



## Sanctions administratives communales: note d'orientation Avis du CA du 3 juillet 2012

### Synthèse

L'application de sanctions administratives communales renforcées s'intègre dans l'ensemble des pistes d'amélioration de la sécurité globale au profit des citoyens, prônées par l'accord de Gouvernement.

Toutefois, il est important de ne jamais oublier quels sont **les rôles** que chaque niveau de pouvoir doit jouer, quelles sont ses responsabilités et ses compétences. La police de proximité se doit de constater les infractions, la Justice se doit de les sanctionner de manière efficace. Quant aux villes et communes, elles peuvent simplement apporter leur aide dans une certaine mesure afin de sauvegarder l'ordre public.

Historiquement, l'introduction du régime des sanctions administratives communales devait permettre aux communes de sanctionner rapidement les "petites" infractions à l'ordre public, lesquelles étaient déjudiciarisées pour l'occasion. L'introduction d'infractions nouvelles (parfois étrangères à l'ordre public, parfois d'une gravité certaine) et de règles de procédure inspirées de la procédure pénale font que le régime des SAC laisse progressivement la place à l'instauration d'un corps de règles répressives parallèles au Code pénal.

Le présent avant-projet de loi nous paraît être une bonne occasion pour remettre de bonnes balises en place et augmenter l'efficacité des sanctions administratives communales, régime qui ne constitue, en fin de compte, qu'un palliatif aux défaillances de la police de proximité et de la Justice.

### Des balises

1. Le régime des SAC ne peut concerner que le **maintien de l'ordre public** et être en lien le plus direct possible avec la commune et avec l'espace public communal:

- Certaines infractions envisagées dans l'avant-projet **ne** relèvent **pas** de l'ordre public: nous visons ici la répression de la grivèlerie.
- Nous paraissent **liés à l'ordre public dans le projet de loi**, les faits infractionnels suivants repris dans l'avant-projet de loi:
  - L'ivresse publique (c.-à-d. lorsqu'elle a lieu sur le domaine public).
  - Le mauvais stationnement sur la voie publique (obstruction, stationnement sauvage, ...).
  - Le titre X du code pénal soit:
    - le dommage ou la destruction de propriétés mobilières (+ 528 CP et 559 1° CP),
    - bruit ou tapage nocturnes de nature à troubler la tranquillité publique (561 CP),
    - dégradation de clôtures (563 2° CP+ 545 CP),
    - les voies de fait ou violences légères (lancer des objets pour incommoder ou souiller une personne, par ex. cracher sur quelqu'un 563 3° CP),
    - la dissimulation du visage dans les lieux accessibles au public, par ex. le port du casque intégral ou du niqab (563bis CP).
  - L'injure sur la voie publique (par paroles ou par écrits) (448 CP).
  - La destruction de wagons (521 al. 3 CP).

- La destruction ou dégradation de monuments publics (monuments ornementaux, tombes, pierres sépulcrales, ...) (526 CP).
  - La réalisation de graffitis non autorisés sur des biens mobiliers ou immobiliers (534bis CP).
  - La dégradation de propriétés immobilières (534ter CP).
  - L'abattage ou la dégradation d'arbres (537 CP).
  - Le déplacement ou la suppression de bornes (545 CP)
  - La méconnaissance de l'obligation scolaire, lorsqu'elle s'exprime sur la voie publique (errance d'un jeune, ...).
- Le lien direct avec la commune implique que soit permis aux communes qui le souhaitent de se **grouper** pour disposer d'un agent communal sanctionnateur commun.

2. **Certaines infractions** sont, par essence, trop graves pour être traitées à l'échelon communal et doivent relever exclusivement des **juridictions pénales**, auxquelles il faut que le Gouvernement fédéral donne les moyens de son efficacité.

L'UVCW estime que l'avant-projet de loi va trop loin lorsqu'il permet de sanctionner par des SAC la rébellion, le vol, les coups et blessures volontaires, les outrages et violences envers les autorités.

3. Les **services de police et en particulier la police de proximité** doivent être renforcés et non pas déforcés par l'apparition de "constatateurs" de tous ordres. La multiplication et la "professionnalisation" des agents constatateurs, posent la question de la création progressive **d'une véritable "police communale", voire d'une police "paralocale" ou d'une police "privée"** en fonction du type d'agents constatateurs visés, qui ne bénéficient pas de la qualité de la police locale et qui seront, à brève échéance, complètement à charge des communes. Il s'agit là d'un réel pas vers le **détricotage de la réforme des polices**.

