

*une sanction de nature pénale et elle n'est pas incompatible avec les droits à la liberté individuelle, à la liberté d'expression, à la liberté d'association et de réunion et à la liberté du commerce et d'industrie.*

*Une telle interdiction, qui peut également être prise à l'égard d'un mineur, peut, au demeurant, être contestée devant le Conseil d'État.*

## OBSERVATIONS

### **Pas d'obstacle constitutionnel pour les sanctions administratives communales**

*La loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales a fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle. Il fut principalement reproché à cette loi de violer le principe de légalité et de prévisibilité mais encore de porter atteinte à certaines libertés individuelles. La Cour constitutionnelle, par un arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, va procéder à un contrôle minutieux et méthodique de l'ensemble de ces griefs qu'elle finira par écarter.*

## I. INTRODUCTION

1. Faut-il encore le rappeler, les sanctions administratives communales ont pour but de réprimer «les incivilités»<sup>(1)</sup> qui sont la conséquence «des comportements matériels, essentiellement individuels, qui sont de nature à troubler le déroulement harmonieux des activités humaines et à réduire la qualité de la vie des habitants d'une commune, d'un quartier, d'une rue d'une manière qui dépasse les contraintes normales de la vie sociale»<sup>(2)</sup>.

Les communes se voient, dès lors, autorisées par le biais de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales à instaurer un régime autonome de sanctions<sup>(3)</sup>.

Plus précisément, la loi prévoit que le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements

<sup>(1)</sup> Voy. l'art. 135, § 2, al. 2, 7° de la nouvelle loi communale; voy. encore A. BUSCHEMAN et Z. MONTI, «Paysage actuel des sanctions administratives communales», *Droit communal. État des lieux, Conférence Libre du Jeune Barreau de Liège*, Limal, Anthemis, 2015, p. 179.

<sup>(2)</sup> Voy. la circulaire du 22 juillet 2014 «explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales».

<sup>(3)</sup> A. DISPA et T. PAPART, «Sanctions administratives communales: grande évolution ou petite révolution?», *Actualités de droit pénal et de procédure pénale*, CUP, vol. 148, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 181-182; *Doc. parl.*, Ch. repr., 2012-2013, DOC n° 53-2712/001, p. 4; sur les avantages de la répression administrative voy. aussi A. MASSET, «Évolutions récentes en droit pénal de la responsabilité commerciale», *Les responsabilités en matière commerciale. Actualités et perspectives*, Limal, Anthemis, 2014, pp. 272-274.

ou ordonnances sauf si, pour les mêmes infractions, une loi, un décret ou une ordonnance prévoient des peines ou des sanctions administratives<sup>(4)</sup>. Cette règle connaît d'une exception pour certaines infractions qualifiées de «mixtes»<sup>(5)</sup> – à savoir les infractions qui sont visées par une ordonnance ou un règlement communal ainsi que le Code pénal ou le Code de roulage – pour lesquelles le conseil communal est en droit de prévoir une sanction administrative. Dans ce cas, le cumul de sanctions pénales et administratives est prohibé en application du principe «*non bis in idem*»<sup>(6)</sup>.

La loi du 24 juin 2013 a été contestée devant la Cour constitutionnelle. Les griefs dirigés contre cette loi portaient, d'une part, sur les sanctions administratives et peines que les conseils communaux peuvent établir et, d'autre part, sur l'interdiction temporaire de lieu que le bourgmestre peut imposer.

Ce sont les réponses apportées par la Cour aux différents moyens qui lui ont été soumis que nous nous proposons d'aborder dans les lignes qui vont suivre.

## II. L'ARRÊT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE N° 44/2015 DU 23 AVRIL 2015

2. À la lecture de l'arrêt, l'on constate que des griefs de même nature sont dirigés tant contre les sanctions administratives et peines que les conseils communaux peuvent établir que contre l'interdiction temporaire de lieu. Nous les examinerons, dès lors, en parallèle et les regrouperons sous les thèmes suivants: le respect du principe de légalité, la restriction apportée à certaines libertés individuelles et la protection des mineurs. Avant d'aborder ces différents sujets, c'est la critique spécifique portant sur l'habilitation faite par la loi fédérale aux communes pour imposer une sanction administrative à l'égard de certaines infractions de roulage qui retiendra notre attention.

<sup>(4)</sup> Voy. l'art. 2, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales.

<sup>(5)</sup> Voy. l'art. 3 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales qui vise les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives.

<sup>(6)</sup> *Doc. parl.*, Ch. repr., 2012-2013, DOC n° 53-2712/001, p. 7; sur ce principe voy. aussi A. JACOBS, «Le droit à un double degré de juridiction et le principe *non bis in idem*. Le Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme enfin en vigueur en Belgique», *Rev. dr. pén.*, 2013, pp. 308-318; Cour eur. D.H., *Zolotoukhine c. Russie*, 10 février 2009; Fr. KRENC, «*Non bis in idem*: la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme entend mettre fin à la cacophonie!», *Dr. pén. entr.*, 2009, p. 335; voy. aussi Cour eur. D.H., *Ruotsalainen c. Finlande*, 16 juin 2009; Cour eur. D.H., *Tomasovic c. Croatie*, 18 octobre 2011; Cour eur. D.H., *Grande Stevens et autres c. Italie*, 4 mars 2014; C. const., 19 décembre 2013, n° 181/2013; *J.L.M.B.*, 2014, p. 676 et note F. KEFER; C. const., 3 avril 2014, n° 61/2014; *Dr. pén. entr.*, 2014, p. 169 avec note A. LECOCQ et E. CECl, «*Una Via*: la Cour constitutionnelle anoblit le «*non bis in idem*»».

### A. Sanctions administratives pour infractions spécifiques au Code de roulage et règles répartitrices de compétence

3. Il fut soutenu devant la Cour constitutionnelle que la loi du 24 juin 2013 contrevenait aux règles répartitrices de compétence en autorisant les communes à imposer, sans limitation, une sanction administrative pour les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement. En effet, les requérants avançaient que dès l'instant où pareille sanction administrative est conçue comme un instrument de la politique communale de mobilité et de stationnement, l'habilitation devait émaner des régions et non du législateur fédéral.

4. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles précise que «l'organisation de et la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale» demeurent de la compétence du législateur fédéral.

La Cour constitutionnelle souligne que l'autorité fédérale est compétente non seulement pour l'organisation et les attributions du service de police intégrée au niveau fédéral et local, conformément à l'article 184 de la Constitution, mais également pour la police administrative générale et le maintien de l'ordre public au niveau communal.

La Cour ajoute qu'en matière de police l'adoption des «règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports» – dont font partie les «règlements généraux» que le Roi peut arrêter sur la base de l'article 1<sup>er</sup> du Code de roulage<sup>(7)</sup> – reste une compétence fédérale, même si les Gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration.

Il s'ensuit que la loi du 24 juin 2013 ne viole pas les règles répartitrices de compétence puisque les communes ne peuvent imposer des sanctions administratives qu'à l'égard des infractions auxdits «règlements généraux»<sup>(8)</sup>.

Le législateur étant resté dans sa sphère de compétence, nous pouvons nous consacrer à l'étude des autres thèmes annoncés.

<sup>(7)</sup> Si le Code de roulage prévoit la possibilité pour les conseils communaux d'édicter des «règlements complémentaires» applicables uniquement aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune, règlements complémentaires qui relèvent de la compétence des régions (n° 59/2010, du 27 mai 2010) ceux-ci doivent être pris dans le respect des compétences de l'autorité fédérale; le contrôle de l'habilitation conférée au Roi n'appartient pas à la Cour constitutionnelle mais aux juridictions compétentes.

