

UCL

Université
catholique
de Louvain

Faculté de droit et de criminologie (DRT)

Sanctions administratives communales, la fin justifie-t-elle les moyens ?

Mémoire réalisé par
Laora Wautelet

Promotrice
Marie-Aude Beernaert

Année académique 2016-2017
Master en droit

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle que soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une œuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée (à ce sujet, voyez notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>).

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

Remerciements

Merci à toutes les personnes qui ont accepté de me rencontrer. Merci à Catherine Braet, gestionnaire fonctionnelle de la zone de police Bruxelles-Ouest, Frédéric Loffet, inspecteur principal de la police des chemins de fer, Nathalie Quinnaux, juriste de la ville de Gembloux, Pascal Mauclet, agent constatateur de la ville de Gembloux et Jean Tignol, chercheur au Centre de Recherche Interdisciplinaire sur la Déviance et la Pénalité (CRID&P) à l'UCL.

Merci aux personnes qui m'ont donné des documents, qui m'ont prévenue de certains événements, qui m'ont écoutée, relue et inspirée. Merci à Iseult Marchant, Pascal Wautelet, François-Xavier Gourdin, Aurélie Mercier, Sébastien Sanchez Manconi, Isabelle Bruyninckx et Benoît Dispa, bourgmestre de Gembloux.

Merci au Centre d'Étude de la Police (CEP) et aux organisateurs pour avoir permis ma participation au colloque du CEP organisé par Julien Pieret et Jean Tignol intitulé : « Les sanctions administratives communales et leurs acteurs : un SAC de nœuds ? » le 8 décembre 2016 à Mons.

Merci à l'Association des Provinces Wallonnes (APW) pour avoir permis ma participation à la journée d'étude de l'APW : « Échange de pratiques sur les sanctions administratives communales (SAC) » le 10 mars 2017 à Namur.

Enfin merci à ma promotrice, Marie-Aude Beernaert, toujours disponible, qui a accepté de me recevoir, de répondre à mes nombreuses questions, qui m'a dispensé de précieux conseils et qui va prendre le temps de lire ce mémoire.

Table des matières

Introduction	3
Titre I. Présentation de l'instrument.....	5
Chapitre 1. Histoire	5
Chapitre 2. Contexte.....	9
Chapitre 3. Infractions	12
Chapitre 4. Procédure	14
Section 1. Constatation	14
Section 2. Poursuites.....	17
Chapitre 5. Sanctions.....	19
Section 1. Catégories	19
Section 2. Déroulement	20
Section 3. Mesures alternatives	23
Chapitre 6. Recours	24
Chapitre 7. Conclusion partielle	26
Titre II. Point de vue et difficultés des différents acteurs.....	27
Chapitre 1. Communes et SAC.....	27
Section 1. Adoption d'un règlement général de police.....	28
Section 2. Mise en œuvre.....	31
Section 3. Résultats.....	34
Chapitre 2. Police et SAC.....	36
Section 1. Police locale et fédérale	36
Section 2. Adaptations du terrain.....	37
Section 3. Projets de règlements pour le comportement dans le domaine du chemin de fer..	39
Chapitre 3. Parquet et SAC.....	41
Section 1. Protocole d'accord	41
Section 2. Place de la victime	43
Titre III. Adéquation avec quelques principes généraux du droit	45
Chapitre 1. Brevet de constitutionnalité ?	45
Chapitre 2. Garanties dues à une procédure pénale et aux droits de l'enfant.....	48
Section 1. Garanties dues à une procédure pénale.....	48
Section 2. Garanties dues aux droits de l'enfant.....	50

SAC, la fin justifie-t-elle les moyens ?

Chapitre 3. Séparation des pouvoirs et indépendance du fonctionnaire sanctionnateur.....	52
Section 1. Séparation des pouvoirs	52
Section 2. Indépendance du fonctionnaire sanctionnateur.....	53
Chapitre 4. Légalité et sécurité juridique.....	58
Section 1. Légalité	58
Section 2. Sécurité juridique	62
Conclusion.....	66
Bibliographie	70
Législation	70
Jurisprudence	71
Doctrine	71
Divers	72
Documents consultés	73

Introduction

1 - Le système des sanctions administratives communales, ci-après « SAC », est un outil mis à la disposition des communes pour leur permettre de sanctionner des comportements (auparavant classés sans suite par le pouvoir judiciaire) que celles-ci incriminent dans leur règlement général de police. Ces infractions étaient au départ de petites incivilités, mais nous le verrons, le champ d'application s'élargit de plus en plus au fur et à mesure des réformes, que ce soit au niveau des infractions, mais aussi en ce qui concerne les acteurs. Cette évolution très rapide peut poser quelques problèmes d'ordre légal et pratique.

2 – La mise en œuvre du système est théoriquement facultative, mais nous constaterons que la réalité est différente et que certaines communes n'ont politiquement pas eu le choix. Étant donné la grande variété d'acteurs concernés et leurs différents rôles dans le système des SAC, ce mémoire se veut en partie pratique car le mécanisme, permettant une certaine marge de manœuvre, induit de ce fait son appropriation par les acteurs. On doit par conséquent observer que ceux-ci ne sont pas que des figurants et on aurait tendance à plutôt considérer l'idée inverse, c'est-à-dire que ce sont eux qui construisent le système¹. C'est la raison pour laquelle nous avons rencontré et écouté des acteurs de terrains, afin d'analyser les différentes difficultés qu'ils doivent surmonter face à cette loi qui leur laisse une liberté importante. En effet, nous sommes devant une législation voulue par les politiques dont les acteurs doivent s'accommoder et l'adaptation n'est pas toujours évidente. On le constatera par exemple avec la géométrie variable des communes et de leurs moyens.

En résumé, notre but premier était d'arriver à acquérir une vision globale de cet instrument, d'abord théoriquement (ce qui sera le sujet de la première partie de cet écrit), puis pratiquement (dans la deuxième partie).

3 - Comme conclut S. MANTOVANI dans son recueil, « le glissement de la sphère pénale vers la sphère administrative est patent et plus encore lorsque nous en venons à considérer les infractions mixtes. Les uns mentionneront que les Villes et les Communes auront la maîtrise de leurs règlements de police et pourront combattre ce qu'il y a de pire, à savoir l'impunité ; les autres déploreront la démission pure et simple de l'État et de son troisième pouvoir au bénéfice de structures administratives. Nous affirmons que les Villes et Communes, et particulièrement leurs fonctionnaires sanctionneurs, sont devenus des organes d'une justice de proximité que

¹ Annexe I. Compte rendu d'un colloque organisé à Mons le 8 décembre 2016, intervention de Jean Tignol, p. 7.

SAC, la fin justifie-t-elle les moyens ?

le législateur – pour combien de temps encore ? – se plaît à ne pas qualifier comme telle. C’est une réalité nouvelle qui ne va pas reculer »².

Peut-on comparer le système des SAC à un système pénal mais utilisé de façon administrative (ce qui permet un traitement plus rapide et efficace) pour sanctionner des infractions au niveau communal ? Dans ce cas, les garanties de la procédure pénale classique sont-elles respectées ? Ou bien n’est-ce pas nécessaire car il s’agit de petites incivilités ? De grands principes de notre démocratie sont-ils touchés par ce modèle qui se veut efficace tout en désengorgeant la justice ? Quel est le coût/bénéfice pour une commune et pour la population ? Pour la démocratie ? En résumé, la fin justifie-t-elle les moyens ? Nous essayerons dans une troisième partie de faire une balance entre d’un côté certains grands principes théoriques de notre démocratie et de l’autre, la mise en application concrète et les avantages de ce système qui justifient ou non d’écarter certains de ces principes.

4 - En ce qui concerne l’ensemble du travail, nous partons du postulat que le système est bon même si d’autres solutions auraient été préférables comme le refinancement du pouvoir judiciaire pour un meilleur équilibre entre les pouvoirs. Constatant des difficultés, nous recherchons par ailleurs une série de solutions afin d’améliorer la pratique, la logique et les garanties pour tous les acteurs, du citoyen au fonctionnaire sanctionnateur en passant par la commune.

5 - Commençons donc cet écrit par la présentation théorique des sanctions administratives communales. Ce premier titre contient plusieurs chapitres. Après l’historique des différentes modifications législatives qui ont mené à la loi du 24 juin 2013³, nous expliquerons le contexte qui conduisit à l’élaboration de ce nouveau système puis, de façon plus classique, nous verrons les infractions qui peuvent mener à l’instauration de SAC, la procédure, les sanctions applicables et les recours possibles.

² S. MANTOVANI, Formation de base en matière de sanctions administratives communales, donnée à l’école régionale d’administration publique à Bruxelles, notes arrêtées le 8 novembre 2013, p. 69.

³ Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

Titre I. Présentation de l'instrument

Chapitre 1. Histoire

6 - Avant les SAC, des sanctions pénales pouvaient déjà être appliquées par les communes via les peines de police, mais celles-ci étaient traitées au niveau du pouvoir judiciaire classique avec des problèmes de classements sans suite⁴.

On franchit une étape le 13 mai 1999, puisque le législateur leur octroya une arme supplémentaire : les sanctions administratives. Le principal effet fut à ce moment-là d'élargir le champ d'action des communes en matière de police puisqu'elles n'étaient plus seulement compétentes pour les atteintes à l'ordre public, mais aussi quand celui-ci est simplement menacé, en cas de dérangement public⁵. Quels étaient alors les objectifs ? D'abord de désengorger la justice pénale pour qu'elle puisse se consacrer à des formes plus sérieuses de criminalité⁶ et ensuite de pouvoir sanctionner effectivement certains comportements inciviques impunis jusqu'alors⁷. À l'époque, leur utilisation était toutefois très marginale⁸, les communes étaient assez réticentes, car la loi n'était pas assez claire et ses concepts peu précis dans certains cas. De plus, instaurer les SAC coûtait de l'argent et aucun budget supplémentaire n'était prévu par le fédéral⁹. Toutefois, on constata que le sentiment d'insécurité reculait au niveau des citoyens¹⁰.

Cette loi compléta l'article 135, §2 en ajoutant la notion de dérangement public et inséra l'article 119bis dans la nouvelle loi communale, ci-après « NLC ». La commune avait alors par conséquent le choix d'instaurer des peines de police ou des sanctions administratives¹¹. Le principe d'interdiction de double incrimination fut aussi introduit. Il interdit l'instauration de sanctions administratives dans le cas où les faits seraient déjà pénalement sanctionnés¹². La loi

⁴ Y. CARTUYVELS et C. GUILLAIN, « Introduction : les sanctions administratives communales en Belgique : sources et principes d'un contrôle social renforcé », in *Les sanctions administratives communales*, Bruxelles, la Charte, 2015, p. 7.

