'agit tout d'abord d'assurer la transmission du procès-verbal de constat au fonctionnaire compétent pour infliger les amendes. Pour les procès-verbaux constatant des faits constituant une infraction « purement communale », les choses sont simples. L'original du constat doit être envoyé au fonctionnaire au plus tard dans le mois de la constatation de l'infraction, à défaut de quoi aucune sanction administrative ne peut être infligée.

Pour les infractions mixtes, les choses sont plus complexes. Pour rappel, il s'agit des infractions qui sont établies par le Code pénal et restent sanctionnées par celui-ci, et pour lequel les communes peuvent prévoir, dans leurs règlements et ordonnances, la peine de l'amende administratives. Le principe « *non bis in idem* » interdit que la commission d'une même infraction puisse être sanctionnée deux fois, et en l'occurrence à la fois par une peine pénale et une amende administrative. Le cumul des sanctions pénales et administratives a été évité par l'instauration d'un mécanisme qui donne la priorité à la répression pénale. Ce mécanisme se décline de deux manières différentes, selon le degré de gravité des infractions. Dans tous les cas, l'original du procès-verbal de constat relatif à des faits constitutifs d'une infraction mixte doit être transmis au procureur du Roi, au plus tard dans le mois de la constatation. Une copie est adressée dans le même temps au fonctionnaire compétent pour infliger les amendes administratives.

Pour les infractions les plus graves, soit les menaces d'attentats, les coups et blessures volontaires, les injures et le vol simple, une amende administrative ne peut être infligée par le fonctionnaire communal qu'à la condition que dans un délai de deux mois, le procureur du Roi ait fait savoir que lui-même ne réserverait pas de suites pénales à l'infraction et qu'il estime l'amende administrative opportune. Dans cette hypothèse, il ne peut donc y avoir de place pour la sanction administrative que s'il y a une réaction positive du parquet en ce sens, qui vaut en quelque sorte autorisation. En l'absence de réponse du procureur du Roi dans le délai prévu, aucune

amende administrative ne peut être infligée et «l'infraction ne peut plus faire l'objet que d'un traitement pénal» (13).

Pour les infractions mixtes de moindre gravité, la possibilité pour le fonctionnaire communal d'entamer la procédure en vue d'infliger une amende dépend de la réaction du parquet dans les deux mois à compter du jour de réception de l'original du constat. Si dans ce délai, le procureur du Roi informe le fonctionnaire communal qu'une instruction ou une information ont été ouvertes, que des poursuites ont été entamées ou qu'il classe le dossier faute de charges suffisantes, la possibilité d'imposer une amende administrative est éteinte. En l'absence de réaction du parquet à l'égard du fonctionnaire communal dans le délai visé, l'infraction ne peut plus être sanctionnée que sur le plan administratif.

On notera que cette deuxième procédure est également applicable à l'hypothèse où un seul et même fait est constitutif de deux infractions différentes, l'une établie par un règlement ou une ordonnance communale, l'autre par la loi pénale.

9. – L'amende administrative ne peut être infligée par le fonctionnaire communal qu'au terme d'une procédure destinée à permettre au contrevenant d'exercer ses droits de défense. La décision d'infliger une amende doit être portée à la connaissance de l'intéressé dans un délai de six mois à dater de la réception du procès-verbal ou du constat d'infraction. Un recours est ouvert au contrevenant contre la décision d'infliger une amende administrative devant le tribunal de police (14). Il doit être exercé dans le mois de la notification de la décision. Un recours devant la même juridiction peut être introduit par la commune à l'encontre de la décision «du fonctionnaire provincial désigné» de ne pas infliger une amende administrative. La décision du tribunal de police n'est pas susceptible d'appel.

10. – La loi prévoit expressément la possibilité d'infliger des amendes administratives aux mineurs de plus de 16 ans. L'âge

(13) Circulaire OOP 30bis, du 3 janvier 2005 relative à 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.

(14) Sur les pouvoirs du tribunal de police statuant sur un tel recours, voy. *infra*, n° 31.

à prendre en compte est celui de la personne concernée au moment de la commission des faits. Le régime de ces amendes comporte plusieurs spécificités. Leur montant ne peut excéder 125 euros. Lors de la procédure devant le fonctionnaire compétent pour infliger l'amende, il faut expressément veiller à ce que l'intéressé soit assisté d'un avocat qui au besoin doit être désigné par le bâtonnier ou le bureau d'aide juridique. Les parents, les tuteurs ou les personnes qui ont la garde du mineur peuvent intervenir dans la procédure devant le fonctionnaire et disposent, dans ce cadre, des mêmes droits que le mineur contrevenant. En cas de sanction, ceux-ci sont civilement responsables de l'amende. Le recours ouvert contre l'amende administrative infligée à un mineur est ouvert non pas devant le tribunal de police, mais devant le tribunal de la jeunesse. Outre son pouvoir de réformation ou de confirmation de l'amende, le tribunal de la jeunesse peut substituer à celle-ci une mesure de garde, de préservation ou d'éducation telle que prévue par l'article 37 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse. Dans ce cas, sa décision est susceptible d'appel.

II. — LES BUTS DE LA RÉPRESSION ADMINISTRATIVE AU NIVEAU COMMUNAL

11. — Quels sont les buts qui ont été poursuivis par le législateur lorsque celui-ci a instauré un système de répression administrative au niveau communal? Comme on le sait, la démarche a été entreprise en deux temps.

En 1999, la loi a établi la possibilité de prévoir des sanctions administratives pour les infractions aux règlements et ordonnances adoptées par les communes. Il est important de relever que dans le même temps, le législateur a étendu le champ d'intervention des communes chargeant celle-ci de la lutte contre toute forme de dérangement public, notion aux contours flous mais néanmoins plus larges que ceux de la notion d'ordre public matériel qui délimitait jusqu'alors l'intervention des communes dans le cadre de la police administrative générale.

L'Exposé des motifs du projet de loi devenu la loi du 13 mai 1999 mentionne à cet égard ce qui suit :

«(Les) ordonnances de police, qui ont pour but de permettre aux communes de maintenir l'ordre public au sens large au niveau local et de lutter contre toute forme de dérangement, concernent donc des affaires peu importantes au regard du droit pénal, mais répriment néanmoins les comportements qui sont ressentis comme étant très dérangeants par la population dans sa vie quotidienne. Dans ce sens, il n'est dès lors pas très logique non plus que le traitement de ces infractions soit intégralement confié aux juridictions pénales. Ces dernières sont, à juste titre, d'avis qu'il doivent consacrer leurs moyens limités aux formes plus sérieuses de criminalité. Dans la pratique, nous devons également constater que, si un procès-verbal est déjà dressé en cas d'infraction à un règlement de police, ce procès-verbal est souvent classé sans suite par le procureur du Roi compétent. Ceci implique que les communes sont privées de fait, de la possibilité de faire respecter leurs ordonnances de police. Par conséquent, elles sont dans l'incapacité de lutter de manière efficace contre toute forme de dérangement local. Afin de pallier cela, le présent projet prévoit que les communes pourraient faire traiter l'infraction non seulement au niveau pénal, mais également au niveau administratif» (15).