L'UVCW propose que:

- **les faits les plus graves** (ceux qui auraient pu être sanctionnés pénalement mais que la loi permet de sanctionner par des SAC, art. 4 de l'avant-projet) soient **constatés uniquement par la police** (gage d'efficacité – police de proximité),
- **les "petites incivilités"** (les faits qui ne peuvent être sanctionnés que par des SAC, cf art. 3 de l'avant-projet) soient constatées uniquement par **un agent de police** (lequel apporte une réponse adéquate à la gradation qu'il faut rechercher dans la constatation des infractions) ou **un agent communal** (lien avec l'ordre public, lien avec les missions fondamentales de la commune et sa responsabilité corrélative). L'UVCW n'est pas favorable aux constatateurs provinciaux, régionaux, aux constatateurs agents d'intercommunales<sup>1</sup> ou agents de régions autonomes, aux constatateurs privés (entreprises de gardiennage).

## De l'efficacité

L'UVCW relève que les amendes sont augmentées et portées à 750 € (ou 1500 € en cas de récidive). Elle relève également la possibilité de la perception immédiate (par la police et l'agent de police). Pour augmenter l'efficacité de ces amendes administratives, l'UVCW propose également que celles-ci soient **recupérées via la perception des impôts** par le SPF Finances **et reversées aux communes**.

Face à l'insolvabilité de certains délinquants, les **sanctions "matérielles"** prévues dans l'avant-projet ont tout leur intérêt. Toutefois:

---

<sup>1</sup> A noter que les agents d'intercommunales de déchets (agents des parcs à conteneurs) ont déjà des pouvoirs d'agents constatateurs dans le cadre du décret wallon sur la délinquance environnementale mais uniquement en ce qui concerne les atteintes à l'environnement.

- Le mécanisme des SAC serait amélioré si le règlement communal était autorisé par la loi à prévoir un **panel de sanctions** qui peut être proposé au fonctionnaire sanctionnateur, étant donné qu'en fin de compte, il ne pourra en prononcer qu'une seule (par exemple: si le délinquant est insolvable, à la place de l'amende, il est condamné à réaliser une prestation citoyenne).

- La **prestation citoyenne** gagnerait à être renforcée et à pouvoir être **imposée** même en cas de désaccord du délinquant. Dans ce cas, l'exécution de la prestation citoyenne doit être encadrée par la **police**.

## Des moyens

L'UVCW réclame également des moyens financiers pour l'ensemble des communes qui mettraient en œuvre les SAC par l'engagement d'un agent constatateur et/ou sanctionnateur.

Des moyens financiers fédéraux doivent également être accordés à la police afin de renforcer la police de proximité.

## INTRODUCTION

L'accord de Gouvernement prévoit que: *"Pour garantir la sécurité des citoyens, une approche globale est nécessaire. Le Gouvernement agira à la fois sur la restauration du lien social, l'amélioration des mécanismes de prévention, le renforcement des services de police et en particulier de la police de proximité, notamment des policiers de quartier, et l'application accélérée des mesures adéquates de répression"*.

L'application de sanctions administratives communales renforcées s'intègre dans cet ensemble de pistes d'amélioration de la sécurité globale au profit des citoyens.

## HISTORIQUE

Depuis les origines de la Belgique, l'article 135, par. 2, NLC donne à la commune un pouvoir de police pour **garantir l'ordre public**: "faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police". Cette mission recouvre trois aspects, à savoir la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques.

Fin des années 90, le législateur fédéral a introduit, en droit belge, le régime des sanctions administratives communales (SAC) en réaction à l'impunité des infractions aux règlements communaux. Ces faits infractionnels, jugés d'importance mineure mais dont la répétition présente un caractère de pénibilité pour la vie en société, étaient souvent classés sans suite par le Ministère public.

Les SAC devaient donc rencontrer un double objectif. D'une part, ce régime devait assurer le respect et la bonne application des règlements de police, en conférant aux pouvoirs locaux la possibilité de sanctionner les infractions à leurs règlements. D'autre part, il constituait un moyen d'alléger la charge de travail du Parquet en permettant de soustraire les "incivilités peu importantes" aux juridictions pénales ("déjudiciarisation" de certaines infractions mineures). On introduisit à cette époque, dans l'article 135 NLC, la notion de "dérangement public" ("forme légère de perturbation de la propreté, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques").