⁵ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Jean Tignol, p. 2.

⁶ Projet de loi relatif aux sanctions administratives dans les communes, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/1, p. 1.

⁷ N. PATOUOSSA, « Les grandes lignes de la réforme des sanctions administratives communales », in *Sanctions Administratives Communales*, Brugge, Vanden Broele, 2014, p. 13.

⁸ S. SMOOS et J. ROBERT, *Guide pratique des sanctions administratives communales*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie asbl, 2006, p. 5.

⁹ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Jean Tignol, p. 2.

¹⁰ TAXES & REDEVANCES CONSULT, « Les sanctions administratives communales (S.A.C.) étendues aux infractions à l'arrêt et au stationnement », orateur : Patrick Defoux, séminaire n°5 donné le 24 novembre 2016 à Namur, p. 9.

¹¹ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 6.

¹² *Ibid.*, p. 6.

fut complétée par une circulaire ministérielle OOP30 du 2 mai 2001¹³ qui définit notamment, mais de manière assez floue la notion de « dérangement public ». On constate à ce propos que le pouvoir exécutif participe donc à l'écriture législative puisqu'il définit une notion qui ne l'est pas dans la loi. On remarque par ce fait que la séparation stricte des pouvoirs n'est par ailleurs plus respectée¹⁴.

7 – Les lois du 7 mai¹⁵ et du 17 juin 2004¹⁶ vinrent améliorer ce système en dépénalisant des infractions du titre X du Code pénal ce qui permit aux communes de les sanctionner dans leur règlement de police¹⁷. De plus, elles instaurèrent les infractions mixtes, exceptions au principe de l'interdiction de double incrimination puisque les communes peuvent maintenant sanctionner de façon administrative certains comportements qualifiés de délits. Toutefois, le respect du principe *non bis in idem* ne permet pas de sanctionner de deux manières différentes un même comportement¹⁸. La commune ne peut donc adopter une sanction que dans le cas où le parquet n'interviendrait pas¹⁹. Ces lois permirent aussi d'élargir les catégories d'agents constatateurs qui peuvent constater les infractions (mouvement d'élargissement qui continuera par la suite)²⁰, de mettre en place une procédure de médiation²¹ et d'infliger des sanctions aux mineurs d'âge de plus de seize ans²².

8 - Ensuite, les lois du 20 juillet 2005²³ et du 25 janvier 2007²⁴ vinrent compléter des lacunes et résoudre des problèmes constatés suite à la mise en œuvre des lois de 1999 et 2004. L'idée était de repénaliser certains comportements, car ils n'étaient plus punis dans les faits pour les mineurs de moins de 16 ans. On constatait un vide juridique. Des délais furent augmentés et on impliqua les parents des mineurs dans la procédure²⁵.

¹³ Circ. min. OOP30 du 2 mai 2001 relative à l'exécution de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, *M.B.*, 23 mai 2001, p. 17246.

¹⁴ Y. CARTUYVELS et C. GUILLAIN, *op. cit.*, pp. 5-8.

¹⁵ Loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale, *M.B.*, 25 juin 2004, p. 52181.

¹⁶ Loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale, *M.B.*, 23 juillet 2004, p. 57001.

¹⁷ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 7.

¹⁸ *Ibid.*, p. 7.

¹⁹ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Jean Tignol, p. 3.

²⁰ *Ibid.*, p. 3.

²¹ A. VASSART, *La nouvelle législation des sanctions administratives communales*, Bruxelles, politeia, 2014, p. 28.

²² S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 8.

²³ Loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 29 juillet 2005, p. 33804.

²⁴ Loi du 25 janvier 2007 visant à réprimer le graffiti et la dégradation des propriétés immobilières et modifiant la nouvelle loi communale, *M.B.*, 20 février 2007, p. 8169.

²⁵ A. VASSART, *op. cit.*, pp. 30-32.

9 - La loi du 25 avril 2007²⁶, en modifiant l'art. 1716 du Code civil et en permettant aux communes d'infliger une amende administrative en cas de non-mention du montant du loyer et des charges communes dans toute communication publique ou officielle d'une mise en location, nous fait constater qu'on peut prévoir des SAC en dehors du maintien de l'ordre public²⁷. Certaines communes ont utilisé cette possibilité. Est-ce acceptable ? Nous reparlerons dans la partie III de l'opportunité du dépassement de la notion d'ordre public.

10 - La loi du 15 mai 2007²⁸ créa la fonction de gardien de la paix et permit un contrôle d'identité des contrevenants²⁹.

11 - Le législateur, ayant conclu à l'efficacité des SAC, décida d'utiliser cet instrument pour des infractions concernant l'environnement, constatant qu'il y avait aussi un sentiment d'impunité dans ce domaine. Le décret wallon du 5 juin 2008³⁰ prévoit par conséquent quatre types de sanctions pour des dizaines de comportements punis par des amendes allant de 1 à 100.000 euros³¹. Parmi elles, trois sortes d'infractions peuvent être insérées dans les règlements généraux de police, ci-après « RGP », des communes : l'incinération de déchets ménagers en plein air ou dans des installations non conformes, l'abandon de déchets, en ce compris les dépôts qui affectent les cours d'eau et les infractions de troisième et de quatrième catégories aux lois et décrets visés à l'article D.138, alinéa 1^{er} du décret. Les deux premières sont les plus utilisées par les communes qui peuvent réclamer une amende comprise entre 50 et 100.000 euros³².

12 - Enfin, la loi du 24 juin 2013, ci-après « loi SAC », née à la suite d'un accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011³³, supprima l'art. 119bis de la NLC, pour régler elle-même la matière des SAC³⁴. Avant cette loi, les SAC n'étaient instaurées que pour des infractions

²⁶ Loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 8 mai 2007, p. 25103.

²⁷ A. VASSART, *op. cit.*, pp. 33-34.

²⁸ Loi du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119bis de la nouvelle loi communale, *M.B.*, 29 juin 2007, p. 36090.

²⁹ D. MARÉCHAL, « Les sanctions administratives et les parquets », in *Sanctions Administratives Communales*, Brugge, Vanden Broele, 2014, p. 56.

³⁰ Décr. du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement, *M.B.*, 20 juin 2008, p. 31852.

³¹ TAXES & REDEVANCES CONSULT, « Les sanctions administratives communales (S.A.C.) étendues aux infractions à l'arrêt et au stationnement », orateur : Patrick Defoux, séminaire n°5 donné le 24 novembre 2016 à Namur, p. 9.

³² *Ibid.*, p. 15.

³³ N. PATOUOSSA, *op. cit.*, p. 13.

³⁴ A. VASSART, *op. cit.*, p. 34.

environnementales et des comportements inciviques du Code pénal³⁵. La loi SAC modifie notamment le terme de « dérangement public » pour le remplacer par la notion d'« incivilité »³⁶. Elle élargit le champ d'application des SAC aux mineurs de plus de 14 ans mais ajoute les conditions d'une décision expresse de la commune et de l'obligation de consulter les organes représentatifs de la jeunesse présents sur le territoire communal³⁷. On augmente le montant de l'amende, on introduit la prestation citoyenne (nouvelle mesure alternative) et l'infraction d'arrêt et stationnement. On crée la récidive et on en permet l'application grâce à un registre SAC contenant les différentes infractions constatées pour un même individu, afin d'obtenir une vue d'ensemble³⁸. La loi permet (et oblige dans certains cas) la conclusion d'un protocole d'accord entre le parquet et la commune. Le paiement immédiat devient possible pour les non-résidents belges et un rapport bisannuel sur l'application de la loi est prévu³⁹. Enfin, on étend encore les catégories de personnes pouvant être agents constatateurs aux gardes champêtres et fonctionnaires provinciaux, et on modifie la liste des infractions mixtes⁴⁰.

Cette loi encourage deux éléments. D'abord, l'harmonisation des règlements généraux de police, ci-après « RGP », et des zones de police (quand il s'agit de zones pluricommunales). Ensuite, la signature de protocoles d'accord entre le parquet et les communes, afin d'organiser une répartition des tâches⁴¹.

13 - Depuis 2013, trois lois correctrices ont été édictées, mais leur impact n'est que marginal. Une circulaire explicative⁴² a vu le jour ainsi que plusieurs arrêtés d'exécution et une lettre pédagogique (circulaire du 23 décembre 2013⁴³)⁴⁴.

14 – Les différentes réformes démontrent un élargissement progressif du champ d'application aboutissant à un régime juridique distinct⁴⁵. On voit une première difficulté pour l'application

³⁵ TAXES & REDEVANCES CONSULT, « Les sanctions administratives communales (S.A.C.) étendues aux infractions à l'arrêt et au stationnement », orateur : Patrick Defoux, séminaire n°5 donné le 24 novembre 2016 à Namur, p. 5.

³⁶ A. VASSART, *op. cit.*, p. 24.

³⁷ *Ibid.*, p. 58.

³⁸ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Jean Tignol, p. 4.

³⁹ Annexe III. Compte rendu d'une journée d'étude organisée à Namur le 10 mars 2017, intervention d'Ann De Backer, p. 55.

⁴⁰ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Jean Tignol, p. 4.

⁴¹ *Ibid.*, p. 3.

⁴² Circ. expl. du 22 juillet 2014 de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 8 août 2014, p. 387.

⁴³ Lettre pédagogique du 23 décembre 2013, <https://www.besafe.be/fr/prevention-criminalite/legislation/sac-lettre-p%C3%A9dagogique-du-23-d%C3%A9cembre-2013>.

⁴⁴ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Jean Tignol, p. 3.

⁴⁵ T. WIMMER, « Les sanctions administratives communales et l'administration », in *Sanctions Administratives Communales*, Brugge, Vanden Broele, 2014, p. 29.

de ce système : la succession rapide de modifications législatives que les acteurs doivent pouvoir suivre⁴⁶ et que les citoyens sont censés assimiler.

15 - On ne peut que constater l'intérêt du législateur, qui n'a pas perdu de temps dans la mise en œuvre de cette solution. Qu'est-ce qui explique cet engouement ? Nous analyserons dans ce deuxième chapitre d'où venait la demande d'instauration des SAC, le contexte politique de l'époque, les motivations exprimées dans les travaux préparatoires de la loi de 1999 et enfin le contexte plus large de ce système.