Dans son exposé introductif en commission, le ministre de l'Intérieur a indiqué que la possibilité pour les communes de sanctionner administrativement les infractions à leurs règlements et ordonnances devait «permettre aux administrations locales de réagir plus rapidement et plus énergiquement aux formes mineures de criminalité et aux problèmes de nuisance, qui, comme l'a d'ailleurs révélé une enquête sur la sécurité, organisée en 1997 et 1998 par le ministère de l'Intérieur, créent un réel sentiment d'insécurité» (16).

L'objectif à ce moment était donc double. Il s'agissait d'une part de répondre au constat d'échec ou d'inefficacité de la répression pénale des infractions aux ordonnances de police

(15) Projet de loi «relatif aux sanctions administratives dans les communes», Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/1, pp. 1-2.

(16) Projet de loi «relatif aux sanctions administratives dans les communes», Rapport, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/4, pp. 2-3.

communales, et d'autre part d'organiser, en la confiant aux communes, la répression des dérangements publics et des formes mineures de criminalité. En résumé, dépénalisation d'une part et organisation d'autre part d'une nouvelle forme de répression centrée sur des comportements particuliers, de faible gravité mais censés être ressentis comme particulièrement irritants par la population.

12. – Lorsqu'il modifie l'article 119*bis* de la NLC en 2004 et 2005, le législateur fédéral ne retranche rien à la possibilité offerte aux communes de sanctionner par la voie administrative les infractions à leurs règlements et ordonnances. Outre qu'elles apportent toute une série d'améliorations techniques, les lois des 17 juin 2004 et 20 juillet 2005 élargissent le champ d'application des amendes administratives communes, et ce de deux manières. D'une part, le législateur procède à l'abrogation d'une partie du Titre X du Livre II du Code pénal (17), et à celle de l'arrêté-loi du 29 décembre 1945 portant interdiction des inscriptions sur la voie publique, et donc à la dépénalisation des infractions établies par ces dispositions. Il s'agissait de permettre le transfert – éventuel, puisque laissé à l'appréciation des communes – de ces infractions « dans des règlements communaux, et à les sanctionner non plus sur le plan pénal mais par des sanctions administratives » (18). D'autre part, il est permis aux communes d'intégrer dans leurs règlements de police des infractions qui restent établies par le Code pénal mais qu'elles peuvent sanctionner par le biais d'amendes administratives (19).

L'Exposé des motifs du projet de loi devenu la loi du 17 juin 2004 mentionne à cet égard ce qui suit (20) :

(17) Sont rétablis en 2005 et donc maintenus les articles 559, 1^o, 561, 1^o et 562, 2^o et 3^o, du Code pénal, qui répriment respectivement les dégradations de biens immobiliers, le tapage nocturne, la dégradation de clôture et la voie de fait ou la violence légère. Sur les raisons de la repénalisation des infractions visées par ces dispositions, voy., notamment, F. VAN LEEUW, *op. cit.*, pp. 117-120.

(18) Projet de loi « modifiant la Nouvelle loi communale », Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2002-2003, n^o 50-2366/001, p. 6.

(19) Voy. *supra*, n^o 5.

(20) Projet de loi « modifiant la Nouvelle loi communale », Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2002-2003, n^o 50-2366/001, p. 4. L'exposé des motifs du projet de loi devenu la loi du 20 juillet 2005 reproduit *in extenso* cet extrait (*Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2004-2005, n^o 51-1845/001, pp. 19-20).

«Le système démocratique suppose à la fois que l'on édicte des règles, que celles-ci soient respectées et que leur violation soit sanctionnée. Or l'évolution de la société et la masse toujours plus importante de questions que doit traiter l'appareil judiciaire ont eu pour effet de laisser sans sanction un certain nombre de règles, dont certaines figuraient dans le Code pénal. A ce titre, on constate que nombre d'incivilités érigées en infraction ne sont plus effectivement sanctionnées. Or, à terme, une telle situation peut avoir pour effet à la fois d'exacerber les conflits au sein de la population, et plus particulièrement encore dans les grandes villes, de provoquer la démoralisation de ceux qui sont censés poursuivre ces infractions et affaiblir ainsi l'autorité de l'Etat. Telle est la raison pour laquelle le gouvernement a établi un projet de loi dont l'objectif est à la fois de réprimer effectivement ces incivilités, ainsi qu'un certain nombre de comportements qui sont encore exclusivement du ressort de la loi pénale et de les sanctionner également d'une façon administrative. Le présent projet vise, tout en garantissant pleinement l'exercice des droits de la défense, à éviter que ne se perpétue un climat d'impunité qui serait profondément préjudiciable à tous. A cette fin, il est proposé d'investir les autorités communale – qui participent de la cellule de base de la démocratie – de la réalisation de cet objectif».

En 2004 et 2005, il s'agissait donc également de réagir au constat de l'inefficacité de la répression pénale à l'égard d'incivilités (21) érigées en infraction. Une solution est choisie, les amendes administratives, qui, dans l'esprit du législateur, doivent permettre de réprimer effectivement ces incivilités, mais aussi des comportements qui restent par ailleurs sanctionnés pénalement. Le principal, sinon l'unique objectif est bien d'organiser une répression censée être efficace, par ce qu'exercée par une autorité administrative. A cet égard, le choix se porte sur la commune, parce qu'elle est l'entité démocratique, ou la collectivité politique (22), de base.

(21) Comme le mentionne l'exposé des motifs du projet de loi devenu la loi du 17 juin 2004, l'essentiel des incivilités ainsi visées trouve son siège dans le Titre X du Livre II du Code pénal, et dans l'arrêté-loi du 29 décembre 1945 portant interdiction des inscriptions sur la voie publique.

(22) F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 68, n° 15.

III. – LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA RÉPRESSION ADMINISTRATIVE

13. – La répression administrative n'est bien évidemment pas apparue avec l'insertion d'un article 119*bis* dans la NLC. Avant l'entrée en vigueur de la législation commentée, nombreux étaient les textes qui établissaient des sanctions administratives. L'instauration d'amendes et d'autres sanctions administratives au niveau communal n'a, de ce point de vue, constitué qu'un des derniers avatars d'un phénomène déjà ancien, mais dont on paraît avoir pleinement mesuré l'ampleur et l'importance à partir du début des années quatre-vingt.

De manière générale, la sanction est définie comme la mesure répressive destinée à punir l'auteur d'une infraction (23). Dans un arrêt du 5 décembre 2001 (24), le Conseil d'Etat a défini la sanction comme «une mesure désavantageuse, d'ordre moral ou matériel, prononcée à l'égard d'une personne physique ou morale, dont l'objet premier est d'exprimer officiellement la réprobation de l'autorité à l'égard d'un comportement que cette personne a eu et qu'elle juge répréhensible». Quant à la sanction administrative proprement dite, elle peut être définie comme la mesure à vocation répressive, établie par ou en vertu de la loi, prise «par une autorité administrative au moyen d'un acte administratif de portée individuelle, en réaction à la violation d'une règle de droit» (25).

Cette définition procède pour l'essentiel de l'application de critères organique et matériel. En analysant les éléments de cette définition, il apparaît que la notion de sanction administrative est souvent décrite par opposition à l'acte administratif (simplement) décisoire et/ou à la sanction pénale. Cette manière de procéder n'étonnera sans doute pas si l'on se rap-

(23) G. CORNU (Association Henri Capitant), *Vocabulaire juridique*, Paris, Quadrige/PUF, 7^e éd., 2005, p. 830.