<sup>(8)</sup> Il va de soi que la compétence qui est donnée aux communes de pouvoir établir une sanction dans le domaine des infractions en matière d'arrêt et de stationnement ne pourra concerner que les infractions en matière d'arrêt et de stationnement qui restent de compétence fédérale» (*Doc. parl.*, Ch. repr., 2012-2013, DOC n° 53-2712/001, p. 8).

## B. Le respect du principe de légalité en matière pénale

5. Le principe de légalité implique, selon la Cour constitutionnelle, que le pouvoir législatif détermine dans quels cas et sous quelle forme des poursuites pénales sont possibles<sup>(9)</sup> et que la loi, en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, garantisse à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue<sup>(10)</sup>.

Partant, la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non infractionnel. Autrement dit, il revient au législateur d'indiquer, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte une certaine conduite puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de cette conduite et, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation<sup>(11)</sup>. L'application concrète de ces principes n'empêche pas que la loi attribue au juge un tel pouvoir. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment<sup>(12)</sup>.

En somme, la condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale<sup>(13)</sup>. Les

<sup>(9)</sup> C.A., 28 mars 2002, n° 56/2002 dans lequel la Cour a considéré que le recours à la procédure de comparution immédiate, avec les implications qui sont les siennes en matière de limitations des droits de la défense, pour certaines formes de délit « moins graves ou moins organisés » méconnaît les exigences particulières de précision, de clarté et de prévisibilité auxquelles doivent satisfaire les lois en matière pénale.

<sup>(10)</sup> C.A., 14 mai 2003, n° 69/2003, *J.L.M.B.*, 2003, p. 1076; voy. égal. sur cette question E. DEGRAVE, « La légalité pénale et la Cour d'arbitrage », *J.T.*, 2006, pp. 477-489; O. MICHIELS, *La jurisprudence de la Cour constitutionnelle en procédure pénale: le Code d'instruction criminelle remodelé par le procès équitable?*, Limal, Anthemis, 2015, pp. 284-291.

<sup>(11)</sup> Voy. not. C. const., 25 février 2010, n° 17/2010 qui rappelle encore que le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.

<sup>(12)</sup> Voy. par exemple, C.A., 14 mai 2003, n° 69/2003; C. const., 27 mai 2008, n° 82/2008; C. const., 31 juillet 2008, n° 110/2008; C. const., 30 octobre 2008, n° 143/2008; C. const., 10 mai 2007, n° 74/2007; C.A., 10 mai 2006, n° 71/2006; C.A., 15 mars 2006, n° 40/2006; C.A., 19 janvier 2005, n° 14/2005; C.A., 22 juillet 2004, n° 136/2004 et C.A., 19 janvier 2005, n° 14/2005; C.A., 6 octobre 2004, n° 157/2004; C.A., 11 mai 2005, n° 92/2005; C.A., 30 juin 2005, n° 116/2005; C.A., 30 juin 2005, n° 117/2005; C.A., 20 avril 2005, n° 73/2005 qui cite encore Cour eur. D.H., *Coeme c. Belgique*, 22 juin 2000 qui prévoit que le fait doit être incriminé pénalement au moment de sa commission.

<sup>(13)</sup> Voy. not. C. const., 28 février 2013, n° 20/2013; C. const., 28 mars 2013, n° 49/2013; C. const., 27 mai 2010, n° 62/2010; C. const., 25 février 2010, n° 17/2010; C. const., 11 mars 2009, n° 39/2009; C. const., 10 juillet 2008, n° 102/2008; C.A., 21 décembre 2005, n° 199/2005;

exigences de la *lex certa* ont été rappelées par le Conseil d'État qui estime que le principe de légalité « est écrit pour le pouvoir qui fait la loi autant que pour celui qui l'applique, car il trace des domaines respectifs d'action de l'un et de l'autre. Le pouvoir législatif est tenu de faire des règles que le pouvoir judiciaire doit, pour sa part, appliquer en respectant les termes. Le seul moyen de garantir cette rigoureuse séparation des pouvoirs – et par la suite tout risque d'arbitraire de la part des juges – est de rédiger les lois pénales de façon la plus précise. Le pouvoir législatif viderait de sa substance le principe de légalité s'il se bornait à poser des règles pénales ne donnant aux juges que de vagues directives car il les obligerait ainsi, du même coup, à compléter les règles applicables »<sup>(14)</sup>.

Le principe de légalité en matière pénale ne va toutefois pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de l'incrimination, une délégitimation à un autre organe n'est pas contraire à ce principe, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par la loi.

Cette jurisprudence rappelle celle de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>(15)</sup> qui énonce que la notion de « droit » (« *law* ») utilisée à l'article 7 correspond à celle de « loi » qui figure dans d'autres articles de la Convention; elle englobe le droit d'origine tant législative que jurisprudentielle et implique des conditions qualitatives, entre autres celles d'accessibilité et de prévisibilité.<sup>(16)</sup>

---

C.A., 14 mai 2003, n° 69/2003, *J.L.M.B.*, 2003, p. 1076; voy. aussi, A. JACOBS, « Le principe de légalité en matière pénale au regard de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage », *Strafrecht als roeping, Liber amicorum Lieven Dupont*, Universitaire Pers Leuven, 2005, pp. 821-845; A. DE NAUW, « Nieuwe wendingen inzake het *lex certa* beginsel », *Strafrecht als roeping, Liber amicorum Lieven Dupont*, Universitaire Pers Leuven, 2005, pp. 757-773; M. NIHOUL, « À propos de la précision requise pour définir une infraction en vertu du principe de légalité ou de prévisibilité du droit pénal », *J.T.*, 2004, pp. 2-6 et les nombreuses références doctrinales citées notamment à la note subpaginale n° 4; M. VERDUSSEN, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 40-47; E. DEGRAVE, « La légalité pénale et la Cour d'arbitrage », *J.T.*, 2006, pp. 477-489; H. BORTELS et P. HEYVAERT, « Het legaliteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: een variërende intensiteit van de toetsing », *T.B.P.*, 2011, pp. 334-364.

<sup>(14)</sup> Avis C.E., *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 1996-1997, n° 954/1, p. 13 sur l'incrimination d'organisation criminelle.

<sup>(15)</sup> M. NIHOUL, « À propos de la précision requise pour définir une infraction en vertu du principe de légalité ou de prévisibilité du droit pénal », *J.T.*, 2004, p. 5.

<sup>(16)</sup> Voy. Cour eur. D.H., *S.W. c. Royaume-Uni*, 22 novembre 1995 cité par C.A., 13 juillet 2005, n° 125/2005 dans lequel on peut lire « Aussi clair que le libellé d'une disposition légale puisse être, dans quelque système juridique que ce soit, y compris le droit pénal, il existe immanquablement un élément d'interprétation judiciaire. [...] On ne saurait interpréter l'article 7 de la Convention comme proscrivant la clarification graduelle des règles de la responsabilité pénale par l'interprétation judiciaire d'une affaire à l'autre, à condition que le résultat soit cohérent avec la substance de l'infraction et raisonnablement prévisible »; Cour eur. D.H., *Cantoni c. France*, 15 novembre 1996; Cour eur. D.H., *Dragotoniu et Militaru-Pidhorni c. Roumanie*, 24 mai 2007; Cour eur. D.H., *Kafkari c. Chypre*, 12 février 2008; Cour eur. D.H., *Scoppola c. Italie*, 17 septembre 2009; Cour eur. D.H., *M. c. Allemagne*, 17 décembre 2009.