Chapitre 2. Contexte

16 - Tout d'abord, qui a été le moteur de l'instauration de ce système ? D'une part, il s'agit d'une demande de certaines grandes communes qui désiraient davantage d'outils répressifs. D'autre part, ce sont des revendications au niveau politique, c'est-à-dire des propositions de loi qui ont été mises sur la table en réponse notamment à la demande des citoyens⁴⁷. Le parti socialiste flamand est l'acteur politique principal de la loi du 13 mai 1999, ce qui explique en partie le choix d'une justice délocalisée au niveau des communes (comme aux Pays-Bas, pays dont il préférerait s'inspirer) au lieu d'un refinancement de la justice classique (comme en France)⁴⁸.

17 - Ensuite, quel était le contexte politique de l'époque ? Dans les années 1990, on a vu le discours sur l'insécurité prendre une certaine importance après plusieurs événements (« les tueurs du Brabant wallon, les cellules communistes combattantes et le drame du Heysel »⁴⁹) qui accentuèrent, dix ans plus tôt, le combat contre la criminalité de grande envergure⁵⁰. Ce fut l'époque d'une montée de l'extrême droite et par conséquent, une partie de ce discours a été reprise au niveau politique en général⁵¹. Cette ascension s'explique notamment par l'augmentation des flux migratoires due à des quartiers vides et bon marché dans les villes où les migrants vinrent s'installer. Tout cela mena à une « cohabitation forcée entre autochtones et allochtones »⁵², qui renforça le sentiment d'insécurité⁵³. C'est aussi une des suites de l'affaire Dutroux (arrestation en 1996) qui a induit un sentiment de défiance envers la justice et la police

⁴⁶ D. MARÉCHAL, *op. cit.*, p. 56.

⁴⁷ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Nathalie Patouossa, p. 8.

⁴⁸ Y. CARTUYVELS et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p.7.

⁴⁹ E. DEVROE, « La création d'une culture de contrôle ? Les intentions politiques derrière la genèse des Sanctions Administratives Communales », in *Les sanctions administratives communales*, Bruxelles, la Charte, 2015, p. 31.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Nathalie Patouossa, p. 8.

⁵² E. DEVROE, *op. cit.*, p. 32.

⁵³ *Ibid.*

de même qu'un refus du laxisme en matière de répression⁵⁴. La réforme de la police (1998) qui précéda les SAC contenait des axes, idées et instruments qui influencèrent la loi⁵⁵. Ce contexte a été propice à l'élaboration de ce système promettant plus de sécurité et moins d'impunité.

18 - Troisièmement, que nous disent les travaux préparatoires ? Le but était de réprimer certaines infractions jugées moins importantes et qui ne devraient logiquement pas être confiées aux juridictions pénales qui, avec leurs moyens limités, ne devraient s'occuper que de la criminalité plus sérieuse. La solution des SAC découle du constat pratique que ces comportements sont généralement classés sans suite ce qui implique que les communes sont donc incapables de lutter de façon efficace contre le dérangement local⁵⁶.

19 - Enfin, est-ce que la motivation de cette loi ne pourrait pas être analysée de façon plus macroscopique, afin d'expliquer autrement la création de ce système ? Des chercheurs en sciences sociales inscrivent ce phénomène dans un plus large contexte : celui du rapport à la répression, du rôle de l'État et de l'entrepreneuriat urbain⁵⁷.

20 - D'abord, intéressons-nous au rapport à la répression. On constate un élargissement du filet punitif puisqu'on punit de plus en plus des comportements qui avant ne l'étaient pas. Il s'agit d'un abaissement du seuil de la déviance, on étend le contrôle et la surveillance. Avant, le fait de ne pas tailler sa haie était un problème de bonne vie et mœurs, c'était la société elle-même qui réglait ce type de soucis, entre voisins par exemple. Aujourd'hui, ce genre de comportement est écrit dans un RGP et il existe des acteurs pour constater et sanctionner, parfois sur la plainte de ce même voisin qui n'essaie peut-être même plus de dialoguer en premier lieu avec le contrevenant. On voit qu'un glissement s'est opéré, des principes de bonne vie et mœurs aux règles, du contrôle social informel à un contrôle formel institutionnalisé. Certains parlent de « pénalisation du social, de sécurisation du social, de stigmatisation »⁵⁸ et craignent par ailleurs que ce genre de système ne pénalise des citoyens déjà marginalisés à la base⁵⁹. Est-ce qu'un certain contrôle social manque dans notre société moderne⁶⁰? On a finalement « mobilisé des outils lourds de type droit que l'on peut qualifier de « quasi pénal » pour régler des problèmes de vie en société alors que ce sont des règles du vivre ensemble qui devraient normalement régir

⁵⁴ S. MANTOVANI, Formation de base en matière de sanctions administratives communales, donnée à l'école régionale d'administration publique à Bruxelles, notes arrêtées le 8 novembre 2013, p. 4.

⁵⁵ E. DEVROE, *op. cit.*, pp. 37-38.

⁵⁶ Projet de loi relatif aux sanctions administratives dans les communes, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/1.

⁵⁷ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Jean Tignol, pp. 4-5.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 5.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 4-5.

⁶⁰ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Marjorie Meunier, p. 10.

ces comportements »⁶¹. Le gouvernement a donc choisi d'augmenter sa fonction répressive et pénale face à la dislocation sociale croissante⁶². Par ce fait, n'est-on pas en train de traiter les symptômes à la place de solutionner les réels problèmes qui sont derrière⁶³? De plus, ce contrôle plus formel ne mène-t-il pas à davantage d'intolérance dans le vivre ensemble⁶⁴?

21 - Ensuite, préoccupons-nous du rôle de l'État. L'État providence a fait place à un État réglementé. Face à une crise financière et de légitimité, cette logique sécuritaire est une réponse. On observe une diminution de l'horizon de l'action étatique, le gouvernement n'a plus d'emprise sur la mobilité des biens et du capital par exemple et il se rabattra donc sur ce qu'il peut encore réglementer afin de rester légitime et de restaurer son autorité⁶⁵. Cette réponse s'est manifestée pour les sanctions administratives communales via des acteurs infra étatiques, dans ce cas-ci les communes. Celles-ci sont responsabilisées pour assurer la sécurité et on nous présente ce niveau comme l'endroit adéquat pour régler des problèmes dont les raisons profondes sont parfois supralocales et échappent par conséquent au niveau local. On a donc élargi le champ de leurs compétences au-delà de l'ordre public au sens strict. C'est le résultat de la vision de l'autonomie communale (principe constitutionnel) et d'une marge de manœuvre puisque ce sont maintenant les communes qui déterminent ce qui fait nuisance, si elles sanctionnent et comment elles le font. Auparavant, ces comportements n'étaient pas punis, les SAC sont donc une alternative aux non-poursuites ; il s'agit d'une criminalisation adaptative puisqu'au lieu de donner les moyens aux dispositifs existants, on a préféré créer un nouveau système⁶⁶. « On n'est plus dans du droit pénal au sens strict mais dans une optique de répression et non de décriminalisation, certains parlent d'une décriminalisation punitive »⁶⁷. On remarque par ailleurs une diminution du financement et des moyens pour les services publics (police, justice), est-ce qu'on veut par-là prouver leur inefficacité et justifier de cette manière le fait que l'on confie leurs missions à d'autres instances et acteurs⁶⁸?

22 - On est enfin dans un contexte de libéralisme et d'économie ouverte où les villes doivent attirer les investisseurs en offrant un lieu attractif où la sécurité est garantie. La concurrence est donc bien présente entre les villes puisque les entrepreneurs sont libres de changer d'endroit. Il

⁶¹ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Manuel Lambert, p. 14.

⁶² B. VANOBBERGEN et M. ROM, « GAS geven of GAS terugnemen ? », *Orde Dag*, 2016/73, p. 72.

⁶³ T. BAUWENS, S. PLEYSIER, E. DE PAUW et T. VAN DEN BROECK, « De nieuwe GAS-wet. Zuurstof of stikstof voor steden en gemeenten ? », *Orde Dag*, 2016/73, p. 4.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁶⁵ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Jean Tignol, p. 5.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 4-5.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 4.

⁶⁸ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Manuel Lambert, p. 14.

s'agit du contexte de l'entrepreneuriat urbain⁶⁹. La sécurité, la tranquillité, la propreté et l'ordre public sont des critères utilisés au niveau de la concurrence.

23 - C'est dans ce contexte que sont nées les sanctions administratives communales. Comme prévu, expliquons ce système mis en place par les communes, en quatre chapitres. En premier lieu, nous ferons un aperçu des trois catégories d'infractions. Ensuite, nous verrons la procédure mise en œuvre pour instaurer des SAC, les trois sanctions que la commune peut instaurer et enfin les recours organisés contre cette décision de sanction.

Chapitre 3. Infractions

24 - Il existe classiquement trois grandes catégories d'infractions que les communes peuvent insérer dans leur RGP et qui peuvent être sanctionnées par des SAC mais depuis 2014, les infractions d'arrêt et de stationnement peuvent être ajoutées. De plus, d'autres législations permettent de sanctionner de la même manière, par exemple des infractions de voirie et des infractions environnementales ce qui peut d'ailleurs poser des problèmes pratiques comme nous le verrons par la suite.

25 - Tout d'abord, on peut infliger des SAC à des comportements qui ne sont pas encore sanctionnés pénalement et que l'autorité communale a décidé de sanctionner dans son RGP. Ce peut être n'importe quelle infraction tant qu'elle n'est pas déjà prévue et sanctionnée en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. Il s'agit par exemple du citoyen qui ne tond pas sa pelouse pendant les heures de tonte prévues⁷⁰.

26 - Ensuite, il y a les infractions mixtes, ce sont des infractions pénales pour lesquelles une sanction administrative peut éventuellement être infligée. Il en existe deux catégories. La première contient les coups et blessures volontaires⁷¹, les injures de personnes par des faits, écrits, images ou emblèmes⁷² et la destruction en tout ou en partie, ou la mise hors d'usage à dessein de nuire de voitures, wagons et véhicules à moteur⁷³. Ce sont les infractions dites « infractions mixtes graves »⁷⁴.

⁶⁹ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Jean Tignol, p. 5.