(24) C.E., arrêt *S. A. T Vi*, n° 101.503, du 5 décembre 2001, cité par F. KRENC, «La protection contre la répression administrative au regard de la Convention européenne des droits de l'homme», in *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Actes du colloque organisé le 29 septembre 2006 par le Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel des FUSL, n° 4 (à paraître).

(25) F. KRENC, *op. cit.*, n° 4, qui cite J. PUT, «Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht», *R. W.*, 2001-2002, p. 1196.

pelle d'une part que ces deux figures juridiques sont plus anciennes que celle de la sanction administrative, et d'autre part que la répression administrative constitue à la fois une des modalités particulières de l'action des autorités administratives, et une alternative à la répression pénale.

15. – Au sens organique, la sanction administrative est celle imposée «de manière inconditionnelle par une autorité administrative, à l'exclusion de toute intervention par le pouvoir judiciaire» (26). L'application de ce critère ne pose pas de réelle difficulté et n'appelle pas de commentaire particulier. Sur ce point, l'opposition avec les peines prononcées par les juridictions pénales est particulièrement nette. L'application des garanties requises par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentale aux sanctions administratives, lorsque leur caractère pénal au sens de cette disposition est reconnu (27), n'enlève rien à la validité de ce critère organique. On sait que l'une de ces garanties est l'existence d'un recours de pleine juridiction devant un tribunal indépendant et impartial ouvert contre la décision administrative qui inflige la sanction. Selon le juge auquel ce recours est confié, et les pouvoirs qui lui sont reconnus, l'exercice de ce recours peut mener à la réformation de la décision attaquée, le juge pouvant réduire voire augmenter la sanction prononcée par l'autorité administrative. Cette intervention *a posteriori* d'une autorité juridictionnelle ne disqualifie pas la sanction initialement infligée par l'autorité administrative.

16. – Le critère matériel se réfère quant à lui à l'objet de la sanction administrative, ou, dans une certaine mesure au but poursuivi par l'adoption d'une telle mesure. La sanction administrative est une mesure répressive, dont l'objet est de punir la violation d'une règle de droit.

(26) M. VERDUSSEN, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Larcier, 1995, p. 81.

(27) Sur les critères mis en œuvre pour déterminer si une sanction administrative est soumise aux garanties offertes par l'article 6 précité en cas d'accusation en matière pénale, voy. notamment l'avis du Conseil d'Etat sur l'avant-projet de loi «relative aux sanctions administratives dans les communes», *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/I, pp. 14 et s.

Cet élément de définition permet de distinguer la sanction administrative d'autres actes administratifs, ayant le même contenu – une décision de fermeture, de suspension ou de retrait –, et dont l'adoption ressortit parfois à la compétence des mêmes autorités. Ainsi par exemple l'article 119*bis* de la NLC attribue-t-il au collège des bourgmestre et échevins la compétence d'ordonner à titre de sanction la fermeture d'un établissement alors que plusieurs autres dispositions de la NLC confient au collège (28), au bourgmestre avec une ratification par le collège (29) ou au bourgmestre seul (30) la compétence d'adopter des mesures similaires en vue du maintien de l'ordre public (31).

Le critère matériel permet également de distinguer nettement la sanction pénale de la sanction administrative. La différence tient ici à la nature des infractions respectivement sanctionnées dans chacun de ces deux ordres de répression. Traditionnellement, c'est au droit pénal qu'il revient de garantir les valeurs essentielles dans l'ordre social, par la sanction de leur violation. A l'opposé, la sanction administrative ne doit, en règle, réprimer que les atteintes légères à l'ordre social, ou les atteintes à des « valeurs purement administratives » (32), soit tout ce qui concerne le bon fonctionnement (interne) de l'administration. Une autre précision peut être ici faite. Même s'il s'agit de réprimer un comportement qui constitue une infraction à une règle de droit administratif, la sanction administrative ne peut apparaître comme

(28) Article 130 de la NLC, qui confie au collège des bourgmestre et échevins la police des spectacles.

(29) Articles 134*ter* et 134*quater* de la NLC. A propos de ces dispositions, voy., notamment, les contributions de Ph. BOUVIER et P. GOFFAUX, *infra*. La qualification de la mesure visée à l'article 134*ter* de la NLC a pu être discutée. La section de législation du Conseil d'Etat a, à deux reprises, dans ses avis sur les avant-projets de loi qui allaient devenir les lois des 13 mai 1999 et 17 juin 2004, indiqué qu'il s'agit d'une mesure d'ordre, soit une mesure qui a pour « finalité le maintien de l'ordre et non celle de réprimer un comportement et d'en punir son auteur » (*Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2002-2003, n° 50-2366/001, p. 22). Voy., à ce propos, la contribution de Ph. BOUVIER, *infra*, n°s 4 et 5.

(30) Article 133, alinéa 2, de la NLC, appliqué dans ce cas en combinaison avec l'article 135, §2, de la même loi.

(31) Sur les pouvoirs de police des autorités communales, voy., notamment, C. MOLITOR, « La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes et les pouvoirs de police des autorités communales », *Dr. comm.*, 2001, pp. 150-173; F. LAMBOTTE, M. MULLER et V. RAMELOT, « Les pouvoirs de police des communes », *Dr. comm.*, 2004/4, pp. 58-94.

(32) M. VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 84.

la finalité de l'action administrative (33). Administrer, ce n'est pas punir. En ce sens, les sanctions administratives doivent être envisagées comme l'une des modalités de l'action administrative, applicable de manière subsidiaire et dans certains cas spécifiques.

17. – Une autre manière d'appréhender le phénomène des sanctions administratives est d'identifier les domaines d'intervention des autorités administratives dans lesquels une répression est organisée, ainsi que les raisons qui ont incité le législateur à organiser une répression de ce type. Sur ce point, on peut utilement se référer au relevé établi par E. Willemart dans un article de 2002 (34). Les sanctions administratives se sont développées en premier lieu dans les matières fiscales et sociales. Elles ont ensuite été établies dans le cadre des activités de régulations de certains secteurs de la vie économique, sociale ou culturelle, exercées par des autorités administratives indépendantes. La répression administrative a également investi le champ des compétences attribuées aux collectivités fédérées. Enfin, par le biais d'une loi (35) dont l'adoption a précédé de peu l'instauration de sanctions administratives dans les communes, les sanctions administratives ont été retenues, avec d'autres moyens d'actions, pour tenter d'assurer la sécurité lors de matches de football.

A chaque fois, l'établissement de mécanismes de répression administrative répondait à des besoins spécifiques. Si ce n'est

(33) F. DELPÉRÉE, «L'administration répressive en Belgique», *Annuaire européen d'administration publique*, 1995, p. 64, qui ajoute : «(L'administration) gagne à entraîner, à convaincre, à persuader. Elle a intérêt à inciter, à encourager, éventuellement à négocier. Mais, *ultima ratio*, il lui revient de prendre les sanctions qui s'imposent à l'égard des particuliers récalcitrants». Ce plaidoyer en faveur de la pédagogie administrative mérite sans doute d'être nuancé en fonction du secteur d'intervention considéré. Envisageons par exemple la matière fiscale. Comme l'a souligné E. WILLEMART («La répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales», *A.P.T.*, 2002/1, p. 4), «Les administrations chargées de prélever l'impôt se voient, depuis longtemps, reconnaître de larges pouvoirs de sanction à l'encontre des contribuables qui n'assument pas leurs obligations». Dans cette matière, «le recours à la répression administrative paraît justifié par la fréquence des infractions et la spécificité des intérêts (financiers) en jeu». Il l'est sans doute d'autant plus que dans ce contexte, l'action de l'administration prend dès l'abord la forme d'une contrainte – l'enrôlement de l'impôt –, ce qui ne laisse sans doute pas ou peu de place à une attitude incitative à l'égard du contribuable récalcitrant, ou encore pour des négociations avec celui-ci.