### 1. Le principe de légalité et les sanctions administratives communales

6. L'application des articles 12 et 14 de la Constitution, qui renferment le principe de légalité, à la loi du 24 juin 2013 ne souffre pas de discussion pour les infractions aux règlements communaux et ordonnances qui sont réprimées, en lieu et place de sanctions administratives ou de mesures alternatives<sup>(17)</sup>, par des peines de police<sup>(18)</sup>.

Sous cet angle, la Cour se devait d'examiner si l'habilitation à définir des faits punissables et des peines conférée par le législateur<sup>(19)</sup> aux conseils communaux était compatible avec les articles 12 et 14 de la Constitution.

Pour la Cour, cette habilitation est conforme à la Constitution dès lors que sont visés les règlements communaux d'administration intérieure adoptés par le conseil communal et les ordonnances de police communale à l'exclusion des règlements de police adoptés par le collège des bourgmestre et échevins ou par le bourgmestre. La Cour note également que le pouvoir dont disposent les conseils communaux pour adopter des ordonnances de police communale n'est pas illimité. Premièrement, ces ordonnances de police ne peuvent être contraires aux lois, décrets, ordonnances, règlements et décisions de l'autorité fédérale, des régions, des communautés et des provinces. Deuxièmement, dès l'instant où la matière ne relève plus de la compétence des communes, celles-ci ne sont plus compétentes pour édicter des ordonnances de police. Enfin, la possibilité de prévoir des peines disparaît lorsqu'une loi, un décret ou une ordonnance établissent des peines ou des sanctions administratives pour les mêmes infractions.

7. Les critiques portant sur la forme et les conditions de poursuites seront pareillement écartées par la Cour constitutionnelle.

En effet, en prévoyant pour les infractions mixtes – à savoir les infractions qui restent pénales mais qui peuvent être sanctionnées par une amende administrative<sup>(20)</sup> – une procédure distincte de la procédure pénale lorsqu'elles sont sanctionnées administrativement, le législateur n'a pas violé le principe de légalité dès lors que la mise en œuvre de cette procédure n'engendre pas une limitation disproportionnée des droits des parties concernées.

<sup>(17)</sup> Celles-ci sont définies de manière exhaustive et visent une amende administrative qui s'élève au maximum à 175 ou 350 euros, selon que le contrevenant est mineur ou majeur (art. 4, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>), la suspension administrative ou le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune (art. 4, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>), la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif (art. 4, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>), la prestation citoyenne définie comme étant une prestation d'intérêt général effectuée par le contrevenant au profit de la collectivité (art. 4, § 2, 1<sup>o</sup>) et la médiation locale définie comme une mesure permettant au contrevenant, grâce à l'intervention d'un médiateur, de réparer ou d'indemniser le dommage causé ou d'apaiser le conflit (art. 4, § 2, 2<sup>o</sup>).

<sup>(18)</sup> A. DISPA et T. PAPART, «Sanctions administratives communales: grande évolution ou petite révolution?», *op. cit.*, p. 199.

<sup>(19)</sup> Voy. l'art. 119*bis* de la Nouvelle loi communale.

<sup>(20)</sup> *Doc. parl.*, Ch. repr., 2012-2013, DOC n° 53-2712/001, p. 7.

Par ailleurs, si les articles 12 et 14 de la Constitution ne s'appliquent pas à la procédure administrative puisqu'une sanction administrative ne constitue pas, au regard de la Constitution, une peine, la Cour ne manque pas de souligner que le principe de légalité en matière pénale garanti par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec le principe général de la sécurité juridique, requiert que lors du règlement de la procédure entreprise, qui vise à infliger des sanctions<sup>(21)</sup>, il doit nécessairement être satisfait aux conditions de prévisibilité et de clarté.

Dans le cas d'espèce, la Cour après avoir examiné que la loi du 24 juin 2013 détermine de manière précise les personnes qui sont habilitées à constater les infractions pouvant faire l'objet des sanctions administratives et leurs pouvoirs (art. 20 et 21)<sup>(22)</sup>, les personnes qui infligent les sanctions administratives (art. 6, § 1<sup>er</sup>, et 45), la procédure que le fonctionnaire sanctionnateur doit suivre (art. 25 à 29) et la procédure de recours (art. 30 à 32), elle conclut que la loi répond aux conditions de prévisibilité et de clarté qui sont exigées par les standards européens.

8. La critique portant sur le contenu normatif insuffisant de la notion d'« incivilités » qui sont susceptibles d'être réprimées administrativement n'a pas davantage convaincu.

En effet, les conseils communaux doivent déterminer concrètement les formes d'incivilités qu'ils entendent réprimer, de sorte que ce n'est pas le fait de commettre une « incivilité » en tant que tel qui peut être sanctionné, mais uniquement les comportements visés par ces définitions concrètes.

Par conséquent, seul le contrôle d'une disposition pénale spécifique permet de déterminer, compte tenu des éléments propres aux comportements qu'elle vise à réprimer, si la formulation choisie par le conseil communal est à ce point vague qu'elle violerait le principe de légalité en matière pénale. Or, un tel contrôle des règlements communaux et des ordonnances de police

---

<sup>(21)</sup> Nous rappellerons qu'en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – que la Cour constitutionnelle fait sienne – une mesure constitue une sanction pénale visée à l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme si elle a un caractère pénal selon la qualification en droit interne ou s'il ressort de la nature de l'infraction, à savoir sa portée générale et le caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale ou encore s'il ressort de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif (Cour eur. D.H., grande chambre, *Jussila c. Finlande*, 23 novembre 2006; voy. aussi C. const., n° 146/2015, 22 octobre 2015).

<sup>(22)</sup> La Cour observe que les constatations réalisées par les personnes visées par l'article 21 de la loi doivent remplir les mêmes conditions de clarté et de précision et être aussi complètes qu'un procès-verbal. Par ailleurs, la Cour note que la loi du 24 juin 2013 ne confère pas de force probante particulière à ces constatations, elles revêtent seulement une valeur informative (C. const., 23 avril 2015, n° 44/2015, pt B.23.5).

n'appartient pas à la Cour constitutionnelle mais relève de la compétence des juridictions administratives et judiciaires.

## 2. Le principe de légalité et l'interdiction temporaire de lieu

9. Il fut soutenu devant la Cour constitutionnelle que la définition des comportements qui sont susceptibles de donner lieu à l'interdiction temporaire est contraire au principe de légalité en matière pénale.

L'article 134<sup>sexies</sup> de la Nouvelle loi communale dispose que par « interdiction temporaire de lieu », il faut entendre l'interdiction de pénétrer dans un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés accessibles au public, situés au sein d'une commune, sans jamais pouvoir en couvrir l'ensemble du territoire. Est considéré comme lieu accessible au public tout lieu situé dans la commune qui n'est pas uniquement accessible au gestionnaire du lieu, à celui qui y travaille ou à ceux qui y sont invités à titre individuel, à l'exception du domicile, du lieu de travail ou de l'établissement scolaire ou de formation du contrevenant.

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

D'emblée, la Cour constitutionnelle cerne la nature juridique de la mesure. Il ne s'agit pas d'une sanction pénale au sens de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>(23)</sup> mais d'une mesure de police administrative qui se distingue des peines et sanctions administratives visés par les articles 2 à 4 de loi du 24 juin 2013.