⁷⁰ TAXES & REDEVANCES CONSULT, « Les sanctions administratives communales (S.A.C.) étendues aux infractions à l'arrêt et au stationnement », orateur : Patrick Defoux, séminaire n°5 donné le 24 novembre 2016 à Namur, p. 11.

⁷¹ C. pén., art. 398.

⁷² C. pén., art. 448.

⁷³ C. pén., art. 521, alinéa 3.

⁷⁴ TAXES & REDEVANCES CONSULT, « Les sanctions administratives communales (S.A.C.) étendues aux infractions à l'arrêt et au stationnement », orateur : Patrick Defoux, séminaire n°5 donné le 24 novembre 2016 à Namur, p. 15.

27 - La seconde catégorie contient quant à elle les vols simples⁷⁵, la destruction ou la dégradation de tombeaux, monuments et objets d'art⁷⁶, les dégradations immobilières⁷⁷, les destructions d'arbres⁷⁸, de clôtures⁷⁹, les dégradations mobilières⁸⁰, le tapage nocturne⁸¹, la dégradation de clôture⁸², les petites voies de fait et de violences légères⁸³, les graffitis⁸⁴ et le fait de se dissimuler le visage dans les lieux publics⁸⁵. Ce sont les infractions dites « infractions mixtes légères »⁸⁶.

28 - Enfin, certains délits que l'on retrouve dans le Code pénal peuvent être assortis de SAC⁸⁷. Toutefois, on ne peut infliger d'amende que dans le cas où le parquet décide de ne pas poursuivre⁸⁸.

29 - Une nouvelle catégorie a été ajoutée en 2014⁸⁹, il s'agit des infractions relatives à l'arrêt et au stationnement⁹⁰. C'est la fin de la tolérance concernant par exemple les stationnements en double file ou sur le trottoir⁹¹. Avant l'instauration de SAC à ce sujet, le ministère public proposait des transactions et il n'est maintenant plus représenté dans la procédure⁹². L'amende seule sera applicable et il s'agit de trois montants rigides : 55, 110 et 330 euros selon la catégorie. Précisons toutefois que le dernier montant risque d'être peu utilisé puisque cela concerne seulement l'infraction improbable qui consiste à mettre un véhicule à l'arrêt ou en stationnement sur un passage à niveau⁹³. Ces amendes fixes semblent poser problème dans la pratique pour certains cas de conscience de fonctionnaires sanctionneurs qui aimeraient

⁷⁵ C. pén., art. 461 et 463.

⁷⁶ C. pén., art. 526.

⁷⁷ C. pén., art. 534bis et 534ter.

⁷⁸ C. pén., art. 537.

⁷⁹ C. pén., art. 545.

⁸⁰ C. pén., art. 559, 1°.

⁸¹ C. pén., art. 561, 1°.

⁸² C. pén., art. 563, 2°.

⁸³ C. pén., art. 563, 3°.

⁸⁴ C. pén., art. 534bis.

⁸⁵ C. pén., art. 563bis.

⁸⁶ TAXES & REDEVANCES CONSULT, « Les sanctions administratives communales (S.A.C.) étendues aux infractions à l'arrêt et au stationnement », orateur : Patrick Defoux, séminaire n°5 donné le 24 novembre 2016 à Namur, p. 14.

⁸⁷ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 15.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 16.

⁸⁹ A.R. du 9 mars 2014 relatif aux sanctions administratives communales pour les infractions en matière d'arrêt et de stationnement et pour les infractions aux signaux C3 et F103 constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement, *M.B.*, 20 juin 2014, p. 46946.

⁹⁰ A. VASSART, *op. cit.*, p. 36.

⁹¹ TAXES & REDEVANCES CONSULT, « Les sanctions administratives communales (S.A.C.) étendues aux infractions à l'arrêt et au stationnement », orateur : Patrick Defoux, séminaire n°5 donné le 24 novembre 2016 à Namur, p. 5.

⁹² *Ibid.*, p. 6.

⁹³ *Ibid.*, p. 14.

pouvoir user de circonstances atténuantes afin de pouvoir réduire l'amende⁹⁴. De plus, aucune mesure alternative n'est pour l'instant possible. Certains justifient cela par le fait qu'il s'agit d'une procédure très stricte avec des délais très courts⁹⁵. Pour ces dernières infractions, on pourrait voir une énorme augmentation de SAC et de procès-verbaux pour les communes qui les introduisent. En effet, prenons l'exemple d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, la commune passerait de 500 à 3000 procès-verbaux par an si l'on rajoutait le stationnement gênant⁹⁶. Cet ajout générerait une nouvelle forme de revenus pour les communes ; on peut de ce fait imaginer un engouement supérieur pour les SAC⁹⁷. Le législateur avait-il en tête de favoriser l'implémentation du système par un incitant financier ?

30 - En ce qui concerne les infractions qui sont dans le RGP mais aussi dans le Code pénal, c'est-à-dire les infractions mixtes et les infractions à l'arrêt et au stationnement, précisons qu'un protocole d'accord est nécessaire entre la commune et le procureur du Roi⁹⁸.

31 - Finalement, ajoutons que des communes sanctionnent aussi certains comportements concernant les voiries⁹⁹ et la délinquance environnementale¹⁰⁰.

32 - Quelle est maintenant la procédure classique prévue pour sanctionner ces différentes infractions ? Celles-ci sont dans un premier temps constatées puis des poursuites sont intentées.

Chapitre 4. Procédure

33 – La procédure est différente s'il est question d'une SAC classique ou d'une infraction en matière d'arrêt et de stationnement¹⁰¹, pour laquelle la procédure est alors simplifiée¹⁰². Nous verrons cette dernière dans la quatrième section de ce chapitre.

Section 1. Constatation

34 - Il faut en premier lieu constater l'infraction au règlement de police. C'est l'agent constatateur qui est la personne compétente. Plusieurs catégories peuvent assumer ce rôle, mais elles n'ont pas les mêmes compétences¹⁰³.

⁹⁴ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Bertrand de Buisseret, p. 60.

⁹⁵ Annexe III, *op. cit.*, intervention d'Ann De Backer, p. 62.

⁹⁶ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Jean-Luc Roland, p. 11.

⁹⁷ T. BAUWENS, S. PLEYSIER, E. DE PAUW et T. VAN DEN BROECK, *op. cit.*, p. 6.

⁹⁸ TAXES & REDEVANCES CONSULT, « Les sanctions administratives communales (S.A.C.) étendues aux infractions à l'arrêt et au stationnement », orateur : Patrick Defoux, séminaire n°5 donné le 24 novembre 2016 à Namur, p. 15.

⁹⁹ Décr. du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, *M.B.*, 4 mars 2014, p. 18244.

¹⁰⁰ C. env., livre Ier, partie VIII.

¹⁰¹ Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, art. 29, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹⁰² N. DUMAREY, *Handboek voor de GAS-vaststeller*, Brugge, die Keure, 2016, p. 44.

¹⁰³ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 27.

35 - Tout d'abord, les services de police. Les fonctionnaires de police peuvent constater toutes les infractions (sanctionnées pénalement ou administrativement et par conséquent les mixtes également). Des difficultés peuvent dès lors être rencontrées si les règlements de police ne sont pas harmonisés pour une même zone, ce qui mène à différentes infractions et sanctions selon la commune de la constatation. Le procès-verbal rédigé lors de la constatation ne possède aucune force probante particulière, il ne s'agit que d'un simple renseignement¹⁰⁴. Ils peuvent constater des infractions d'arrêt et de stationnement et concernant ces infractions particulières, ne faudrait-il pas prévoir des constatations via des dispositifs automatiques¹⁰⁵?

36 - Ensuite, les agents communaux ou agents « constatateurs ». Ils peuvent être désignés par le conseil communal s'ils respectent les conditions prévues par un arrêté royal¹⁰⁶. À la différence des fonctionnaires de police, ils ne peuvent constater que les infractions sanctionnées par des SAC. Ils ne sont donc pas compétents pour les infractions d'arrêt et de stationnement¹⁰⁷. Des accords préalables peuvent être conclus afin de leur permettre de constater dans toutes les communes d'une zone pluricommunale¹⁰⁸.

37 - Troisièmement, les agents des sociétés de transport en commun, ils ne pourraient aussi constater que les infractions sanctionnées par des SAC¹⁰⁹. Deux des conditions de leur instauration sont que ces agents ne puissent constater que dans leur sphère de compétence et faire partie d'une catégorie déterminée par le Roi. Cet arrêté royal n'existe pas encore jusqu'à présent (mai 2017)¹¹⁰.

38 - En ce qui concerne ces deux catégories, ils ne peuvent pas exiger l'identité d'un contrevenant, mais ils peuvent la demander¹¹¹. Cela peut poser problème dans le cas où l'individu ne s'identifierait pas spontanément, il faut alors appeler la police ou indiquer que la

¹⁰⁴ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, pp. 27-29.

¹⁰⁵ F. VROMAN et S. MALEFASON, « De GAS-wetgeving : een kind van zijn tijd ? *O tempora ! O mores !* », *Orde Dag*, 2016/73, p. 30.

¹⁰⁶ A.R. du 21 décembre 2013 fixant les conditions minimales en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétence des fonctionnaires et membres du personnel compétents pour constater les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives communales, *M.B.*, 27 décembre 2013, p. 102915.

¹⁰⁷ N. DUMAREY, *Handboek voor de GAS-vaststeller*, Brugge, die Keure, 2016, pp. 29-30.

¹⁰⁸ Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, art. 21, §1, 1^o, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹⁰⁹ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 29.

¹¹⁰ N. DUMAREY, *Handboek voor de GAS-vaststeller*, Brugge, die Keure, 2016, p. 34.

¹¹¹ Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, art. 21, §3, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

personne n'est pas identifiée. De plus, les constatations n'ont ici que la valeur d'un simple renseignement, elles ne lient donc pas l'autorité¹¹².

39 - Quatrièmement, les agents de gardiennage désignés par le conseil communal¹¹³. La loi précise qu'ils peuvent, dans le cadre de leur fonction¹¹⁴, déclarer les infractions sanctionnées par des SAC aux agents de police. Ils ne peuvent donc pas constater. Cette possibilité peut poser question sur son intérêt puisque n'importe quel citoyen peut faire cette dénonciation¹¹⁵.

40 - Enfin, comme le prévoit la loi, des fonctionnaires provinciaux et régionaux, les membres du personnel des coopérations intercommunales et régies communales autonomes peuvent être désignés par le conseil communal à cette fin¹¹⁶.