(34) E. WILLEMART, *op. cit.*, pp. 4-5.

(35) Loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, *Mon. b.*, du 3 février 1999.

le phénomène de l'instauration de sanctions administratives par les collectivités fédérées, qui a été justifié d'une manière particulière (36), les systèmes de répression administrative ainsi organisés présentent une série de traits communs. L'instauration de sanctions administratives répond au souci d'organiser une répression qui puisse être mise en œuvre promptement, mais également à celui de confier cette activité répressive à des autorités qui, précisément parce qu'elles sont en charge, à titre principal, de telle ou telle matière, sont spécialisées. Il s'agit aussi, presque dans tous les cas, d'une répression tout à fait sectorielle, et donc dont le champ d'application est généralement limité. La loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football amorce de ce point de vue une évolution, qui sera ensuite accentuée à l'occasion de l'instauration de sanctions administratives dans les communes. Ne sont plus visées telle ou telle catégorie de personnes, dans le cadre de leurs relations particulières avec l'administration, mais la généralité des citoyens, dès lors qu'ils assistent à un match de football ou à une manifestation sportive.

IV. — LES SPÉCIFICITÉS DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES COMMUNALES

18. — C'est au regard de ces caractéristiques de la répression administrative, envisagée de manière générale, que l'on peut faire apparaître les spécificités du régime des sanctions administratives communales, tel qu'il est établi par l'article 119bis de la NLC.

A. — *Une répression décentralisée*

19. — On peut relever, tout d'abord, le caractère décentralisé de la répression confiée aux communes. Contrairement à ce qu'on pourrait penser, tant il est vrai que l'institution com-

(36) Au contraire de la répression pénale, dont la mise en œuvre dépend d'autorités qui relèvent de l'Etat fédéral, la répression administrative peut être organisée et appliquée en toute autonomie par les communautés et régions elles-mêmes; voy. E. WILLEMART, *op. cit.*, p. 5.

munale en est venue à incarner l'idée de décentralisation, le propos n'est pas tautologique. Il tend à rappeler que dans la mise en œuvre du régime établi par l'article 119*bis* de la NLC, la commune bénéficie d'une très large autonomie. Le législateur fédéral (37) aurait pu considérer que la lutte contre les dérangements et les incivilités relevait en réalité de l'ordre des intérêts généraux. Une telle option ne lui aurait pas interdit, nous semble-t-il, de confier cette répression aux communes. Celles-ci auraient, dans ce cas, exercé cette compétence au nom et pour compte de l'Etat fédéral. Ceci aurait constitué une opération de déconcentration administrative, avec pour conséquence que le contrôle de l'autorité supérieure sur l'action répressive des communes aurait été beaucoup plus resserré (38).

L'article 119*bis* de la NLC est un texte-cadre. Il n'a pas d'effet direct. Il instaure la possibilité pour les communes de prévoir des sanctions administratives à l'encontre des infractions à leurs règlements et à certaines dispositions du Code pénal. Il ne peut y avoir de répression administrative au niveau communal sans intervention en ce sens du conseil communal. Il s'agit pour le conseil de modifier ou de compléter le *corpus* réglementaire communal (39), en définissant les comportements susceptibles d'être sanctionnés. «Aucune infraction ne peut être réprimée par une sanction si elle n'est pas prévue dans le règlement de police. Les comportements qui constituent des troubles à l'ordre public (figuraient normalement déjà) dans les règlements communaux mais les communes peuvent les compléter, notamment en déterminant les comporte-

(37) La question de la compétence du législateur fédéral pour régler la matière des sanctions administratives communales ne s'est posée qu'après les réformes institutionnelles de 2001, soit au moment de l'adoption des 7 mai et 14 juin 2004. La compétence de l'autorité fédérale a été reconnue sur la base de l'article 6, §1^{er}, VIII, al. 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Voy. la contribution de Ph. BOUVIER, *infra*, n° 5.

(38) Sur la distinction entre décentralisation et déconcentration et ses conséquences, et sur la gestion par les communes d'activités qui relèvent de l'intérêt général, voy. Ph. BOUVIER, *Eléments de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck, 2002, pp. 69-76; F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *op. cit.*, pp. 68 et 81.

(39) Même si le texte de l'article 119*bis* de la NLC ne limite pas formellement la possibilité d'appliquer des sanctions administratives aux seules infractions à des dispositions des règlements de police communaux, en pratique c'est essentiellement dans ces règlements que les infractions et les sanctions seront prévues.

ments qui constituent des dérangements publics» (40). Il s'agit également de prévoir, le cas échéant, que les infractions visées aux articles du Code pénal dont la liste figure à l'article 119*bis*, §8 de la NLC, seront sanctionnées par des amendes administratives.

20. – En la matière, l'autonomie communale se matérialise donc à un double niveau. D'une part, il appartient aux communes de choisir d'avoir recours, ou non, aux sanctions administratives prévues à l'article 119*bis*, §2 de la NLC. D'autre part, il leur revient de déterminer les dispositions de leurs règlements établissant des prescriptions ou des interdictions en vue d'assurer le maintien de l'ordre public matériel, dont la violation peut donner lieu à des sanctions administratives, ainsi que les dérangements et les incivilités (41), susceptibles d'être réprimés de la même manière.

De ce point de vue, l'autonomie des communes est d'autant plus large qu'elle est déterminée par la notion de dérangement public visé à l'article 135, §2, 7°, dont les contours flous et le caractère vague a pu être souligné (42).

On relève par ailleurs qu'aucune tutelle spécifique n'a été prévue ou organisée par le législateur fédéral, qui lui aurait permis de contrôler la manière dont les communes font application, dans les règlements adoptés par le conseil communal, des dispositions de l'article 119*bis* de la NLC. Dans le cadre de l'exercice de la tutelle ordinaire, les règlements des conseils communaux relatifs à la police administrative générale sont, dans les trois régions, soumis à la tutelle générale (43). L'exercice d'un tel contrôle n'est cependant pas de nature à porter atteinte à la faculté de choix laissée aux communes par

(40) Circulaire OOP 30*bis*, du 3 janvier concernant la mise en œuvre des lois des 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.

(41) Voir les infractions définies par le Code pénal dans les articles dont la liste figure à l'article 119*bis*, §2, a. 3 de la NLC.

(42) Voy., sur la notion de dérangement public, C. MOLITOR, *op. cit.*, pp. 157 et s.