En effet, la Cour observe que contrairement aux sanctions administratives visées dans ces dispositions, la décision de recourir à une interdiction temporaire de lieu appartient au bourgmestre et non au fonctionnaire sanctionnateur. L'interdiction temporaire de lieu n'est pas soumise à la procédure applicable aux sanctions administratives communales et n'est pas inscrite dans le registre des sanctions administratives<sup>(24)</sup>.

Ensuite, après avoir rappelé qu'une telle mesure temporaire est circonscrite à un périmètre précis et qu'elle s'inscrit dans un contexte particulier impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité, la Cour estime qu'il appar-

<sup>(23)</sup> La Cour se fonde sur la jurisprudence Engel de la Cour européenne des droits de l'homme que cette dernière rappelle dans l'arrêt Cour eur. D.H., *Jussila c. Finlande*, 23 novembre 2006.

<sup>(24)</sup> Voy. *supra*, sur cette notion; l'interdiction temporaire de lieu n'est pas une sanction de nature pénale, le principe de légalité ne lui est pas applicable.



tient au juge saisi d'un recours contre cette mesure de contrôler si celle-ci est strictement limitée à l'objectif du maintien de l'ordre.

### C. La restriction apportée à certaines libertés individuelles

#### 1. Les sanctions administratives communales portent-elles atteinte à des libertés individuelles?

10. La Cour constitutionnelle a rencontré des critiques diffuses portant sur le fait que le régime des sanctions administratives impliquerait une limitation disproportionnée à certaines libertés.

La Cour souligne au préalable que la loi attaquée ne contient aucune incrimination de comportements déterminés et le simple fait qu'elle habilite les conseils communaux à établir des peines ou des sanctions administratives pour les infractions aux règlements de police pris en vue de lutter contre les incivilités n'implique pas, en soi, une ingérence dans certains droits fondamentaux. La Cour n'en reste pas à ce constat et elle procède à un examen plus approfondi des violations prétendues de ces droits.

#### A) LE DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE

11. C'est l'accès à certaines données qui va être critiqué par les requérants. Pour répondre à ce grief, la Cour observe que l'accès au registre national et de la direction pour l'immatriculation des véhicules<sup>(25)</sup> est autorisé au seul fonctionnaire sanctionnateur. Il est évident que cet accès est réservé au fonctionnaire sanctionnateur des communes disposant d'un règlement en matière de sanctions administratives qui en font expressément la demande. Interprétée de cette manière, la loi ne viole nullement le droit au respect de la vie privée.

La tenue, selon des règles strictes portant sur la nature des données et la durée de conservation de celles-ci conformément à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée, d'un registre des sanctions administratives communales<sup>(26)</sup> qui doit permettre au fonctionnaire sanctionnateur de vérifier si le contrevenant qu'il veut sanctionner se trouve en état de récidive<sup>(27)</sup> et de disposer d'une meilleure vue d'ensemble des cas dans lesquels des sanctions administratives ont été infligées, ne viole pas davantage le droit au respect de la vie privée dès lors que l'objectif poursuivi est légitime.

<sup>(25)</sup> *Doc. parl.*, Ch. repr., 2012-2013, DOC n° 53-2712/006, p. 94.

<sup>(26)</sup> A. BUSCHEMAN et Z. MONTI, «Paysage actuel des sanctions administratives communales», *op. cit.*, p. 186.

<sup>(27)</sup> Ceci suppose que le fichier contient «les sanctions qui ne sont plus susceptibles de recours». Il en découle que tant qu'un recours contre une sanction administrative est pendante, cette sanction ne peut être inscrite dans le fichier. Il en va de même pour les sanctions administratives qui ont été annulées en appel et qui sont, partant, réputées n'avoir jamais existé.

## B) LE DROIT À UNE BONNE ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

12. Les critiques portant sur l'atteinte à l'équité du procès seront pareillement balayées par la Cour constitutionnelle.

En effet, la Cour va rappeler qu'il appartient au fonctionnaire sanctionneur, qui doit répondre à des conditions de qualification et d'indépendance<sup>(28)</sup>, de prouver la réalité de l'infraction et de démontrer la culpabilité de l'auteur de celle-ci tout en infligeant une sanction proportionnée à l'infraction.

La Cour relève encore, d'une part, que le législateur a pris soin de respecter le principe *non bis in idem* <sup>(29)</sup> pour les infractions « mixtes » et, d'autre part, que le droit à une bonne administration de la justice, tel qu'il est garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, n'exclut pas qu'une sanction administrative soit infligée par un fonctionnaire, à condition qu'un juge indépendant et impartial puisse exercer un contrôle de pleine juridiction sur cette décision administrative<sup>(30)</sup> ce que prévoit expressément la loi. En raison du caractère mineur de ces infractions, le législateur a encore valablement pu prévoir une exception au double degré de juridiction<sup>(31)</sup>.

## C) LE PROTOCOLE D'ACCORD ET L'INDÉPENDANCE DU MINISTÈRE PUBLIC

13. Le protocole d'accord est une convention établie entre le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal et le procureur du Roi compétent pour les infractions mixtes. En application d'un tel accord, le procureur du Roi s'engage ou non à entamer des poursuites pour les infractions de roulage et les infractions mixtes énumérées. L'objectif est de préciser clairement les cas dans lesquels il paraît plus opportun d'infliger une sanction administrative plutôt que pénale.

Si un tel accord est facultatif pour les infractions mixtes mineures et graves visées à l'article 3, 1° et 2 de la loi du 24 juin 2013, il est, en revanche,

---

<sup>(28)</sup> La cour souligne que le fonctionnaire sanctionneur est désigné par le conseil communal et ne peut être en même temps la personne qui, en application des articles 20 et 21, constate les infractions, ou celle qui mène la procédure de médiation.

<sup>(29)</sup> Voy. aussi, C. const., 19 décembre 2013, n° 181/2013; *J.L.M.B.*, 2014, p. 676 et note F. KEFER; C. const., 3 avril 2014, n° 61/2014; *Dr. pén. entr.*, 2014, p. 169 avec note A. LECOQ et E. CECI, « *Una Via*: la Cour constitutionnelle anoblit le « *non bis in idem* » »; *Rev. dr. pén.*, 2015, p. 347 et note de F. DESTERBECK, « *Una via* après l'arrêt 61/2014 de la Cour constitutionnelle: et maintenant? »; voy. aussi F. KONING, « La loi du 20 septembre 2012 instaurant le principe *una via* dans la répression des infractions fiscales, ou la transposition manquée du principe *non bis in idem* », *Actualités de droit pénal et de procédure pénale*, CUP, vol. 148, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 132-171.

<sup>(30)</sup> Voy. Cour eur. D.H., *A. Menarini Diagnostics S.R.L. c. Italie*, 27 septembre 2011; Cour eur. D.H., *Grande Stevens et autres c. Italie*, 4 mars 2014.

<sup>(31)</sup> A. DISPA et T. PAPART, « Sanctions administratives communales: grande évolution ou petite révolution? », *op. cit.*, pp. 219-223.

obligatoire pour les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement, visées à l'article 3, 3<sup>o</sup>, de la même loi.

Si aucun accord n'est conclu, la loi du 24 juin 2013 fixe précisément la procédure administrative à suivre<sup>(32)</sup>.

Un tel régime allait-il compromettre l'indépendance du ministère public ?

Pour la Cour constitutionnelle, il n'en est rien puisque le législateur a déterminé les éléments essentiels qui encadrent le protocole d'accord qui peut, à tout moment être adapté, à l'initiative du ministère public.

Par ailleurs, un tel protocole ne déroge en rien aux droits reconnus par la loi du 24 juin 2013 aux contrevenants<sup>(33)</sup> qui conserve la faculté de le contester devant le juge compétent.