41 - Des difficultés peuvent aussi être rencontrées au niveau des différentes législations qu'il est possible de mettre en œuvre pour instaurer des infractions SAC. Par rapport aux infractions environnementales par exemple, une formation supplémentaire doit être suivie. S'il veut en plus pouvoir constater des sanctions administratives communales classiques, l'agent doit réussir un examen en bout de formation. Le décret voirie crée lui aussi sa propre catégorie d'agents communaux qui constatent les infractions de voirie¹¹⁷. On se retrouve donc avec un agent constatateur qui peut constater certaines infractions alors que son collègue peut en constater d'autres selon les conditions remplies ou non.

42 - Il faut prendre en compte le pouvoir d'appréciation de l'agent constatateur car c'est là que commence la procédure. Si ce pouvoir est exercé justement, de façon réfléchie et adaptée à l'endroit où il constate l'infraction, c'est déjà un excellent point de départ¹¹⁸. Il n'est pas question d'appliquer la législation aveuglément, voilà encore une preuve de l'importance des acteurs de terrain dans cette matière. Que préconiser ? Doit-on étendre encore la liste des personnes pouvant constater ? Pourquoi pas jusqu'au secteur privé ? Peut-on considérer qu'il s'agit d'une profession publique¹¹⁹ ? Notons que cette multiplication des acteurs inquiète certains auteurs, notamment quand il s'agit d'acteurs privés qui recherchent le profit et non l'intérêt général. De plus, les formations peuvent sembler précaires par rapport à celles des

¹¹² S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 30.

¹¹³ A. VASSART, *op. cit.*, p. 40.

¹¹⁴ Loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services internes de gardiennage, art. 1^{er}, §1, alinéa 1^{er}, 6^o, *M.B.*, 29 mai 1990, p. 10963.

¹¹⁵ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 29.

¹¹⁶ Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, art. 21, §1^{er}, 2^o, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹¹⁷ Annexe III, *op. cit.*, intervention d'Angélique Buschman, p. 71.

¹¹⁸ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Marjorie Meunier, p. 10.

¹¹⁹ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Julien Pieret, p. 7.

policiers¹²⁰. De façon pratique, l'agent constatateur est obligé d'indiquer son nom et son prénom dans le document qui sera transmis par la suite au contrevenant. Cette pratique fait partie des craintes des agents qui redoutent les représailles. Ne serait-il pas plus opportun de simplement indiquer un numéro d'identification ¹²¹?

43 - Après la constatation de l'infraction, d'autres acteurs s'occupent des poursuites qui sont elles-mêmes différentes selon le type d'infraction constatée. Le comportement est donc le facteur déterminant la façon dont se passera la suite.

Section 2. Poursuites

44 – Nous avons tout d'abord, les infractions punies par des peines de police, que nous appellerons les « infractions de type I ». Ce sont les premières sanctions que la commune a historiquement pu instaurer. Dans ce cas, et après constatation, le parquet a trois possibilités : classer sans suite, « éteindre l'action publique suite au paiement d'une somme d'argent »¹²² ou poursuivre¹²³.

45 - Ensuite, les infractions de type II, celles qui sont uniquement sanctionnées de façon administrative. Le procès-verbal (s'il s'agit d'un fonctionnaire de police) ou le constat (dans les autres cas) doit être envoyé au fonctionnaire sanctionnateur. Au niveau du délai, cette communication doit être faite dans le mois de la constatation. En cas de non-respect, l'amende ne peut pas être infligée.

46 - Enfin, les infractions mixtes. Le principe général de la loi était d'interdire de prévoir des SAC si le comportement est déjà sanctionné par une norme hiérarchiquement supérieure. Toutefois, il existe une dérogation : les infractions mixtes ou de type III. Il s'agit d'une liste de certains délits déterminés du Code pénal (divisés en deux catégories¹²⁴) qui peuvent être assortis d'amendes administratives au lieu de sanctions pénales. Rappelons toutefois que le principe *non bis in idem* doit être respecté et il interdit de sanctionner deux fois un même comportement¹²⁵. Il faudrait mettre en place un « système de communication permanent entre les parquets et les fonctionnaires sanctionneurs qui permette un échange d'informations utiles

¹²⁰ M. LAMBERT, « Les sanctions administratives : l'insoutenable légèreté communale ? », in *Les sanctions administratives communales*, Bruxelles, la Charte, 2015, pp. 158-159.

¹²¹ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Bertrand de Buisseret, p. 61.

¹²² S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 31.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Voy. *supra* – Chapitre 3. Infractions, pp. 12-13.

¹²⁵ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, pp. 32-33.

au jour le jour »¹²⁶. Avec les technologies dont nous disposons actuellement, cela pourrait être fait sans trop de complications.

47 - Pour les infractions mixtes de première catégorie¹²⁷, la constatation est faite par un fonctionnaire de police, un agent de police ou un garde champêtre particulier. Dans les deux mois suivant la constatation des faits¹²⁸, l'original est envoyé au procureur et la copie au fonctionnaire sanctionnateur. Ce délai est réduit à un mois dans le cas d'un flagrant délit¹²⁹. La date de remise du procès-verbal est déterminée par la police. Le procureur doit alors décider dans les deux mois suivant la réception de ce qu'il veut faire : poursuivre ou classer sans suite. S'il poursuit ou dépasse le délai, cela empêche la commune d'appliquer une amende administrative. La dernière possibilité pour le parquet est de faire savoir, en respectant le délai, et de façon explicite au fonctionnaire sanctionnateur, qu'il classera sans suite, mais qu'une SAC est opportune. C'est uniquement dans ce cas que la commune peut le faire¹³⁰. Notons que selon l'Union des Villes et Communes de Wallonie, « ce type de délit contre les personnes dépasse la notion de « nuisances » dont devraient s'occuper les communes en vertu de leur mission de maintien de l'ordre public »¹³¹.

En ce qui concerne les infractions mixtes de deuxième catégorie¹³², la même procédure s'applique si ce n'est qu'en cas de non-réaction du parquet dans le délai de deux mois, la commune peut appliquer l'amende administrative¹³³. Par contre, si le procureur réagit, c'est-à-dire s'il poursuit ou s'il classe sans suite, l'amende ne sera plus infligée¹³⁴.

Pour ces deux catégories d'infractions, il faut conclure un protocole d'accord (respectant le modèle fixé par le Roi¹³⁵) entre la commune et le parquet instaurant les lignes directrices dans cette matière¹³⁶. Ce protocole doit respecter la loi et les droits du contrevenant¹³⁷.

¹²⁶ D. MARÉCHAL, *op. cit.*, p. 71.

¹²⁷ Voy. *supra* – point 26, p. 12.

¹²⁸ A. VASSART, *op. cit.*, p. 43.

¹²⁹ TAXES & REDEVANCES CONSULT, « Les sanctions administratives communales (S.A.C.) étendues aux infractions à l'arrêt et au stationnement », orateur : Patrick Defoux, séminaire n°5 donné le 24 novembre 2016 à Namur, p. 23.

¹³⁰ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 34.

¹³¹ *Ibid.*, p. 34.

¹³² Voy. *supra* – point 27, p. 13.

¹³³ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, pp. 34-35.

¹³⁴ A. VASSART, *op. cit.*, p. 45.

¹³⁵ A.R. du 21 décembre 2013 fixant les conditions et le modèle du protocole d'accord en exécution de l'article 23 de la loi relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 27 décembre 2013, p. 102905.

¹³⁶ A. VASSART, *op. cit.*, p. 44.

¹³⁷ Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, art. 23, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

48 - Il existe le phénomène du « cumul de qualifications » ou « concours d'infractions »¹³⁸. Certains comportements, selon leur qualification, peuvent constituer une infraction pénale, mais aussi être sanctionnés administrativement dans certaines communes. Par exemple, le fait d'uriner sur la voie publique est visé au niveau communal pour la propreté publique, mais ce comportement peut aussi s'avérer être un « outrage public aux bonnes mœurs »¹³⁹. En cas de doute, le dossier est envoyé au parquet et la commune ne pourra infliger son amende que dans le cas où il déciderait de ne pas poursuivre¹⁴⁰.

49 - Après la constatation d'un comportement infractionnel, quelle est la procédure de traitement d'une part par le constatateur et d'autre part par le fonctionnaire sanctionnateur ? Celui-ci a la possibilité d'infliger une sanction qu'il juge opportune. Quelles sont ces différentes sanctions, comment se déroule la procédure et quelles sont les mesures alternatives envisageables ?

Chapitre 5. Sanctions

Section 1. Catégories

50 - Il existe différents types de SAC. Tout d'abord, l'amende administrative (la plus utilisée) qui permet de réclamer une somme d'argent de maximum 350 euros pour les majeurs et 175 euros pour les mineurs¹⁴¹. Ensuite, la suspension ou le retrait administratif d'une autorisation ou d'une permission délivrée par la commune¹⁴². Enfin, la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif¹⁴³.

51 - Pour ce qui est de l'amende, il est possible de la moduler puisqu'elle est « proportionnée à la gravité des faits qui la motivent, et en fonction de l'éventuelle récidive »¹⁴⁴. On considère qu'il y a récidive si un même comportement a été commis dans les 24 mois précédant la constatation de la nouvelle infraction¹⁴⁵. À ce niveau, la difficulté réside dans la notion de récidive qui est différente selon le niveau communal ou fédéral. Cette récidive peut être

¹³⁸ A. VASSART, *op. cit.*, p. 52.

¹³⁹ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 35.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, art. 4, §1, 1°, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹⁴² Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, art. 4, §1, 2° et 3°, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹⁴³ Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, art. 4, §1, 4°, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹⁴⁴ Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, art. 7, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹⁴⁵ A. VASSART, *op. cit.*, p. 37.

constatée grâce à un registre que les communes doivent tenir. Ne serait-il pas plus intéressant d'avoir un fichier au moins régional, si pas fédéral afin de traiter efficacement la récidive ¹⁴⁶?