(43) Voy. l'article L3131-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en Région wallonne, les articles 252 et s. du décret communal du 15 juillet 2005 en Région flamande, et l'article 13 de l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la région de Bruxelles-Capitale; voy., également, l'article 12 du décret de la Communauté germanophone du 20 décembre 2004 organisant la tutelle ordinaire sur les communes de la région de langue allemande.

l'article 119*bis* de la NLC. Le choix d'une commune de ne pas recourir aux sanctions administratives, de ne pas sanctionner certains comportements tout en en sanctionnant d'autres, ou encore de ne pas sanctionner par des amendes administratives les infractions aux articles du Code pénal visés à l'article 119*bis*, §2, alinéa 3 de la NLC ne s'exprime qu'en creux, c'est-à-dire par l'absence d'adoption d'un règlement par le conseil communal, ou par l'adoption d'un règlement ne faisant que (très) partiellement usage de la faculté offerte par l'article 119*bis* de la NLC. Or l'absence de décision n'offre pas de prise au contrôle exercé par les autorités en charge de l'exercice de la tutelle générale.

21. — Parce qu'elle a été confiée par le législateur fédéral à des autorités décentralisées, agissant en cette qualité, la répression administrative communale est susceptible d'offrir, en fonction de l'endroit où elle s'exerce, de multiples visages. Il s'agit là sans aucun doute d'une des spécificités les plus marquantes du régime des sanctions administratives communales. N'y a-t-il pas là un paradoxe, à tout le moins si l'on se rappelle la nécessité, affirmée par les ministres à l'origine de l'article 119*bis* de la NLC, de lutter, de manière générale, contre les dérangements publics et les incivilités? La loi a fixé le cadre de cette lutte et en a défini les moyens, sans pour autant en assurer l'effectivité, qui dépend elle de la volonté des autorités communales (44).

B. — *La répression administrative communale,
une fin en soi*

22. — Comme on l'a rappelé ci-dessus, la répression administrative ne constitue pas, en règle, une fin en soi. Lorsqu'une autorité administrative se voit attribuer la compétence d'infliger des amendes administratives, c'est en général dans le cadre de la gestion d'une matière ou d'intérêts qui lui sont confiés à titre principal, et dans le but de renforcer l'efficacité de son action ou d'assurer le respect des règles qu'elle est plus particulièrement chargée d'appliquer.

(44) Sur la manière dont l'article 119*bis* de la NLC est appliqué par les communes, voy. les études évoquées par M. NIHOUL dans sa contribution, *infra*.

A l'analyse, il apparaît que le régime des sanctions administratives ne répond pas, ou pas totalement à ce schéma.

23. – Avant la loi du 13 mai 1999, les communes n'avait pas la possibilité d'infliger des sanctions administratives. L'article 119, alinéa 4, de la NLC précisait alors que les conseils communaux pouvaient prévoir des peines de police «contre les infractions à leurs règlements et ordonnances». Il s'agissait de la sorte de renforcer l'effectivité de ceux-ci. Le constat avait été fait de l'échec, ou de l'inefficacité, de la répression pénale de ces infractions, celle-ci ne pouvant être prise en charge, pour des raisons de moyens et de disponibilité, par les autorités judiciaires. Le législateur a alors prévu, dans l'article 119*bis* intégré dans la NLC en 1999, la possibilité pour les communes d'établir des sanctions administratives à l'encontre des infractions à leurs règlements et ordonnances. En consultant les travaux préparatoires, on remarque que le législateur visait ainsi, essentiellement, les règlements de police. Le but était bien d'assurer une meilleure effectivité de ces textes, et ce d'une manière plus efficace que précédemment.

De ce point de vue, la réforme de 1999 s'inscrivait sans doute dans le schéma évoqué ci-dessus. Mais il faut bien voir que ce n'était pas là l'essentiel de la réforme opérée en 1999, ni le but principal poursuivi par le législateur.

La loi du 13 mai 1999 trouve plus fondamentalement son origine dans la conviction du gouvernement de l'époque qu'il était nécessaire de lutter contre les dérangements publics qui, s'ils ne constituent pas des atteintes à l'ordre public au sens classique du terme, n'en sont pas moins une source d'irritation pour la population locale (45). C'est ce qui a justifié l'insertion du nouvel article 135, §2, 7° de la NLC, qui charge les communes de prendre les «mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police (46), afin de combattre toute forme de déran-

(45) Projet de loi «relatif aux sanctions administratives dans les communes», Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/1, p. 8.

(46) L'expression «ordonnance de police» est celle qui est consacrée par la loi. Outre l'article 135, §2, 7°, on la retrouve dans l'article 119 de la NLC qui confie au conseil communal la compétence de faire «les règlements communaux d'administration intérieure et les ordonnances de police communale» (voy., à ce propos, J. BOUVIER, «L'amende administrative communale : l'inclassable sanction», *Dr. comm.*, 2004/4, pp. 24 et s.). L'expres-

gement public». Dans le même temps, la loi du 13 mai 1999 établit la possibilité pour les communes de prévoir des sanctions administratives à l'encontre des infractions à ses règlements et ordonnances. Il ne s'agit bien évidemment pas d'une coïncidence. En réalité, ces deux objets de la loi du 13 mai 1999 sont liés. Cette loi a confié aux communes une mission nouvelle, celle de lutter contre les dérangements publics en réprimant leurs auteurs, et ce au moyen d'un procédé qui jusque-là n'était pas à la disposition des autorités communales, la sanction administrative.

24. – Le but poursuivi par le législateur de 1999 était avant tout répressif et les sanctions administratives visées à l'article 119*bis* de la NLC ont été conçues comme les instruments de cette répression. En ce sens, la répression administrative au niveau communal apparaît plus comme une fin en soi, ou comme une activité à part entière, et non comme l'une des modalités de l'action des autorités communales. En matière de lutte contre les dérangements publics, l'action des communes prend la forme de la répression.

Cette impression a été accentuée avec les modifications apportées à l'article 119*bis* de la NLC en 2004, et plus particulièrement la possibilité offerte aux communes de sanctionner par des amendes administratives certaines infractions prévues par le Code pénal. Le mécanisme permet de substituer l'amende administrative imposée par le fonctionnaire désigné par le conseil communal à la sanction pénale qui serait imposée par la juridiction compétente. Or la sanction pénale n'a d'autre but que de punir l'auteur d'un comportement jugé socialement inadéquat et érigé de ce fait en infraction. Dans cette hypothèse donc, l'objet de l'amende administrative est exclusivement répressif.

C. – *Une répression non exclusivement administrative*

25. – On sait enfin qu'un des principaux éléments de la définition de la sanction administrative est que celle-ci est im-

sion «règlement de police» est communément employée pour décrire la même réalité. On la retrouve notamment dans l'exposé des motifs du projet de loi qui allait devenir la loi du 13 mai 1999, et dans la circulaire OOP 30*bis* rédigée par le ministre de l'Intérieur en commentaire de celle loi et de celles des 7 mai et 14 juin 2004.

sée par une autorité administrative, à l'exclusion de toute intervention préalable des autorités judiciaires. De ce point de vue également, le système de répression administrative défini par l'article 119*bis* de la NLC présente des particularités notables, à un point tel que dans certains cas, on peut contester le caractère administratif des sanctions qui viendraient à être prononcées sur la base de cette disposition. Cette remarque ne concerne en réalité que les amendes administratives infligées par le fonctionnaire désigné par le conseil communal, et ce dans deux hypothèses différentes.

26. – La première hypothèse concerne les infractions mixtes, soit les infractions aux articles du Code pénal dont la liste est établie par l'article 119*bis*, §2, alinéa 3 de la NLC, et qui peuvent, si cela est prévu par un règlement communal, être sanctionnée par une amende administrative. Dans ce second cas, la procédure administrative ne peut être entamée qu'après que le procureur du Roi ait pu prendre position, sur le vu du procès-verbal constatant l'infraction.