## **2. L'interdiction temporaire porte-t-elle atteinte à des libertés individuelles ?**

14. Nous mettrons rapidement en évidence les deux principaux griefs rencontrés par la Cour et qui touchent à l'interdiction temporaire, à savoir l'atteinte à la liberté de circulation et le droit à une bonne administration de la justice.

### **A) LA LIBERTÉ DE CIRCULATION**

15. Les parties requérantes estimaient que par le biais de l'interdiction temporaire de lieu, le bourgmestre, par une « mesure privative de liberté » portait atteinte à la liberté de circulation consacrée par l'article 2.1 du Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Ce moyen n'a pas séduit la Cour constitutionnelle. En effet, la liberté de circulation n'est pas absolue. Des restrictions sont possibles dans la mesure où elles sont prévues par la « loi » et sont nécessaires, dans une société démocratique notamment, pour maintenir l'ordre public ou pour protéger les droits et libertés d'autrui. L'interdiction temporaire en tant qu'elle poursuit comme objectif le maintien de l'ordre public et qu'elle est limitée, à la fois dans le temps et dans l'espace, n'est pas incompatible avec l'article 2.1 du Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. S'il apparaissait que la personne qui en est frappée y voyait une ingérence dans ses droits fondamentaux, il lui appartiendrait de saisir le juge compétent qui exercera un contrôle au regard des circonstances concrètes de l'espèce.

Enfin, la Cour énonce que l'interdiction temporaire de lieu prise par le bourgmestre n'implique pas une privation de liberté par arrestation ou détention. Partant, l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme

(32) Voy. les art. 23, §§ 2 et 3, de la loi du 24 juin 2013.

(33) Voy. l'art. 23, § 1<sup>er</sup>, al. 3, de la loi du 24 juin 2013.

ne s'applique pas à cette mesure. Elle rappelle encore que cette interdiction ne constitue pas davantage une peine au sens de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dès lors, l'article 6 de cette Convention ne s'applique pas davantage à cette mesure.

#### B) LE DROIT À UNE BONNE ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

16. La mesure d'interdiction temporaire est prise par le bourgmestre. Cette décision doit être confirmée par le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal, à sa plus prochaine réunion, après avoir entendu l'auteur ou les auteurs de ces comportements ou leur conseil et après qu'ils aient eu la possibilité à cette occasion de faire valoir leurs moyens de défense par écrit ou oralement, sauf si après avoir été invités par lettre recommandée, ils ne se sont pas présentés et n'ont pas présenté de motifs valables d'absence ou d'empêchement.

Le fait que ce soit en première instance le bourgmestre qui décide d'une interdiction temporaire de lieu est raisonnablement justifié, eu égard au but de cette mesure, qui consiste à empêcher ou à faire cesser des troubles de l'ordre public ou une incivilité. Si la mesure ne devait pas être confirmée par le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal, elle cesserait alors de produire ses effets.

Une telle mesure n'est pas déraisonnable. Il n'est pas davantage discriminatoire de dispenser le bourgmestre de recourir à un avertissement<sup>(34)</sup> lorsqu'il entend imposer une interdiction temporaire de lieu à des « fins de maintien de l'ordre » étant donné que le maintien de l'ordre peut exiger que le bourgmestre prenne immédiatement une décision sans avoir l'occasion d'avertir l'auteur ou les auteurs des faits litigieux.

Enfin, le législateur a pu raisonnablement considérer que les recours contre les mesures d'interdiction temporaire de lieu participaient du même contentieux que celui que connaît déjà le Conseil d'État et que celui-ci était le mieux à même d'apprécier la légalité de ces mesures.

Il s'ensuit que les justiciables disposent donc d'un recours effectif, devant une juridiction indépendante et impartiale, contre l'interdiction temporaire de lieu.

---

<sup>(34)</sup> Aux termes de l'article 134*sexies*, § 4, attaqué, de la Nouvelle loi communale, la décision d'imposer une interdiction temporaire de lieu peut être prise soit après un avertissement écrit, notifié par le bourgmestre, informant l'auteur ou les auteurs de ces comportements du fait qu'une nouvelle infraction dans un lieu ou lors d'événements identiques pourra donner lieu à une interdiction de lieu, soit à des fins de maintien de l'ordre, sans avertissement.

## D. La protection des mineurs

### I. Sous l'angle des sanctions administratives

17. La loi du 24 juin 2013 abaisse l'âge à partir duquel une sanction administrative peut être infligée à un mineur en le faisant passer de seize à quatorze ans<sup>(35)</sup>. Il fut soutenu devant la Cour constitutionnelle que cet abaissement de la limite d'âge porterait une atteinte disproportionnée aux droits des mineurs et réduirait substantiellement leur niveau de protection.

La fixation de l'âge à partir duquel certains comportements peuvent être sanctionnés administrativement relève du pouvoir d'appréciation du législateur. La Cour constitutionnelle n'entend pas s'y immiscer.

Cependant, tant la Constitution que la Convention relative aux droits de l'enfant imposent au législateur de prendre en compte, de manière primordiale, l'intérêt de l'enfant dans les procédures qui le concerne.

Dans le cas d'espèce, la Cour constitutionnelle observe que la loi contestée prévoit une série de mesures qui ont pour but de garantir les droits de mineurs.

La commune qui entend infliger des amendes aux mineurs doit notamment :

- préalablement recueillir l'avis de l'organe ou des organes ayant une compétence d'avis en matière de jeunesse, s'il en existe dans la commune ;
- informer, par tous les moyens de communication possibles, tous les mineurs et les parents, tuteurs ou autres personnes qui ont la garde de mineurs, habitant la commune, des infractions commises par des mineurs qui sont punissables de telles sanctions ;
- prévoir une procédure de médiation locale. L'offre de médiation locale effectuée par le fonctionnaire sanctionnateur est obligatoire lorsqu'elle se rapporte aux mineurs ayant atteint l'âge de quatorze ans accomplis au moment des faits. Lorsque le fonctionnaire sanctionnateur constate la réussite de la médiation, il ne peut plus infliger une amende administrative<sup>(36)</sup>.

D'un point de vue procédural, la loi a également mis en place plusieurs garanties en faveur du mineur.

Ainsi, lorsque la procédure administrative tendant à infliger une amende administrative est entamée, l'autorité compétente pour infliger la sanction en avise le bâtonnier de l'Ordre des avocats, afin qu'il soit veillé à ce que l'intéressé, qui en toute circonstance a le droit d'être entendu, puisse être assisté d'un avocat. L'avocat peut également être présent lors de la procédure de médiation.

Par ailleurs, le mineur peut, par une requête gratuite, introduire un recours auprès du tribunal de la jeunesse contre la décision d'infliger une amende admi-

<sup>(35)</sup> Voy. l'art. 14, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 24 juin 2013.

<sup>(36)</sup> Voy. l'art. 18, § 4, de la loi du 24 juin 2013.

nistrative<sup>(37)</sup>. Les parents, le tuteur ou toute autre personne qui a la garde de mineurs disposent également de ce droit. Le tribunal de la jeunesse demeure compétent quand bien même le contrevenant est devenu majeur au moment où le juge se prononce. Le tribunal de la jeunesse peut exercer un contrôle de pleine juridiction sur la décision qui lui est déférée. Il peut encore remplacer l'amende administrative par une mesure de garde, de préservation ou d'éducation visée à l'article 37 de la loi du 8 avril 1965. La décision du tribunal de la jeunesse n'est en principe pas susceptible d'appel. Toutefois, lorsque le tribunal de la jeunesse décide de remplacer la sanction administrative par une mesure de garde, de préservation ou d'éducation visée à l'article 37 de la loi précitée, sa décision est susceptible d'appel. Dans ce cas, les procédures visées dans la loi du 8 avril 1965 sont applicables.