Eu égard à ces objectifs et en l'absence de solutions alternatives judiciaires efficaces, les communes ont, dès lors, adhéré massivement au mécanisme des SAC.

## EVOLUTION DU MÉCANISME

L'extension du champ d'application des SAC, par l'introduction d'infractions nouvelles et l'introduction de règles de procédure plus complexes, modifie la philosophie initiale du régime de

sanctions administratives. La déjudiciarisation des infractions mineures de proximité laisse progressivement la place à un corps de règles répressives parallèles au Code pénal.

Certaines infractions sont parfois totalement étrangères aux questions de maintien de l'ordre public général et d'autres mériteraient d'être exclusivement traitées par les juridictions pénales et constatées exclusivement par la police, moyennant, le cas échéant, le renforcement des moyens de celles-ci.

Le présent avant-projet de loi nous paraît être une bonne occasion pour remettre de bonnes balises en place et augmenter l'efficacité des sanctions administratives communales, régime qui ne constitue, en fin de compte, qu'un palliatif aux défaillances de la police de proximité et de la Justice.

## **CHAMP D'APPLICATION DES SAC: BALISES**

Si l'on peut comprendre la volonté d'extension des SAC, partagée par bon nombre de villes et communes confrontées à une impunité de plus en plus grande des auteurs de différents méfaits qui minent la vie sociale, il convient, selon nous, de poser les balises suivantes:

- Les SAC ne peuvent concerner que le ***maintien de l'ordre public***.
- ***Certaines infractions*** sont, par essence, trop graves pour être traitées à l'échelon communal et doivent relever exclusivement des ***juridictions pénales***.
- Les ***services de police et en particulier la police de proximité*** doivent être renforcés.

### **1. Les SAC doivent rester intrinsèquement liées au maintien de l'ordre public**

La notion "d'ordre public" est connue et définie par la jurisprudence depuis plus de 200 ans. Elle se fonde sur trois piliers: la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques. Qui dit public dit en lien direct avec l'espace public, la voie publique. L'accord de Gouvernement précise, notamment, à cet égard que: "*le Gouvernement élaborera un cadre légal en vue du renforcement des compétences de police administrative des autorités communales dans la lutte contre les troubles et nuisances liés aux comportements individuels sur l'espace public*".

On peut donner à ces notions leur définition la plus large et admettre que les SAC frappent également des comportements agressifs à l'égard des personnes ou des biens, pour autant qu'il y ait une manifestation de ces faits sur l'espace public.

Toutefois, la définition de l'incivilité (art. 2 de l'avant-projet de loi) visant l'atteinte au "*déroulement harmonieux des activités et relations humaines*" et "*à la qualité de vie des habitants d'une commune, d'une manière qui dépasse les contraintes normales de la vie sociale, telles que notamment un comportement non respectueux ... à l'égard des personnes*", nous paraît trop large, floue et donnant lieu à interprétations incompatibles avec les exigences d'un droit répressif.

De même, modifier la définition de l'article 135 NLC et remplacer la notion de "dérangement public" par "incivilités", nous paraît également dangereusement se départir du lien nécessaire entre SAC et ordre public.

Nous paraissent ***liés à l'ordre public dans le projet de loi***, les faits infractionnels suivants:

- L'ivresse publique (c.-à-d. lorsqu'elle a lieu sur le domaine public).
- Le mauvais stationnement sur la voie publique (obstruction, stationnement sauvage, ...).
- Le titre X du code pénal soit:
  - o le dommage ou la destruction de propriétés mobilières (+ 528 CP et 559 1° CP),
  - o bruit ou tapage nocturnes de nature à troubler la tranquillité publique (561 CP),
  - o dégradation de clôtures (563 2° CP+ 545 CP),
  - o les voies de fait ou violences légères (lancer des objets pour incommoder ou souiller une personne, par ex. cracher sur quelqu'un 563 3° CP),

- la dissimulation du visage dans les lieux accessibles au public, par ex. le port du casque intégral ou du niqab (563bis CP).
- L'injure sur la voie publique (par paroles ou par écrits) (448 CP).
- La destruction de wagons (521 al. 3 CP).
- La destruction ou dégradation de monuments publics (monuments ornementaux, tombes, pierres sépulcrales, ...) (526 CP).
- La réalisation de graffitis non autorisés sur des biens mobiliers ou immobiliers (534bis CP).
- La dégradation de propriétés immobilières (534ter CP).
- L'abattage ou la dégradation d'arbres (537 CP).
- Le déplacement ou la suppression de bornes (545 CP)
- La méconnaissance de l'obligation scolaire, lorsqu'elle s'exprime sur la voie publique (errance d'un jeune, ...).