Pour les infractions les plus graves (47), il ne peut y avoir de répression administrative qu'avec l'accord exprès du parquet, communiqué dans un délai de deux mois. Passé ce délai, l'infraction ne peut plus faire l'objet que d'un traitement pénal. Pour les autres infractions pénales concernées, il n'y a de place pour la procédure administrative qu'en l'absence de réaction du parquet informant le fonctionnaire désigné par le conseil communal, dans un délai de deux mois, de l'ouverture d'une information ou d'une instruction, de l'entame de poursuites ou du classement à défaut de charges. Les poursuites peuvent également être engagées sur le plan administratif dès le moment où, à l'intérieur de ce délai de deux mois, le parquet fait savoir qu'il ne donnera pas suite aux faits, sans

(47) Soit le vol, les menaces d'attentats contre les personnes, les coups et blessure et l'injure. F. VAN LEEUW écrit à ce propos (*op. cit.*, pp. 123-124): «... un certain nombre d'auteurs, même parmi les plus fervents supporters des sanctions administratives communales se sont posé la question de savoir si le législateur n'avait pas été trop en la matière. Des vols, menaces d'attentat contre les personnes ou autres coups et blessures semblent en effet fort éloignés de la compétence communale traditionnelle de garantir la sécurité, la salubrité et la propreté publique, même si le législateur a voulu élargir ladite compétence par la notion de dérangement public»; voy., également, V. RAMELOT, «Réformes des sanctions administratives: un peu de pour, beaucoup de contre», *Trait d'Union*, 2004/3, p. 16 (disponible sur www.avcb.be/serv/TUB/tub_2004.htm).

remettre en cause la matérialité de l'infraction. En l'absence de réaction du parquet à l'issue de ce délai, l'infraction ne pourra plus donner lieu qu'à une amende administrative (48). Dans les deux cas, l'amende sera bien, au final, infligée par le fonctionnaire désigné par le conseil communal, dont la qualité d'autorité administrative ne peut être contestée. Dans les deux cas cependant, la possibilité de pouvoir sanctionner administrativement dépend de la décision ou de la réaction d'une autorité judiciaire. Force est de constater que le critère organique tel qu'il a été défini ci-dessus n'est alors pas rencontré.

27. – La seconde hypothèse est quant à elle visée à l'article 119*bis*, §12 de la NLC. Cette disposition prévoit et organise le recours qui peut être introduit devant le tribunal de police, soit par le contrevenant à l'encontre de la décision prise par le fonctionnaire désigné par le conseil communal d'infliger une amende administrative, soit, et c'est ce qui retient ici l'attention, par la commune à l'encontre de la décision de ne pas infliger d'amende, prise par le fonctionnaire, lorsque celui-ci n'a pas été désigné au sein de l'administration communale, mais parmi les fonctionnaires provinciaux (49).

(48) Un mécanisme identique est également prévu dans la loi du 30 juin 1971 relatives aux amendes administratives applicables aux cas d'infractions à certaines lois sociales et dans la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football (F. VAN LEEUW, *op. cit.*, pp. 120-121).

(49) Ce droit de recours de la commune, prévu initialement sans considération pour l'administration dont est issu le fonctionnaire désigné, n'a jamais fait l'objet d'une véritable justification dans les travaux préparatoires. On peut y voir un correctif, au bénéfice des autorités communales, à l'égard de l'autonomie dont dispose le fonctionnaire dans l'exercice de sa mission, et donc, pour reprendre les termes de D. Yernault, une garantie en creux de cette autonomie («Les sanctions administratives communales et le principe de contradiction devant l'administration et le jugé», *A.P.T.*, 2002, p. 40, note 58). La loi du 20 juillet 2005 a supprimé la possibilité pour la commune d'introduire un recours contre la décision de ne pas infliger une amende lorsque le fonctionnaire a été désigné au sein de l'administration communale. Si la justification de ce droit de recours de la commune est bien celle qui vient d'être avancée, il faut en conclure que l'autonomie du fonctionnaire, lorsqu'il est issu de l'administration communale, n'est pas totale. Celui-ci peut recevoir de la part des autorités communales, et en l'occurrence du conseil communal qui est l'organe compétent pour définir les options communales en matière de sanctions administratives, des instructions, et ce sur la base de l'article 26 de la NLC lorsque le secrétaire communal est le fonctionnaire désigné, et sur la base des articles 26 et 26*bis*, §2, lorsqu'il s'agit d'un autre agent communal. Il paraît donc légitime pour ces autorités de prétendre définir une politique de poursuite, étant entendu qu'il ne s'agit pas de la sorte d'intervenir dans telle ou telle procédure particulière, dont la gestion est bien confiée en propre au fonctionnaire désigné, comme le prévoit l'article 119*bis*, §9, de la NLC. De point de vue, les choses sont moins claires pour ce qui concerne le fonctionnaire désigné

Dans tous les cas, et donc aussi lorsqu'il statue sur saisine de la commune, le tribunal de police «peut soit confirmer, soit réformer la décision du fonctionnaire». Rien ne paraît dès lors exclure qu'après que le fonctionnaire ait décidé de ne pas infliger d'amende, le tribunal décide, sur recours de la commune, de réformer cette décision et de prononcer une amende à l'encontre du contrevenant. Imposée par un juge, dont la décision répondrait alors sans conteste à la définition de l'acte juridictionnel, ce tant d'un point de vue organique que matériel, cette amende ne saurait dans ce cas constituer une sanction administrative. Par l'effet de l'application de certaines règles procédurales établies par l'article 119*bis* de la NLC, la répression organisée par cette disposition peut ainsi changer de nature.

V. — QUESTIONS PROCÉDURALES

28. — L'article 119*bis* de la NLC a suscité à l'époque et pose toujours un certain nombre de questions de nature purement procédurale quant au régime mis en place.

Leur origine provient pour l'essentiel des non-dits, des approximations de langage (50) et de l'absence de réponse aux objections formulées par la section de législation du Conseil

au sein de l'administration provinciale. En effet, outre l'autonomie qui lui paraît reconnue du fait de l'existence du droit de recours dans, le chef de la commune, les articles 26 et 26*bis* de la NLC, qui sont l'expression de l'organisation hiérarchique des services communaux et des relations entre ces services et les organes communaux, ne lui sont pas applicables. Cela étant, on ne voit pas ce qui pourrait justifier que le fonctionnaire désigné, selon l'administration - provinciale ou communale - à laquelle il appartient, exerce ses fonctions en toute autonomie ou non, ou encore que les autorités communales, selon le même critère de partage, puisse ou non définir une ligne de conduite dans le cadre de l'application des règlements communaux prévoyant l'application d'amendes administratives. Les liens entre les autorités communales et le fonctionnaire désigné au sein de l'administration provinciale devraient être définis par la loi.

(50) Dans son avis du 3 février 1999, le Conseil d'Etat observe que l'avant-projet est particulièrement mal rédigé et qu'il contient un grand nombre d'erreurs de langue et d'approximations juridiques avec tous les inconvénients qui s'ensuivent pour la sécurité juridique, pourtant indispensable dans un texte qui vise à établir des sanctions administratives (*Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/1, p. 20).