Enfin, le paiement immédiat est exclu si le contrevenant « est âgé de moins de 18 ans ou est déclaré en état de minorité prolongée ou incapable ».

L'ensemble de ces garanties procédurales conférées au mineur qui voit son comportement réprimé par une amende administrative ne porte pas, pour la Cour constitutionnelle, une atteinte disproportionnée à ses droits.

18. La loi du 24 juin 2013 prévoit encore que préalablement à l'offre de médiation obligatoire, le fonctionnaire sanctionnateur peut recourir à la procédure d'implication parentale. Le but de cette procédure est de permettre un rappel à la norme et d'accentuer le rôle et la responsabilité des parents dans l'éducation de leur enfant mineur qui adopte un comportement problématique.

L'application concrète de la procédure d'implication parentale suppose que le fonctionnaire sanctionnateur porte, par lettre recommandée, à la connaissance des parents, du tuteur, ou des autres personnes qui ont la garde du mineur, les faits constatés et sollicite leurs observations orales ou écrites vis-à-vis de ces faits et des éventuelles mesures éducatives à prendre. À ce propos, il peut demander une rencontre avec les parents, le tuteur, ou les personnes qui ont la garde du mineur et ce dernier.

Si le fonctionnaire sanctionnateur est satisfait des mesures éducatives présentées, il peut soit clore le dossier à ce stade de la procédure, soit entamer la procédure administrative<sup>(38)</sup>.

La Cour constitutionnelle rappelle que l'objectif de l'implication parentale est pédagogique et qu'il serait, dès lors, vain de vouloir y appliquer les articles 12 et 14 de la Constitution.

(37) Voy. aussi C. const., 23 avril 2015, n° 45/2015.

(38) Précisons que le fonctionnaire doit proposer une médiation locale au mineur et il peut, en cas de refus de l'offre ou d'échec de la médiation proposer une prestation citoyenne.

La Cour ajoute qu'en prévoyant une procédure d'implication parentale, une procédure de médiation locale obligatoire mais encore la possibilité d'une prestation citoyenne<sup>(39)</sup>, le mineur est graduellement rendu conscient, d'une manière alternative, des incivilités qu'il a commises, compte tenu «de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci» conformément à l'article 40, paragraphe 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant.

## 2. Sous l'angle de l'interdiction temporaire de lieu

19. Il a été avancé devant la Cour constitutionnelle que le mineur qui se voit infliger une interdiction temporaire de lieu est privé des garanties que lui offre la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse.

Ce moyen n'a pas convaincu la Cour. En effet, la Haute juridiction n'a pas manqué de réaffirmer que l'interdiction temporaire, qui nécessite le respect des conditions fixées par l'article 134<sup>sexies</sup> de la Nouvelle loi communale, est une mesure de police administrative qui se distingue des peines et sanctions administratives au sens de la loi du 24 juin 2013 et des mesures contenues dans la loi sur la protection de la jeunesse.

Ce n'est que si le mineur ne respecte pas cette injonction qu'il peut se voir infliger une amende administrative et, dans cette hypothèse, les garanties conférées aux mineurs, y compris le recours organisé devant le tribunal de la jeunesse contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur, sont applicables.

## III. LES LIGNES DE FOND DE L'ARRÊT COMMENTÉ

20. Il nous paraît que quatre grandes lignes peuvent se dégager de la position adoptée par la Cour. Nous les examinerons sommairement sous les thèmes suivants: le droit d'accès au juge, la non-interférence dans les choix d'opportunité du législateur, la différence entre les procédures et le respect de la règle de la prévisibilité.

<sup>(39)</sup> Voy. sur la prestation citoyenne, *op. cit.*, pp. 181-182; *Doc. parl.*, Ch. repr., 2012-2013, DOC n° 53-2712/001, pp. 209-208 (le conseil communal pouvant prévoir dans sa réglementation des prestations citoyennes comme alternatives aux sanctions administratives pour les majeurs et pour les mineurs).

## A. Le droit d'accès au juge

21. Dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le droit d'accès à un tribunal est tout en nuances. Pour la Cour, ce droit peut ne pas être absolu et peut souffrir de limitations. Celles-ci ne doivent néanmoins pas empêcher le justiciable d'exercer un recours effectif contre une décision susceptible de léser ses droits<sup>(40)</sup>. La Cour insiste sur le fait que si le droit d'accès au juge peut être soumis à des conditions de recevabilité<sup>(41)</sup>, celles-ci ne peuvent aboutir à restreindre le droit de manière telle qu'il s'en trouve atteint dans sa substance même<sup>(42)</sup>.

Ces exigences, nous ne manquons pas de les retrouver dans l'arrêt commenté lorsque la Cour examine les recours ouverts contre les sanctions administratives ou l'interdiction temporaire de lieu.

## B. La non-interférence dans le choix d'opportunité du législateur

22. La Cour constitutionnelle ne se prononce pas sur le caractère approprié ou non du choix opéré par le législateur<sup>(43)</sup>. Elle rappelle qu'il relève du

---

<sup>(40)</sup> Voy. C. const., 19 juillet 2007, n° 105/2007, *J.L.M.B.*, 2008, p. 598 et note D. CHICHOYAN; *NjW*, 2007, p. 695, note S. BOUZOMITA; *R.A.B.G.*, 2008, p. 3, note F. SCHUERMANS; *Rev. dr. pén.*, 2007, p. 1118 et note H.-D. BOSLY; *T. Strafr.*, 2007, p. 254 et note; C. const., 31 juillet 2008, n° 111/2008, relatifs aux méthodes particulières de recherche; comp. avec C. const., 28 février 2008, n° 28/2008; C.A., 18 novembre 1992, n° 72/92; *J.T.T.*, 1993, p. 193 et note V.P sur les amendes administratives; comp. aussi avec C.A., 1<sup>er</sup> décembre 1994, n° 82/94, *R.W.*, 1994-1995, p. 1224 et note R. DECLERCQ; *Rev. dr. pén.*, 1995, p. 276 note D. RENDERS et C.A., 2 mars 1995, n° 22/95, *J.L.M.B.*, 1995, p. 380 et note P. HENRY; *J.T.*, 1995, p. 364 et note O. KLEES sur le recours limité du prévenu contre l'ordonnance de renvoi; voy. aussi C.A., 4 novembre 1998, n° 112/98, *R.W.*, 1999-2000, p. 932; *Rev. dr. pén.*, 1999, p. 707 sur la privation du recours contre la décision du procureur général lorsque le présumé auteur d'une infraction bénéfique du privilège de juridiction; C.A., 22 septembre 2004, n° 154/2004 arrêt dans lequel la Cour, lors d'un retrait de permis, a stigmatisé l'impossibilité pour le conducteur indélicat de faire valoir ses moyens de défense devant une juridiction dès l'instant où la durée de la mesure prise par le ministère public perd son caractère préventif; C.A., 16 novembre 2004, n° 182/2004 sur la procédure d'ordre de paiement qui subordonnait au paiement complet de la somme due le recours du contrevenant auprès du tribunal de police en vue d'obtenir le retrait de l'ordre ou la diminution de la somme; voy. aussi l'absence de recours contre les sanctions disciplinaires déguisées à l'égard de magistrats, C. const., 18 février 2009, n° 27/2009; C. const., 10 mars 2011, n° 36/2011.