Par contre, ***ne nous paraît nullement liée à l'ordre public***:

- La grivèlerie (se faire servir des boissons, des aliments dans un établissement à ce destiné, se faire donner un logement dans un hôtel, prendre en location une voiture, faire son plein d'essence, alors qu'on est dans l'impossibilité absolue de payer). Il s'agit d'une sanction pénale d'une transaction contractuelle non aboutie (508bis, 508 ter CP).

La présente réflexion sur l'avant-projet de loi doit être privilégiée ***pour faire sortir du champ*** des sanctions administratives ce qui ne relève pas de l'ordre public. Nous pensons, par exemple, à l'incrimination administrative visant le fait pour un bailleur de ne pas afficher les conditions du bail.

**2. Certaines infractions sont trop graves pour être traitées à l'échelon communal et doivent relever des juridictions pénales**, auxquelles il faut que le Gouvernement fédéral donne les moyens de son efficacité.

La communalisation de certains délits du Code pénal ne paraît pas judicieuse compte tenu de la gravité de certaines infractions. Ainsi en va-t-il de:

- la rébellion (271 CP),
- les outrages et violences envers des Ministres, les membres des Parlements, l'autorité ou la force publiques (275 à 277 CP),
- les coups et blessures volontaires (398 CP),
- le vol (461 CP).

Ces infractions graves doivent être efficacement poursuivies et jugées par les tribunaux judiciaires qui doivent disposer de suffisamment de moyens pour assurer une répression efficace.

Le maintien strict des SAC dans le giron de l'ordre public nous paraît également mieux assuré légistiquement si les dispositions traitant des SAC restent incorporées à la NLC et ne font pas l'objet d'une loi spéciale (évolution des articles 119bis et ss). Il est possible de travailler à l'amélioration des SAC en restant dans la NLC.

**3. Les services de police et la police de proximité doivent être renforcés dans le cadre de cette lutte contre les infractions de proximité**

L'accord de Gouvernement prévoit *"le renforcement des services de police et en particulier de la police de proximité, notamment des policiers de quartier". "La présence des policiers en rue sera renforcée"*.

Les ***services de police et en particulier la police de proximité*** doivent être renforcés et non pas déforçés par l'apparition de "constatateurs" de tous ordres. La multiplication et la "professionnalisation" des agents constatateurs, posent la question de la création progressive ***d'une véritable "police communale", voire d'une police "paralocale" ou d'une police***

**"privée"** en fonction du type d'agents constatateurs visés, qui ne bénéficient pas de la qualité de la police locale et qui seront, à brève échéance, complètement à charge des communes. Il s'agit là d'un réel pas vers le **détricotage de la réforme des polices**.

L'UVCW propose que:

- **Les faits les plus graves** (ceux qui auraient pu être sanctionnés pénalement mais que la loi permet de sanctionner par des SAC, art. 4 de l'avant-projet) soient **constatés uniquement par la police** (gage d'efficacité – police de proximité),
- **les "petites incivilités"** (les faits qui ne peuvent être sanctionnés que par des SAC, cf art. 3 de l'avant-projet) soient constatées uniquement par **un agent de police** (lequel apporte une réponse adéquate à la gradation qu'il faut rechercher dans la constatation des infractions) ou **un agent communal** (lien avec l'ordre public, lien avec les missions fondamentales de la commune et sa responsabilité corrélative). L'UVCW n'est pas favorable aux constatateurs provinciaux, régionaux, aux constatateurs agents d'intercommunales<sup>2</sup> ou agents de régions autonomes, aux constatateurs privés (entreprises de gardiennage).

## LES TYPES DE SANCTIONS ADMINISTRATIVES

Les villes et communes sont souvent confrontées à l'impunité de certains faits. D'où le besoin pour le Bourgmestre de tenter de conserver l'ordre public dans sa commune en utilisant le régime des sanctions administratives communales.