52 - Le fonctionnaire sanctionnateur est compétent pour infliger les amendes administratives. Une liste publiée dans l'arrêté royal du 7 janvier 2001 ¹⁴⁷ désigne les différentes catégories de personnes qui peuvent être nommées à ce poste et les conditions requises ¹⁴⁸. Il peut s'agir de secrétaires communaux ou de fonctionnaires contractuels ou statutaires. Plusieurs communes peuvent même décider d'en désigner un pour l'ensemble via un accord ¹⁴⁹. Il n'a en règle générale pas le pouvoir de demander des devoirs d'enquête à la police ¹⁵⁰. Il est donc démuné puisqu'il n'a aucun moyen d'investigation ¹⁵¹. Toutefois, à Nivelles par exemple, le fonctionnaire sanctionnateur a cette possibilité, dans les limites légales fixées. E. BAESSENS peut, si un procès-verbal n'est pas complet, réaliser des apostilles ¹⁵². Le fonctionnaire sanctionnateur est par ailleurs saisi pour les faits précisés dans l'acte de saisine (procès-verbal ou constat) mais il peut les requalifier si nécessaire ¹⁵³. Ses compétences sont bien limitées par la loi mais on peut trouver anormal qu'il puisse requalifier et demeurer compétent par la suite. Il statue en dernier ressort sans avoir la possibilité d'entendre la victime qui pourrait avoir des informations complémentaires intéressantes pour cette requalification ¹⁵⁴.

Section 2. Déroulement

53 - En cas d'amende administrative, c'est le fonctionnaire sanctionnateur qui reçoit le dossier afin de le traiter. Le conseil communal a aussi la possibilité de recourir à un fonctionnaire provincial. Il est désigné si l'avis du procureur du Roi est favorable. Il existe une incompatibilité : il ne peut pas être le directeur financier de la commune ¹⁵⁵. Un même fonctionnaire peut s'occuper de plusieurs communes et une formation est obligatoire ¹⁵⁶. La commune peut donc soit employer à temps plein un ou plusieurs fonctionnaires sanctionnateurs,

¹⁴⁶ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Catherine Braet, p. 23.

¹⁴⁷ A.R. 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, *M.B.*, 2 février 2001, p. 2823.

¹⁴⁸ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 12.

¹⁴⁹ N. DUMAREY, *Handboek voor de GAS-vaststeller*, Brugge, die Keure, 2016, p. 35.

¹⁵⁰ D. MARÉCHAL, *op. cit.*, p. 61.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 69.

¹⁵² Annexe I, *op. cit.*, intervention d'Emilie Baesens, p. 29.

¹⁵³ D. MARÉCHAL, *op. cit.*, p. 64.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 65.

¹⁵⁵ A.R. du 21 décembre 2013 fixant les conditions de qualification et d'indépendance du fonctionnaire chargé d'infliger l'amende administrative et la manière de percevoir les amendes en exécution de la loi relative aux sanctions administratives dans les communes, art. 1, *M.B.*, 27 décembre 2013, p. 102913.

¹⁵⁶ A. VASSART, *op. cit.*, p. 46.

choisir un fonctionnaire provincial ou sélectionner un membre de leur personnel qui ne le fera alors qu'à temps partiel. Selon ce choix, la capacité de traitement sera bien différente¹⁵⁷.

54 – En cas d'infractions d'arrêt et de stationnement, c'est l'article 29 de la loi SAC qui prévoit la procédure applicable. Le fonctionnaire sanctionnateur, par envoi ordinaire, informe le contrevenant des faits, de l'infraction et de l'amende (il n'y a pas de mesures alternatives pour ces infractions). Sauf s'il fait savoir ses moyens de défense par envoi ordinaire, le contrevenant doit payer cette amende dans les trente jours. Il peut être entendu s'il s'agit de plus de 70 euros. Si les moyens de défense ne sont pas fondés, l'individu doit en être informé dans les trente jours à partir de la notification. En cas de non-paiement de l'amende, un rappel est envoyé avec un nouveau délai de trente jours. En tout, la procédure ne peut donc durer au maximum que deux mois et demi¹⁵⁸.

55 – Quelques particularités sont prévues pour ces infractions. Pour faciliter le travail, le fonctionnaire a maintenant accès aux données de la Division de l'Immatriculation des Véhicules (DIV)¹⁵⁹. Les policiers vérifient s'il n'y a pas de défaut d'assurance ou de contrôle technique. Si c'est le cas, la sanction administrative communale est supprimée¹⁶⁰. De plus, un mécanisme plus rapide a été instauré, celui de la perception immédiate qui est utilisé lorsqu'il s'agit de contrevenants étrangers. Cette technique est toutefois peu utilisée dans la pratique¹⁶¹. Enfin, comme le précise l'article 33 de la loi SAC, si le conducteur n'est pas dans le véhicule, l'amende est envoyée au titulaire de la plaque d'immatriculation¹⁶².

56 - S'il s'agit des autres infractions sanctionnées par une amende, le fonctionnaire sanctionnateur décide s'il doit ou non sanctionner via une procédure administrative (respectant les droits de la défense)¹⁶³. Pour ce faire, l'agent doit prévenir l'individu qu'une procédure administrative est en cours par le biais d'une lettre recommandée fournissant une copie du procès-verbal de constatation. Cette lettre doit contenir certaines mentions : les faits reprochés, la possibilité de répondre par écrit, de solliciter une défense orale (seulement si l'amende est supérieure à 70 euros), de se faire représenter par un avocat et enfin la faculté de pouvoir

¹⁵⁷ D. MARÉCHAL, *op. cit.*, p. 69.

¹⁵⁸ N. PATOUOSSA, *op. cit.*, p. 24.

¹⁵⁹ A. VASSART, *op. cit.*, p. 47.

¹⁶⁰ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Catherine Braet, p. 78.

¹⁶¹ A. VASSART, *op. cit.*, p. 55.

¹⁶² TAXES & REDEVANCES CONSULT, « Les sanctions administratives communales (S.A.C.) étendues aux infractions à l'arrêt et au stationnement », orateur : Patrick Defoux, séminaire n°5 donné le 24 novembre 2016 à Namur, p. 25.

¹⁶³ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 35.

consulter son dossier¹⁶⁴. L'obligation du recommandé pose question, car beaucoup de communes ne le font plus jugeant cette pratique contreproductive. En effet, la moitié des courriers reviennent, car les contrevenants n'ont pas été chercher l'envoi recommandé à la poste. De plus, ce n'est pas prescrit à peine de nullité. Pourtant, les juges de police annulent la sanction quand cette obligation n'a pas été respectée. Dans certains cas, les personnes concernées ont pourtant bien reçu le premier courrier et la décision. Ne faudrait-il pas par conséquent laisser ce choix aux communes dans la loi ¹⁶⁵? C'est pourtant une question de sécurité pour les citoyens, car des problèmes au niveau de la poste peuvent survenir. C'est donc une économie d'argent que les acteurs demandent, mais c'est aussi le droit du citoyen de recevoir la notification.

57 - Aucune sanction ne peut être infligée avant le délai de quinze jours qui permet de faire valoir sa défense, ni avant la défense orale si elle est demandée, sauf si le contrevenant énonce explicitement qu'il ne conteste pas les faits¹⁶⁶.

58 - Un mois après cette notification par recommandé, la décision a force exécutoire ce qui implique que l'autorité peut recourir aux services d'un huissier de justice pour recouvrer ses créances, car la notification vaut titre¹⁶⁷.

59 - S'il s'agit d'une des trois autres sanctions administratives (suspension, retrait ou fermeture), un avertissement préalable est obligatoire expliquant qu'une sanction devra être imposée en cas de nouvelle infraction ou si la situation perdure¹⁶⁸. Ce document contient aussi un extrait du règlement transgressé. C'est le collège communal qui les prononce et le conseil communal qui décide de la manière de notifier cette sanction au contrevenant¹⁶⁹. Dans ce cas, aucune procédure pour le respect des droits de la défense n'est prévue, mais les principes généraux de droit administratif s'appliquent¹⁷⁰.

60 - Au niveau du délai de prescription, il s'agit d'un délai de six mois qui prend cours à partir de la constatation¹⁷¹. C'est dans ce délai que le fonctionnaire doit notifier par une lettre recommandée sa décision d'infliger une amende administrative. Quand ce délai est dépassé,

¹⁶⁴ A. VASSART, *op. cit.*, p. 47.

¹⁶⁵ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Bertrand de Buisseret, p. 60.

¹⁶⁶ A. VASSART, *op. cit.*, p. 47.

¹⁶⁷ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 36.

¹⁶⁸ Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, art. 45, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 38.

¹⁷⁰ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 39.

¹⁷¹ A. VASSART, *op. cit.*, p. 47.

aucune amende ne peut plus être infligée¹⁷². Ce délai est toutefois augmenté à douze mois lorsqu'il y a un accord sur une prestation citoyenne ou une médiation¹⁷³. Ne doit-on pas craindre des décisions rendues « à la chaîne » étant donné la rapidité des décisions rendues, ce qui ne permettra peut-être pas toujours un examen approfondi des dossiers ¹⁷⁴?

61 - Le fonctionnaire sanctionnateur, selon le cas, peut décider d'instaurer des mesures alternatives à la sanction. Elles sont au nombre de deux : la médiation et la prestation citoyenne. La section 3 présente ces instruments.

Section 3. Mesures alternatives

62 - En ce qui concerne la médiation, cette mesure alternative n'est prévue¹⁷⁵ qu'en cas d'amende administrative. C'est une faculté pour les communes et ce n'est donc possible que si la procédure de médiation a été prévue dans un règlement communal. Toutefois, il existe une exception à ce principe : la procédure de médiation est obligatoire si un mineur est concerné¹⁷⁶.

63 - Cette médiation doit intervenir dans le délai de prescription de six mois seulement aux deux conditions que le contrevenant donne son accord et qu'on identifie une victime. Elle permet soit l'indemnisation, soit la réparation du dommage. En cas d'accord, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende¹⁷⁷. Il existe deux incompatibilités quant au médiateur : il ne peut être ni fonctionnaire sanctionnateur ni agent constatateur¹⁷⁸. Il n'y a aucune précision dans la loi en ce qui concerne les modalités, ce qui laisse une large marge de manœuvre aux communes. À titre de preuve, il faudra tout de même un écrit si on veut respecter la circulaire OOP 30bis¹⁷⁹.

64 – Concernant la prestation citoyenne, si elle est prévue par le règlement communal, le fonctionnaire sanctionnateur peut la proposer à la place de l'amende, à la condition que le contrevenant soit d'accord.¹⁸⁰ Il s'agit d'une « prestation d'intérêt général effectuée par le contrevenant au profit de la collectivité »¹⁸¹, la loi nous précise qu'il peut s'agir « d'une

¹⁷² S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 36.

¹⁷³ Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, art. 26, §2, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹⁷⁴ TAXES & REDEVANCES CONSULT, « Les sanctions administratives communales (S.A.C.) étendues aux infractions à l'arrêt et au stationnement », orateur : Patrick Defoux, séminaire n°5 donné le 24 novembre 2016 à Namur, p. 8.