<sup>(41)</sup> Sur l'intérêt collectif à agir, voy. C. const., 10 octobre 2013, n° 133/2013; sur le point de départ du délai de recours contre la décision prise par le ministre en cas de détention préventive injustifiée, voy. C.A., 26 novembre 2003, n° 153/2003.

<sup>(42)</sup> O. MICHIELS, *La jurisprudence de la Cour constitutionnelle en procédure pénale: le Code d'instruction criminelle remodelé par le procès équitable?*, op. cit., pp. 541-543.

<sup>(43)</sup> Voy. par exemple C. const., 22 avril 2010, n° 36/2010 (sur le choix du taux d'intérêts applicable au cautionnement en matière pénale); C. const., 29 octobre 2009, n° 167/2009; C.A., 28 mars 2002, n° 56/2002; C.A., 28 novembre 2001, n° 153/2001 (sur le choix entre une sanction pénale et une sanction administrative avec les conséquences procédurales que cela implique); C.A., 20 novembre 2001, n° 149/2001 (sur le principe porté par l'article 58 du Code pénal du



pouvoir d'appréciation du législateur de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales ou pour des sanctions administratives. Le contrôle de la Cour porte, en fait, sur l'adéquation d'une mesure au but recherché et l'existence d'un rapport raisonnable entre les moyens employés et l'objectif visé<sup>(44)</sup>.

Il s'ensuit que le choix de l'une ou l'autre catégorie de sanctions ne peut être considéré comme établissant, en soi, une discrimination<sup>(45)</sup>. De ce fait, c'est

---

cumul absolu des peines); C. const., 23 juin 2010, n° 77/2010 sur les frais de prélèvement et de l'analyse de sang en matière de roulage qui s'inscrit dans l'objectif recherché par le législateur de lutter contre l'ivresse au volant); C.A., 13 décembre 2000, n° 131/2000 (sur le champ d'application *ratione personae* du Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels); C. const., 11 juin 2015, n° 83/2015 (sur la suspension de l'action publique en cas de demande d'actes d'instruction complémentaires).

<sup>(44)</sup> M.-F. RIGAUX, «Le contrôle d'opportunité exercé par la Cour d'arbitrage et le pouvoir discrétionnaire du législateur», *Mélanges offerts à Jean van Compernelle*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 591-609.

<sup>(45)</sup> C.A., 14 juillet 1997, n° 40/1997; C.A., 14 juillet 1997, n° 45/1997; C.A., 28 novembre 2001, n° 153/2001 qui cite Cour eur. D.H., *Gradinger c. Autriche*, 23 octobre 1995, sur le pouvoir de pleine juridiction appartenant au juge à l'égard de l'amende administrative; C.A., 28 mars 2002, n° 56/2002; C.A., 24 septembre 2003, n° 125/2003; C.A., 29 novembre 2006, n° 178/2006; C. const., 31 mai 2011, n° 100/2011 *Rev. dr. pén.*, 2012, p. 72 et note H.-D. BOSLY, «L'autorité chargée d'appliquer les amendes administratives prévues par la loi sur le football et l'aménagement des recours judiciaires»; sur l'absence d'appel contre une amende administrative, voy. C.A., 6 décembre 2000, n° 127/2000; C.A., 25 janvier 2001, n° 4/2001; la Cour observe qu'il n'existe pas de principe général de droit du double degré de juridiction. Certes, la loi présentement attaquée ne prévoit pas de recours administratif organisé, mais, ainsi qu'il a été dit explicitement au cours des travaux préparatoires, «toutes les sanctions disciplinaires peuvent faire l'objet d'un recours en suspension et en annulation auprès du Conseil d'État»; en matière de droit pénal social, voy. not. C.A., 7 décembre 1999, n° 128/99 dans lequel on peut lire qu'il est loisible au législateur de confier à l'administration la tâche de poursuivre les infractions à la législation sociale et de les réprimer. Il peut également imposer des peines particulièrement lourdes dans des secteurs où l'importance et la multiplicité des fraudes portent gravement atteinte à l'intérêt général. Il peut également laisser aux fonctionnaires le soin, d'une part, d'apprécier si les circonstances permettent de se limiter à un simple avertissement et, d'autre part, de déterminer, dans les limites fixées par la loi, le montant de l'amende en rapport avec l'infraction constatée; C.A., 30 octobre 2001, n° 132/2001; C.A., 16 juin 2004, n° 105/2004; C.A., 15 septembre 2004, n° 148/2004 qui rappelle que, lorsque, pour un même fait, une personne peut être condamnée, soit à une amende pénale, soit à une amende administrative qui ont l'une et l'autre un caractère répressif prédominant, elle puise dans l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme – de même que dans un principe général du droit interne – le droit de ne pas être jugée au-delà d'un délai raisonnable. Dans l'un et l'autre cas, il appartient au juge saisi d'apprécier si ce délai a été dépassé et de déterminer la réparation la plus adéquate du préjudice subi (l'arrêt cite Cour eur. D.H., *Deweert c. Belgique*, 27 février 1980; Cour eur. D.H., *Corigliano c. Italie*, 10 décembre 1982; Cour eur. D.H., *Metzger c. Allemagne*, 31 mai 2001); voy. encore C. const., 30 mars 2011, *Rev. dr. pén.*, 2011, p. 772 et note D. RENDERS, «Transposabilité des mesures d'individualisation de la sanction pénale à la sanction administrative à caractère pénal: l'irrésistible ascension du parallélisme» qui écrit «l'enseignement semble signifier que la Cour exige désormais un parallélisme pur et simple entre la sanction administrative à caractère pénal et la sanction pénale dans l'applicabilité des mesures d'individualisation de la peine, pour l'hypothèse où un même manquement peut donner lieu à l'infliction d'une sanction administrative à caractère pénal ou d'une sanction pénale»; C. const., 23 avril 2015, n° 44/2015, point B.39.5 sur les sanctions administratives communales; voy. encore, sur les sanctions fiscales, C.A., 12 juin

au législateur qu'il appartient de fixer les limites dans lesquelles et les montants à concurrence desquels le pouvoir d'appréciation de l'administration, et par conséquent celui du tribunal, doit s'exercer. La Cour insiste cependant sur le fait qu'en matière de sanctions, rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge<sup>(46)</sup>.

### C. La différence entre les procédures

23. Pour la Cour constitutionnelle l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'implique pas en soi l'émergence d'une discrimination. Il ne pourrait y avoir de discrimination que si la différence de traitement résultant de l'application de ces procédures allait de pair avec une limitation disproportionnée des droits des parties concernées<sup>(47)</sup>.

En instaurant un système de sanctions administratives communales, le législateur a délibérément organisé une procédure distincte de la procédure pénale qui en tant que telle ne souffre pas de discussions et à plus forte raison que la sanction retenue n'est, en principe<sup>(48)</sup>, pas une peine au sens des articles 12 et 14 de la Constitution.

---

2002, n° 96/2002; C. const., 15 mai 2008, n° 79/2008; voy. aussi M. MARLIÈRE et C. SCHOTTE, «Le contrôle judiciaire des amendes T.V.A.», *R.G.C.F.*, 2008/6, p. 503; J.-P. BOURS, «Droit pénal ou fiscal? *Electa una via, recursus ad alteram non datur* La loi du 20 septembre 2012», *J.T.*, 2013, pp. 166-168.

<sup>(46)</sup> Pour l'interdiction temporaire, c'est le Conseil d'État qui est compétent et, pour rappel, ce recours est considéré comme effectif par la Cour constitutionnelle.