Dans l'exposé des motifs de ce qui allait devenir la loi du 13 mai 1999 on trouve des expressions à tout le moins malheureuses comme «peines administratives» et «se pourvoir en appel» (*Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/1, pp. 4 et 6). Lors de la discussion du projet en commission la compétence du tribunal de police en la matière a été qualifiée comme concernant «plutôt le droit civil administratif» (*Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/4, p. 19).

d'Etat sur les divers projets de lois – initiaux et «réparateurs» – dont elle a été saisie dans les délais abrégés imposés par ses initiateurs.

Il n'est pas possible, dans le cadre du présent rapport, de les évoquer toutes. On se limite, par conséquent, à deux problèmes : le recours organisé en faveur de la commune au cas où le fonctionnaire désigné décide de ne pas imposer l'amende administrative d'une part, et la situation de ceux qui subissent des dommages résultant de faits qui sont poursuivis et, le cas échéant, sanctionnés par la voie administrative.

29. – Le droit de recours auprès du tribunal de police reconnu à la commune, explicitement qualifié d'appel par le §11, de l'article 119*bis* de la NLC, dans le cas où le fonctionnaire provincial désigné décide de ne pas infliger d'amende administrative n'a, ainsi qu'il a été relevé ci-dessus, jamais fait l'objet de la part des auteurs des divers projets de lois de justifications argumentées (51).

Ce droit a pourtant fait l'objet d'observations critiques de la part du Conseil d'Etat. Elles sont, en réalité, de deux ordres.

Une première espèce d'observations concerne la possibilité même accordée à la commune d'interjeter appel. Dans son avis du 3 février 1999, à une époque où l'appel pouvait être formé aussi bien lorsque le fonctionnaire désigné était un agent de la commune qu'un fonctionnaire provincial, le Conseil d'Etat relevait qu'il était pour le moins *paradoxal* que la commune puisse introduire un recours contre la décision du fonctionnaire qu'elle a elle-même désigné (52).

Dans son avis du 12 février 2003 rendu après que le Gouvernement ait déclaré, dans les travaux préparatoires de la loi du 13 mai 1999 que cela n'était *pas* paradoxal pour le motif que la décision de non-imposition d'amende était «évidemment» prise par un fonctionnaire qui n'appartient pas au cadre organique du personnel communal – précision que ne contenait du reste pas le texte – le Conseil d'Etat répétait que ce droit de recours était *étonnant* dès lors que le fonctionnaire désigné agit en tant qu'organe de la commune et que ni la loi en vigueur

(51) Voy. *supra*, note 44.

(52) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/1, p. 19.

à l'époque ni la loi en projet ne prévoyaient qu'il ne doive recevoir aucune instruction dans l'exercice de sa mission (53).

Cette dernière observation mérite une attention particulière. Le Conseil d'Etat considère que, quel que soit par ailleurs son rattachement organique, le fonctionnaire désigné est «organe» de la commune. Cela paraît logique et règle du même coup le sort, dans le sens relevé ci-dessus (54) de la prétendue indépendance ou autonomie dont il paraît devoir disposer à l'égard de la commune. Organe de la commune, le fonctionnaire désigné est appelé à mettre en oeuvre la politique communale en matière d'amendes administratives étant entendu qu'il doit pouvoir disposer, dans le traitement des dossiers individuels, d'une véritable autonomie d'action. Comment, au demeurant, justifier une différence d'approche entre les amendes administratives et les trois autres espèces de sanctions qui, elles, sont décidées par le collège?

Quelle est la réponse fournie à l'objection du Conseil d'Etat par le Gouvernement? Elle est formulée de la manière suivante dans l'exposé des motifs de ce qui allait aboutir à la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses : «9° Etant donné qu'il est illogique qu'une commune interjette appel d'une décision visant à ne pas infliger une sanction administrative telle que prise par le fonctionnaire responsable des sanctions qu'elle a elle-même désigné, il est à présent explicitement prévu que la commune peut uniquement faire appel si cette décision a été prise par un fonctionnaire provincial «délégué»» (55).

Comprenne qui peut, dès lors qu'en vertu du §2, de l'article 119*bis* de la NLC tout fonctionnaire, en ce compris le fonctionnaire provincial «délégué» est spécialement désigné à cette fin par le conseil communal!

30. – La section de législation a, par ailleurs, attiré l'attention sur la différence existant entre le recours juridictionnel en matière d'amende et celui dont peuvent faire l'objet une déci-

(53) *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2002-2003, n° 2366/001 et 2367/001, p. 29.

(54) *Voy. supra*, note 44.

(55) *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2004-2005, n° 1845/001, p. 28.

sion de suspension, de retrait ou de fermeture. Elle observe à ce propos ce qui suit :

«Dès lors il y a lieu de s'interroger s'il est bien justifié que le recours prévu par l'article 119*bis*, § 12, ne vise que les seules amendes administratives. Certes, contre les autres sanctions administratives, l'intéressé peut introduire un recours auprès du Conseil d'Etat. Mais force est de constater que les pouvoirs des tribunaux et ceux du Conseil d'Etat sont différents. L'article 119*bis*, § 12, en projet prévoit ainsi que "le tribunal de police ou le tribunal de la jeunesse juge de la légalité et de la proportionnalité de l'amende imposée" et qu'"il peut confirmer, soit réformer la décision du fonctionnaire". Le Conseil d'Etat n'a en tout état de cause pas le pouvoir de réformer une décision administrative, alors que le tribunal de police, s'il était reconnu compétent pour l'ensemble des décisions administratives, aurait lui, ce pouvoir. La loi en projet établit une différence de traitement entre les personnes punies d'une amende et celles punies par une autre sanction administrative quant à l'étendue du recours juridictionnel auquel elles ont accès, et cette différence de traitement pourrait être jugée discriminatoire» (56).

Cette observation n'a pas été rencontrée dans les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2004. Il en résulte que la distinction critiquée demeure à défaut de textes transformant le recours au Conseil d'Etat en recours de pleine juridiction.

31. – L'article 119*bis* de la NLC dispose expressément que le tribunal de police (ou de la jeunesse) juge de la légalité et de la proportionnalité de l'amende imposée, ce qui paraît devoir inclure le contrôle de la matérialité des faits (57) et leur imputabilité à la personne sanctionnée.

Curieusement, il ne dit rien à propos de la compétence du tribunal de police statuant sur recours d'une décision de ne pas infliger d'amende administrative. S'agissant d'un appel, et par voie de conséquence d'un recours de pleine juridiction appelé de ses vœux par le Conseil d'Etat, il y a lieu d'admettre

(56) *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2002-2003, n^{os} 2366/001 et 2367/001, p. 23.

(57) Cela résulte du rejet de l'amendement 2031/7 par la Commission de la Chambre des représentants, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 1998-1999, n^o 2031/4, pp. 16 et 17.

que le tribunal peut dans ce cas prononcer une amende ce qui, comme relevé ci-dessus peut poser problème quant à la véritable nature de ladite sanction (58).

32. – C'est par voie de requête écrite introduite auprès du tribunal de police dans le mois de la notification de la décision que le recours est formé.

On relève que si le §11 de l'article 119*bis* de la NLC, prévoit explicitement la notification de la décision d'imposer une amende, elle ne le fait pas s'agissant de la décision de ne pas l'imposer. Pareille décision paraît toutefois devoir être notifiée à la fois à la personne interpellée et à la commune.