¹⁷⁵ Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, art. 4, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

¹⁷⁶ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 37.

¹⁷⁷ A. VASSART, *op. cit.*, pp. 56-57.

¹⁷⁸ N. PATOUOSSA, *op. cit.*, p. 20.

¹⁷⁹ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 37.

¹⁸⁰ A. VASSART, *op. cit.*, p. 57.

¹⁸¹ Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, art. 4, §2, 1^o, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

formation et/ou d'une prestation non rémunérée encadrée par la commune ou une personne morale compétente désignée par la commune et exécutée au bénéfice d'un service communal ou d'une personne morale de droit public, une fondation ou une association sans but lucratif »¹⁸². Elle doit être prestée dans un délai de six mois et ne peut dépasser trente heures¹⁸³. Si elle est exécutée, aucune amende ne peut plus être infligée¹⁸⁴. S'il s'agit d'un mineur, elle ne peut excéder quinze heures et les parents peuvent demander de l'accompagner lors de l'exécution de la prestation¹⁸⁵.

65 - Le citoyen reçoit une SAC à cause d'un comportement en contradiction avec le RGP de sa commune, le dossier est ensuite traité et on lui inflige une sanction, que peut-il faire pour protester ? C'est le sujet de notre chapitre 6.

Chapitre 6. Recours

66 – Pour les amendes administratives, la loi prévoit la possibilité d'aller devant le tribunal de police par le biais d'une requête écrite dans la langue de la juridiction¹⁸⁶, dans un délai d'un mois à partir de la notification de la décision. Ce recours suspend l'exécution de l'amende administrative¹⁸⁷. « Le tribunal de police se prononce, dans le cadre d'un débat contradictoire et public, sur le recours introduit contre l'amende administrative. Il jugera de la légalité et de la proportionnalité de l'amende imposée »¹⁸⁸. Il a alors deux possibilités : confirmer la décision ou la réformer¹⁸⁹. Ce recours est ouvert au contrevenant, mais aussi à la commune si elle estime que le fonctionnaire sanctionnateur aurait dû poursuivre. La décision n'est pas susceptible d'appel. Dans la pratique, il y a très peu de recours et cela s'explique par les faibles montants en jeu¹⁹⁰. Souvent, l'auteur des faits n'a pas pu présenter ses arguments devant le fonctionnaire sanctionnateur avant d'aller devant une cour. Or, dans la plupart des cas, si cela avait été fait, il n'y aurait pas eu d'amendes et le recours n'aurait pas été nécessaire. De plus, le fonctionnaire se voit condamner à l'indemnité de procédure alors qu'il découvre ces arguments pour la

¹⁸² Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, art. 10, alinéa 2, 1° et 2°, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293

¹⁸³ N. DUMAREY, *op. cit.*, p. 29.

¹⁸⁴ A. VASSART, *op. cit.*, p.57.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 59.

¹⁸⁶ N. DUMAREY, *op. cit.*, p. 43.

¹⁸⁷ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 38.

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ P. DE SURAY, « Le fonctionnaire sanctionnateur dans tous ses états ! », in *Sanctions Administratives Communales*, Brugge, Vanden Broele, 2014, p. 78.

¹⁹⁰ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Marc Servais, p. 34.

première fois. Ne faudrait-il pas dès lors instaurer l'obligation de se présenter préalablement au recours devant le fonctionnaire afin de se défendre ¹⁹¹?

67 - En ce qui concerne la représentation de la commune devant le juge, il faut tout d'abord un représentant pour les recours contre elle mais un autre est aussi nécessaire quand la commune décide d'introduire un recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur. Dans le premier cas, le fonctionnaire sanctionnateur peut défendre la commune, mais un avocat sera peut-être plus intéressant pour éviter une perte de temps pour le fonctionnaire. Dans le second cas, c'est par contre impossible. De plus, il est nécessaire d'informer le directeur financier ou le receveur qu'un recours est en cours afin qu'il puisse réagir en conséquence au niveau du recouvrement de l'amende¹⁹².

68 - S'il s'agit d'un mineur, le recours est gratuit et se déroule devant le tribunal de la jeunesse. De plus, la décision est susceptible d'appel, mais seulement dans le cas où des mesures de garde et de préservation ou d'éducation sont décidées¹⁹³.

69 - Par contre pour les autres sanctions (retrait, suspension, fermeture), aucun recours n'est organisé contre la décision du collègue. Le Conseil d'État est compétent puisqu'il s'agit d'une décision administrative¹⁹⁴.

70 – Vient enfin la question d'un appel pour le fonctionnaire sanctionnateur. Le problème se situe dans le fait que ceux-ci sont déroutés par les motivations parfois très limitées des jugements des juges de police. Avec cette législation peut-être trop peu précise, les juges ne sont plus dans la proportionnalité et la légalité, mais trop souvent dans l'opportunité. On se retrouve alors avec des jugements qui prévoient une sanction non pas de 70 euros, mais bien de 60 euros pour l'infraction d'uriner. C'est une appréciation subjective qui ne repose sur rien¹⁹⁵. Ce jugement d'opportunité considéré comme problématique pour certains ne peut toutefois pas être réduit puisque la convention européenne des droits de l'homme prévoit un recours de pleine juridiction contre les sanctions administratives. Sauf à sortir de la convention, comme la France l'a fait, les praticiens devront par conséquent faire avec¹⁹⁶.

¹⁹¹ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Bertrand de Buisseret, p. 59.

¹⁹² TAXES & REDEVANCES CONSULT, « Les sanctions administratives communales, coordination entre le fonctionnaire sanctionnateur et le directeur financier », orateur : Patrick Defoux, donné le 14 février 2017 à Wierde, p. 19.

¹⁹³ A. VASSART, *op. cit.*, p.60.

¹⁹⁴ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 39.

¹⁹⁵ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Bertrand de Buisseret, p. 60.

¹⁹⁶ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Philippe de Koster, p. 67.

Chapitre 7. Conclusion partielle

71 - Étant donné tous ces paramètres, quels sont les éléments qui peuvent nous faire penser que le système est plus efficace qu'auparavant ? Le constat est positif puisque le délai pour rendre une décision est inférieur (maximum 6 mois à partir de la constatation), la procédure est moins lourde avec un fonctionnaire sanctionnateur juge et procureur, ce dernier aura moins d'infractions à traiter puisque seules celles constatées sur sa commune sont à priori concernées. Le recouvrement est lui aussi plus facile puisque le directeur financier de la commune est compétent et probablement par le biais d'une procédure informatisée. Enfin, les recettes sont pour la commune qui est donc plus motivée pour investir dans ce système. La précipitation ne devrait toutefois pas avoir le pas sur la bonne interprétation de la loi au niveau des procédures¹⁹⁷. Alors la fin justifie-t-elle les moyens ? Compte tenu de ces différents avantages, on peut constater que le système fonctionne et qu'il apporte des améliorations indéniables. Quel est maintenant le point de vue des différents acteurs et de la potentielle érosion de certains principes de la démocratie ?

72 - Après ce bref aperçu du mécanisme des sanctions administratives communales, passons maintenant au titre II de ce travail qui concerne la pratique, ce que pensent les différents acteurs et les problématiques particulières qu'ils peuvent rencontrer. Nous verrons tout d'abord le point de vue des communes, ensuite celui de la police et nous terminerons par le parquet.

¹⁹⁷ TAXES & REDEVANCES CONSULT, « Les sanctions administratives communales (S.A.C.) étendues aux infractions à l'arrêt et au stationnement », orateur : Patrick Defoux, séminaire n°5 donné le 24 novembre 2016 à Namur, p. 7.

Titre II. Point de vue et difficultés des différents acteurs

73 - Afin d'introduire cette partie plus pratique, examinons quelques chiffres concernant les SAC. L'article 52 de la loi SAC prévoit qu'un rapport doit être présenté tous les deux ans. Le premier rapport réalisé par le SPF intérieur (prévention et sécurité) date du 3 décembre 2015. Pour obtenir des chiffres, le SPF a envoyé un questionnaire qui a été envoyé à toutes les communes belges. La moitié y a répondu (56%¹⁹⁸) et ça a permis de quantifier certaines réalités. Par exemple, à part certaines particularités communales, ce sont systématiquement les mêmes faits qui sont poursuivis. Les mesures alternatives ne sont en général pas utilisées et le protocole d'accord l'est de plus en plus, mais ce n'est pas toujours le cas. En ce qui concerne l'appel, le pourcentage est faible puisqu'on parle de 7%. Au niveau des agents constatateurs, c'est surtout la police qui constate¹⁹⁹. Enfin, les infractions les plus fréquentes présentées dans l'ordre sont : le dépôt clandestin d'immondices, les nuisances sonores et les chiens sans laisse²⁰⁰. Nous commencerons notre propos par le point de vue des communes.

Chapitre 1. Communes et SAC

74 - Les SAC sont proposées par les autorités et particulièrement pour répondre aux besoins des grandes villes²⁰¹. Cependant à Gembloux, commune de taille moyenne où nous avons pu interroger la juriste ainsi que l'agent constatateur de la ville, le système a dû être implémenté. De façon générale, le besoin ne vient pourtant pas du terrain. D'ailleurs, une certaine commune dans la province du Luxembourg refuse catégoriquement toute intégration des SAC,²⁰² ce qui prouve que les SAC ne sont pas toujours désirées. Comment le système peut-il s'implémenter quand, comme à Gembloux, ils n'ont pas vraiment eu le choix et est-ce que cela fonctionne correctement ?

75 - Parmi les missions que doivent assumer les communes se trouve « le maintien de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publique »²⁰³. Afin d'implémenter le système des SAC, la commune doit tout d'abord adapter son règlement de police en instaurant des sanctions administratives à de nouveaux comportements qu'elle déterminera et/ou à des comportements déjà réprimés²⁰⁴.

¹⁹⁸ Annexe III, *op. cit.*, intervention d'Ann De Backer, p. 56.

¹⁹⁹ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Julien Pieret, p. 7.

²⁰⁰ Annexe III, *op. cit.*, intervention d'Ann De Backer, p. 56.

²⁰¹ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Sybille Smets, p. 44.

²⁰² Annexe III, *op. cit.*, intervention de Cédric Willay, p. 85.

²⁰³ T. WIMMER, « Les sanctions administratives communales et l'administration », in *Sanctions Administratives Communales*, Brugge, Vanden Broele, 2014, p. 29.

²⁰⁴ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 15.