L'accord de Gouvernement prévoit que *"la lutte contre les incivilités sera renforcée grâce à une amélioration des dispositifs de sanctions administratives"*.

Quelle est l'efficacité attendue de la loi?

La sanction administrative première, d'ordre pécuniaire, voit son montant maximum **augmenté** (amende de 750 € ou 1500 € en cas de récidive). A noter que l'avant-projet de loi permet également la **perception immédiate** de l'amende (art. 29 de l'avant-projet). Seuls la police et l'agent de police peuvent réaliser cette perception immédiate (art. 30 de l'avant-projet).

Pour augmenter l'efficacité de ces amendes administratives, l'UVCW propose également que celles-ci soient **recupérées via la perception des impôts** par le SPF Finances **et reversées aux communes**.

Toutefois, cette sanction aura peu d'effet sur le délinquant insolvable (majorité des cas à problème dans une ville ou une commune).

Dès lors, les **sanctions "matérielles"** prévues dans l'avant-projet ont tout leur intérêt. Il s'agit de:

- la prestation citoyenne,
- l'interdiction de fréquenter un lieu déterminé (pendant un mois),
- la suspension d'une autorisation communale (existe déjà dans le régime actuel des SAC),
- le retrait de cette autorisation (idem),
- la fermeture temporaire d'établissement (idem),
- la fermeture définitive d'établissement (idem).

Le mécanisme des SAC sera amélioré si le règlement communal est autorisé par la loi à prévoir un **panel de sanctions** qui peut être proposé au fonctionnaire sanctionnateur, étant donné qu'en fin de compte, il ne pourra en prononcer qu'une seule. L'article 6 de l'avant-projet de loi devrait être

---

<sup>2</sup> A noter que les agents d'intercommunales de déchets (agents des parcs à conteneurs) ont déjà des pouvoirs d'agents constatateurs dans le cadre du décret wallon sur la délinquance environnemental mais uniquement en ce qui concerne les atteintes à l'environnement .

modifié en ce sens car il permet seulement au conseil communal de ne prévoir qu'une seule sanction par infraction.

Quant à **la prestation citoyenne**, dont la valeur d'exemple démocratique peut être intéressante, elle doit pouvoir être effective même si l'auteur des faits ne marque pas son accord. En cas de désaccord de l'auteur, l'exécution de la prestation citoyenne doit être encadrée par la **police**. Si l'auteur a marqué son accord sur cette prestation, l'encadrement peut être plus souple (assuré par la commune ou une personne morale compétente désignée par la commune, comme le prévoit actuellement le texte de l'article 12, 2° de l'avant-projet).

## LES AGENTS SANCTIONNATEURS

On notera quand même que les différentes réformes qui touchent les SAC aboutissent, progressivement, à créer **deux niveaux "répressifs"**: d'un côté, le pouvoir judiciaire traditionnel (tribunaux de police et tribunaux correctionnels); de l'autre côté, une "justice administrative communale". Cette évolution pose question tant du point de vue du réel et lourd transfert de charges de la Justice vers les communes que de la séparation des pouvoirs dans un Etat démocratique (même si une procédure très contraignante et calquée sur la procédure pénale est mise en place, il n'en demeure pas moins que les "juges" administratifs ne sont ni indépendants, ni inamovibles comme le sont les juges du pouvoir judiciaire).

Si l'on accepte toutefois l'idée d'une exception balisée et limitée en matière de sanctions administratives, il nous semble important d'assurer une cohérence au régime proposé. La présente réflexion sur l'avant-projet de loi doit être l'occasion de mieux assurer le lien des SAC avec l'ordre public communal et donc avec la commune. Dans ce cadre, il devrait être permis aux communes qui le souhaitent de se **grouper** pour disposer d'un **agent communal sanctionnateur commun**.

## L'HARMONISATION DES ORDONNANCES DE POLICE

La cohérence souhaitée nous paraît également rencontrée par le souhait d'**harmonisation des ordonnances de police**, prônée par l'avant-projet de loi (tous les conseils communaux d'une zone de police votant une ordonnance de police administrative générale identique).

## LA MEDIATION ET LES MINEURS D'AGE

Dans le cas de poursuite de **mineurs d'âge**, la médiation nous paraît essentielle.