Lors de la discussion de la loi du 13 mai 1999 le ministre de l'Intérieur de l'époque précise, dans un document distinct reprenant ses remarques et réponses relatives à l'avis du Conseil d'Etat du 3 février 1999, que ce sont les dispositions des articles 1025 et suivants du Code judiciaire qui s'y appliquent (59). Ce sont donc, selon cette opinion, les dispositions concernant l'introduction des demandes par voie de requête unilatérale qui devraient être suivies.

Cette opinion n'a pas été partagée par le Tribunal de police de Bruxelles qui, le 3 juin 2004 (60), déclare que ladite requête ouvre une procédure bilatérale sur base des articles 1056 et suivants du Code judiciaire. Il en va de même du Conseil d'Etat qui dans son avis du 12 février 2003 relève que dans l'hypothèse d'une procédure sur requête unilatérale l'auteur du manquement ne bénéficierait pas d'un recours effectif au sens des articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentale (61).

La question paraît aujourd'hui résolue par les textes puisqu'aussi bien l'alinéa 3, du §12, de l'article 119*bis* de la NLC précise que c'est dans le cadre d'un débat contradictoire et public que le tribunal de police ou le tribunal de la jeunesse sont appelés à examiner les recours.

(58) Voy. *supra*, n° 27, p. 320.

(59) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/4, p. 30.

(60) *Journ. dr. jeunes*, 2004, n° 238, p. 57.

(61) *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2002-2003, n° 2366/001, p. 28.

Reste, dans ce cas, à identifier la partie intimée à laquelle la requête doit être notifiée par le greffe. Dans le cas où il s'agit d'un recours introduit par la commune contre une décision de ne pas imposer d'amende il semble que ce soit la personne originairement interpellée et qui a bénéficié d'une espèce «d'acquittement» en première instance.

Il ne peut, par ailleurs, pas être contesté que la décision du tribunal de police est rendue en dernier ressort contre laquelle peut être formé, le cas échéant, un pourvoi en cassation ou un autre recours extraordinaire.

33. – Le sort des victimes d'agissements sanctionnés, le cas échéant, par des sanctions administratives a été mis en lumière, singulièrement lors des discussions du projet qui allait aboutir à la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses (62).

La seule disposition qui leur est explicitement consacrée est contenue dans le dernier alinéa du §10, de l'article 119*bis* de la NLC, au terme duquel le fonctionnaire désigné peut transmettre une copie du procès-verbal ou du constat ainsi que de sa propre décision à toute partie (le mot n'est sans doute pas adéquat) y ayant un intérêt et qui lui a adressé au préalable une demande écrite et motivée.

La balle est de la sorte, du point de vue de l'indemnisation, totalement «dans le camp de la victime» (63) qui est tenue de prendre l'initiative de s'enquérir de la suite de la procédure.

Sa situation diffère de la sorte fondamentalement de celle réservée à ceux qui sont victimes d'infractions pénales, qu'elles se soient ou non constituées parties civiles. Singulièrement rien n'est prévu à propos d'une éventuelle intervention volontaire dans le cadre du recours devant le tribunal de police. L'article 812 du Code judiciaire prévoit que pareille intervention peut avoir lieu devant toutes les juridictions quelle que soit la forme de la procédure. Il précise néanmoins, en son alinéa 2, qu'elle ne peut s'exercer pour la première fois

(62) Voy. les discussions qui ont eu lieu au sein de la Commission de l'Intérieur de la Chambre des représentants, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2004-2005, n° 1845/019, pp. 21 et s.

(63) *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2004-2005, n° 1845/019, p. 29.

au degré d'appel dès lors qu'elle tend à obtenir une condamnation.

La règle de l'article 812, alinéa 2, du Code judiciaire s'applique-t-elle en l'espèce? On peut en douter très sérieusement. Abstraction faite de la question de savoir si le recours au tribunal de police constitue un «degré d'appel» au sens de ladite disposition, il y a que l'intervention ne paraît pas présenter un caractère agressif mais qu'elle tend uniquement à la sauvegarde des intérêts de l'intervenant en lui conférant qualité de partie, ce qui peut être utile dans le cas où, par la suite, la question de l'indemnisation du dommage serait portée devant un juge civil.

Il n'en demeure pas moins qu'il eût été plus adéquat d'imposer au fonctionnaire désigné la transmission de toute décision prise par lui dans la première phase des poursuites, la victime devant prendre par la suite l'initiative d'une action civile basée sur l'article 1382 du Code civil pour obtenir, le cas échéant, réparation des dommages dont elle se prétend l'objet.

La victime pourrait-elle, le cas échéant, se prévaloir du jugement du tribunal de police qui, statuant sur le fond, modifie en plus ou en moins le montant d'une amende ou prononce une telle amende à la suite d'une première décision prise par le fonctionnaire désigné de ne pas en imposer?

Pareil jugement ne possède pas d'autorité de chose jugée *erga omnes* pour le motif que l'action portée devant le juge n'est pas une action publique menée par le ministère public. Il s'agit d'une action qui, en tout état de chose, oppose une commune, en qualité de requérante ou d'intimée, et une personne suspectée ou sanctionnée en raison d'un comportement susceptible d'être sanctionné d'une amende administrative. La victime n'ayant en principe pas été partie à cette cause, elle ne peut se prévaloir d'une quelconque autorité de chose jugée en la matière, sauf dans le cas relevé ci-dessus où elle a été reçue en qualité de partie intervenante dans la cause portée devant le tribunal de police.

CONCLUSION

34. — En matière de sanctions administratives communales, il ne peut y avoir, en l'état, de véritable conclusion. Depuis l'adoption de la loi du 13 mai 1999 et l'insertion de l'article 119*bis* dans la NLC, le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour «réparer» ou «corriger» les options initialement prises. Les commentaires doctrinaux ont été nombreux, soulignant pour la plupart les imperfections de cette réglementation nouvelle et formulant généralement des propositions pour l'améliorer ou faciliter son application. Certaines questions restent posées, liées principalement aux options prises par le législateur pour organiser la répression administrative au niveau communal, et ce au regard des principes gouvernant de manière générale la matière de sanctions administratives. Si les choix ainsi faits peuvent continuer à ne pas convaincre, on doit cependant constater que le cadre établi par l'article 119*bis* présente maintenant une certaine cohérence. Il a certes fallu pour cela que le législateur s'y reprenne à trois reprises. Outre les critiques déjà formulées à l'encontre de ses méthodes de travail, et notamment de la trop grande rapidité avec laquelle des projets d'une telle importance ont pu être examinés et adoptés, la raison en est peut-être qu'une réforme d'une telle ampleur ne pouvait être réalisée en une seule fois. La difficulté venait aussi de ce qu'il s'agissait de confier aux communes une mission tout à fait neuve, celle d'exercer une répression aux accents para-pénaux.

Aujourd'hui, le temps des commentaires de l'article 119*bis* touche sans doute à sa fin. Sauf si cette disposition était une nouvelle fois modifiée, une autre question doit retenir l'attention, celle de l'application et la mise en œuvre par les communes du système de sanctions administratives mis à leur disposition. Comme on le sait, il ne peut y avoir de répression administrative communale que si les communes décident d'utiliser les possibilités qui leur sont offertes à cet égard. En réalité, tout ne fait que commencer.