<sup>(47)</sup> C.A., 23 février 2005, n° 43/2005, pts B4 et B6; voy. aussi C.A., 6 novembre 2002, n° 155/2002; C.A., 24 septembre 2003, n° 124/2003 sur l'application de la règle de l'unanimité en cas d'appel sur l'action civile; C.A., 1<sup>er</sup> juin 2005, n° 98/2005 sur les interdictions de stade prononcées dans le cadre de la loi football à l'égard des mineurs, la Cour rappelant que la loi sur le football doit accorder des garanties procédurales spécifiques aux mineurs, inspirées de celles prévues par la loi du 8 avril 1965, en ce qui concerne la décision prise par le fonctionnaire désigné par le Roi; C. const., 4 mars 2009, n° 37/2009; C. const., 23 avril 2009, n° 70/2009; C. const., 24 juillet 2009, n° 129/2009; C. const., 23 juin 2010, n° 78/2010; C. const., 6 mai 2010, n° 53/2010; C. const., 25 février 2010, n° 19/2010; C. const., 17 septembre 2009, n° 146/2009 arrêts dans lesquels la Cour constitutionnelle va estimer que dès l'instant où le tribunal de police, lorsqu'il siège en matière civile, peut condamner *in solidum* le prévenu et son assureur à des dommages et intérêts ainsi qu'à l'indemnité de procédure prévue par l'article 1022 du Code judiciaire, il doit pouvoir, lorsqu'il statue sur l'action civile alors qu'il siège en matière pénale, prononcer les mêmes condamnations, en application de l'article 89, § 5, de la loi du 25 juin 1992, et ce quand bien même l'article 162bis du Code d'instruction criminelle n'a pas prévu explicitement cette hypothèse; voy. aussi sur la procédure mise en place à l'époque pour la contestation d'une taxe déchet en région flamande, C. const., 11 juin 2015, n° 88/2015; voy. encore O. MICHIELS, *La jurisprudence de la Cour constitutionnelle en procédure pénale: le Code d'instruction criminelle remodelé par le procès équitable?*, *op. cit.*, pp. 563-564.

<sup>(48)</sup> Rappelons que le conseil communal peut, en principe, établir des peines de police contre les infractions à ses règlements ou ordonnances. Dans cette hypothèse, les poursuites demeurent de la compétence exclusive du ministère public (voy. aussi A. DISPA et T. PAPART, «Sanctions administratives communales: grande évolution ou petite révolution?», *op. cit.*, p. 200).

La Cour constitutionnelle ne limite cependant son contrôle en s'en tenant au seul prescrit constitutionnel. En effet, une sanction administrative peut constituer une peine au sens des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme de sorte qu'une telle sanction et, *a fortiori*, une infraction sanctionnée par une peine de police peuvent être contrôlées sous l'angle, cette fois, du principe de la prévisibilité.

#### D. La prévisibilité

24. En attribuant au pouvoir législatif la compétence de déterminer dans quels cas et dans quelle forme des poursuites pénales sont possibles, l'article 12, alinéa 2, de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Il découle encore de cette disposition que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de connaître, au moment où il adopte un comportement, si ce comportement est punissable ou non et la peine éventuellement encourue<sup>(49)</sup>.

Pour les sanctions administratives qui ont un caractère de peine au regard des articles 12 et 14 de la Constitution, c'est en application de ce principe que la Cour apprécie si le contenu normatif de la notion « d'incivilités » et si la forme et les conditions des poursuites sont déterminés de manière suffisante.

Pour les sanctions qui peuvent être qualifiées de peine au regard de la Convention européenne des droits de l'homme, c'est sous l'angle de l'article 7 de cette convention, combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution, que le contrôle s'opère – ce qui garantit aux citoyens le respect des conditions de prévisibilité et de clarté.

L'on soulignera, avec intérêt, que la Cour veille, dès la phase administrative, à reconnaître aux habitants d'une commune qui se verraient infliger une sanction une série de garanties procédurales<sup>(50)</sup>, accrues au demeurant lorsqu'il s'agit d'un mineur, qui tendent à l'équité du procès. L'impartialité et l'indépendance du fonctionnaire sanctionnateur, la motivation de la décision et l'application du principe *non bis in idem* n'en sont que le reflet.

<sup>(49)</sup> C. const., 28 mars 2013, n° 49/2013.

<sup>(50)</sup> Par exemple, le droit d'exposer par écrit les moyens de défense, le droit de consulter le dossier ou encore le droit de se faire assister ou représenter par un conseil.

## IV. CONCLUSION

25. La Cour constitutionnelle a, sous la réserve de certaines interprétations, rejeté le recours en annulation qui était dirigé contre la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales. Que l'on ne s'y trompe pas, si la Cour, fidèle à sa jurisprudence, n'a pas entendu sanctionner le choix du législateur qui a voulu lutter contre les incivilités par le biais de sanctions administratives, ce résultat est le fruit d'un contrôle minutieux et en profondeur de la loi contestée.

En effet, la Cour veille concrètement à ce que les principes de légalité et de prévisibilité de la loi soient respectés mais encore à garantir au justiciable une procédure qui lui permette de faire valoir ses droits, notamment ses droits de défense. Et si les sanctions administratives communales ne peuvent être qualifiées de peines au sens des articles 12 et 14 de la Constitution, la Cour n'entend pas les faire échapper aux conditions de prévisibilité et de clarté, car c'est alors sous l'angle de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution, qu'elle procède à un contrôle.

L'inversion du contentieux aurait pu troubler<sup>(51)</sup>. Elle est cependant dans l'air du temps et la Cour ne la condamne pas dès lors que le droit d'accès au juge est préservé<sup>(52)</sup>. Ainsi, quand bien même l'introduction d'une requête auprès du tribunal de police est soumise à un droit de mise au rôle<sup>(53)</sup>, la Cour estime qu'il n'est pas porté atteinte à la faculté laissée aux justiciables de contester la décision devant un juge et à plus forte raison que ceux-ci peuvent recourir à l'assistance judiciaire prévue par le Code judiciaire.

Enfin, l'arrêt commenté marque encore par l'importance que la Cour accorde à la motivation de la décision infligeant une sanction administrative. Quand bien même la décision n'est pas l'œuvre d'une juridiction, elle doit contenir un exposé suffisant des motifs qui la fondent dans le but de permettre, d'une part, au justiciable d'apprécier s'il y a lieu de la contester, et d'autre part, au juge qui serait amené à connaître de cette contestation d'examiner si l'amende administrative est justifiée en fait et en droit et si elle respecte les dispositions législatives et tous les principes généraux que l'administration doit respecter dont notamment le principe de proportionnalité.

<sup>(51)</sup> A. MASSET, «Les sanctions administratives dans les communes: en route vers le droit communal armé», *J.T.*, 2001, p. 838.

<sup>(52)</sup> Voy. toutefois A. DISPA et T. PAPART, «Sanctions administratives communales: grande évolution ou petite révolution?», *op. cit.*, p. 246.

<sup>(53)</sup> Le recours devant le tribunal de la jeunesse est, quant à lui, gratuit.

Présentées comme un outil de prévention, les sanctions administratives communales, que l'on ne s'y trompe pas, étendent les filets de la « répression ». À l'avenir, il ne faudra pas négliger l'importance de ces sanctions et ne pas perdre de vue qu'elles s'accompagnent d'une série de garanties procédurales que la Cour constitutionnelle n'a pas manqué de rappeler.

Olivier MICHIELS

*Conseiller à la cour d'appel de Liège*

*Chargé de cours à la Faculté de Droit de l'Université de Liège*