76 - Pour être plus efficace, on voit souvent dans la pratique une uniformisation des règlements de police des différentes communes constituant la même zone de police, il s'agit de la création d'un texte commun qui doit être voté par chaque conseil communal²⁰⁵. Les choses se sont déroulées de cette façon à Gembloux comme nous allons le voir dans la première section concernant l'adoption d'un RGP.

Section 1. Adoption d'un règlement général de police

77 - La loi SAC propose une concertation préalable entre les communes d'une même zone de police pluricommunale et/ou d'un même arrondissement, favorisant ainsi l'harmonisation des règlements. Pour ce faire, la commune peut par exemple mettre en place une commission au sein du conseil de police et/ou un groupe de travail. L'autorité compétente doit alors valider ce qui a été proposé. Ensuite, puisqu'au niveau des infractions mixtes, un protocole d'accord doit être négocié, il faut que la commune se concerte avec le parquet. Elle doit le faire le plus tôt possible, par exemple via le conseil zonal de sécurité, pour éviter de nouvelles négociations au moment de la rédaction. Il faut aussi que la commune discute avec les agents constatateurs et les fonctionnaires sanctionneurs qui travaillent déjà sur ces matières depuis parfois des années. Ceux-ci pourront donner leur avis sur la mise en œuvre de principes théoriques sur le terrain. Il faut encore que la commune se concerte avec des organismes supracommunaux intéressés et/ou des associations actives dans certains secteurs précis afin d'avoir des avis et suggestions. Après tous ces échanges, le conseil de police de la zone devra donner son avis concernant le règlement général de police. Le RGP est alors proposé par le collège communal et définitivement adopté par le conseil communal. Il faudra, pour terminer, communiquer ce règlement à la population. Il s'agit d'une obligation quand des infractions sont appliquées aux mineurs de plus de 14 ans²⁰⁶.

78 - Dans la commune de Gembloux, le RGP a été modifié cette année pour implémenter les infractions mixtes, la médiation et les infractions d'arrêt et de stationnement. Auparavant, un acteur de terrain constatait déjà mais seulement pour les infractions environnementales. La demande d'instaurer des SAC ne vient pas de la ville de Gembloux mais ils n'ont pas eu le choix, car s'ils ne faisaient rien les policiers allaient pouvoir constater et réaliser des procès-verbaux mais ceux-ci allaient être classés sans suite. Politiquement, il n'était pas justifiable de ne rien faire. La zone de police Orneau-Mehaigne couvre trois communes : Gembloux, La Bruyère et Eghezée et il a semblé cohérent d'harmoniser les différents RGP en un RGP

²⁰⁵ S. SMOOS et J. ROBERT, *op. cit.*, p. 17.

²⁰⁶ T. WIMMER, *op. cit.*, pp. 31-33.

commun. Il a par contre fallu attendre quatre ans pour que les trois communes et la police tombent d'accord²⁰⁷.

79 – Il s'agissait tout de même d'un travail de longue haleine puisqu'on parle de quatre ans de discussions. Pourquoi tant de temps ? Le texte visait au départ à rencontrer toutes les situations possibles, réalistes ou non. Pour la police toutefois, ce n'était pas possible à gérer. Les policiers n'allaient pas se promener avec un énorme document pour pouvoir vérifier ce qui est ou pas dedans. Ces derniers voulaient donc quelque chose de moins conséquent et c'était un sujet de discussion entre le rédacteur du texte et les policiers. Il y avait aussi des divergences entre les communes et entre les bourgmestres. Entre les communes d'abord, par exemple neuf pages visaient Gembloux et les modalités de collecte des déchets alors que cela ne concernait pas la situation des deux autres communes, celles-ci n'en voyaient donc pas l'utilité. Ensuite au niveau des bourgmestres, il y avait des divergences politiques, par exemple simplement sur les heures de tonte. Il a donc fallu beaucoup de temps afin de s'accorder sur des détails²⁰⁸.

80 - Ce sont finalement deux juristes des communes d'Eghezée et de Gembloux qui ont élaboré la version finale du texte. Elles ont décidé ce qu'il ne fallait pas mettre, comment simplifier, comment rendre plus clair, ... Quel contrôle était effectué sur ce qu'elles réalisaient ? Des réunions étaient organisées avec le chef de corps de la zone de police. Une première version du texte a été présentée en 2016, quelques ajustements ont alors été demandés pour la partie concernant la police. Elles ont aussi présenté leur texte aux différents collègues pour que chaque échevin puisse demander des amendements concernant sa matière. Il n'y a par contre pas de contrôle de tutelle²⁰⁹. Tout le monde a finalement adopté le texte qui fait maintenant une septantaine de pages.

81 - Est-ce qu'un contrôle devrait être organisé ? Dans la pratique, voici un exemple concret qui illustre les problèmes qui pourraient surgir : il s'agit de l'infraction concernant les insultes à policier. Certaines zones de police la traitent comme une simple incivilité sanctionnée par une SAC dans le RGP communal. Cela ne devrait pourtant pas être du ressort de la commune puisque les articles 275 et 276 du Code pénal précisent que cette compétence appartient au parquet²¹⁰. De plus, l'imagination des communes pose parfois question quand on voit l'instauration de SAC pour : « Le fait d'effrayer des passants, de couvrir son visage d'un

²⁰⁷ Annexe II. Transcription de l'enregistrement de l'interview orale du 14 février 2017, p. 48.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 48.

²⁰⁹ *Ibid.*, pp. 48-49.

²¹⁰ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Philippe de Suray, p. 65.

masque autre que celui de Saint-Nicolas, de Père Noël ou de Père Fouettard, de dresser des animaux sur l'espace public, de se déguiser en prêtre, ... »²¹¹. Faudrait-il organiser un contrôle à priori pour déterminer si ces RGP sont légaux et pertinents ? Ou le contrôle à posteriori se fait-il naturellement par le biais des fonctionnaires sanctionneurs ?

82 - Pour déterminer les infractions et les peines ou SAC les concernant, il faut faire attention au fait qu'on ne peut les établir que dans le cas où elles ne sont pas déjà prévues par une loi, un décret ou une ordonnance pour de mêmes infractions. Ce qui implique qu'il faudra rester attentif aux futurs actes qui seront pris et qui pourraient dès lors créer une double incrimination²¹². De plus, il faut jongler avec plusieurs cadres légaux : la loi SAC d'une part, mais aussi par exemple en Région wallonne, le décret environnemental de 2008²¹³ et le décret voirie communale de 2014²¹⁴. Les procédures et les formations requises pour les agents constatateurs sont différentes s'il s'agit d'infractions mixtes, de délinquance environnementale ou d'infractions d'arrêt et stationnement. Cela peut donc être compliqué à gérer pour des communes qui n'ont pas nécessairement les moyens et la volonté politique avec elles. La tâche des agents peut également être rendue plus complexe lorsqu'ils rédigent les procès-verbaux²¹⁵. De plus, il peut arriver qu'un agent constatateur constate par exemple une infraction à 8h ; puis à 8h05, c'est une patrouille de police qui constate la même infraction. Certains ont résolu ce problème en mettant un autocollant²¹⁶ sur la voiture verbalisée²¹⁷.

83 - Il faut aussi décider de l'instauration ou non de la médiation et de la prestation citoyenne, les mesures alternatives. Pour la première, l'entité de Gembloux l'a mise en œuvre. La médiatrice désignée est celle de Sambreville qui est compétente pour tout l'arrondissement judiciaire de Namur. Elle pourra concrètement se déplacer à Gembloux pour tenir ses séances dans les bureaux de la ville. Le texte venait d'être envoyé pour signature en février 2017²¹⁸.

En ce qui concerne la seconde, très peu de communes l'ont instaurée, c'est pourtant une réponse intéressante et pédagogique. Ixelles l'a beaucoup développée par exemple, la prestation citoyenne peut d'ailleurs être pratiquée dans différents lieux. Est-ce dû à un manque de moyens

²¹¹ M. LAMBERT, *op. cit.*, p. 152.

²¹² T. WIMMER, *op. cit.*, p. 33.

²¹³ Décr. du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement, *M.B.*, 20 juin 2008, p. 31852.

²¹⁴ Décr. du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, *M.B.*, 4 mars 2014, p. 18244.

²¹⁵ Annexe I, *op. cit.*, intervention d'Emilie Baesens, p. 24.

²¹⁶ Annexe III, *op. cit.*, intervention d'Angélique Buschman, p. 79.

²¹⁷ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Catherine Braet, p. 78.

²¹⁸ Annexe II. Transcription de l'enregistrement de l'interview orale du 14 février 2017, p. 50.

ou d'investissement ? Est-ce plus difficile sur un petit territoire ²¹⁹? En ce qui concerne la commune de Gembloux, alors qu'ils trouvent ça dommage de ne pas l'instaurer, ils ne l'ont pas fait d'abord pour des raisons pratiques et ensuite à cause de mauvaises expériences. La raison pratique est le manque de moyens. Si par exemple on instaure comme prestation citoyenne le fait de ramasser les déchets, il faut un encadrement pour leur sécurité, mais aussi pour les surveiller. Il faut donc des moyens humains. Or à Gembloux, ils n'ont qu'un seul agent constatateur et celui-ci est en même temps chef d'équipe d'une trentaine de personnes. Les moyens humains ne sont donc pas suffisants pour instaurer une telle mesure. Les mauvaises expériences quant à elles concernaient la délinquance. La commune de Gembloux utilisait la prestation citoyenne et les délinquants étaient habillés comme les ouvriers communaux. Par conséquent, ils ont constaté des réactions de citoyens qui pensaient que les ouvriers ne faisaient rien alors qu'il s'agissait en fait des délinquants²²⁰.

84 – L'entité gembloutoise a choisi de ne pas appliquer les SAC à des mineurs de moins de 16 ans, car la procédure est très lourde et jugée inutile puisque ce sont les parents qui paient et ça ne servira donc pas de leçon²²¹.

85 - Dans la pratique, on remarque parfois des failles, des éléments dans le RGP qui ne sont pas adaptés ou de nouveaux comportements qui font leur apparition. Dans ce cas, à Tournai en tout cas, c'est en général la police qui remarque ce genre de problèmes. Ensuite, c'est le service juridique de la ville qui s'occupe des amendements et de l'écriture²²².

86 - Quand on constate tous ces éléments et comme le souligne P. DE SURAY, ces règlements deviennent finalement de véritables « mini codes pénaux »²²³. Comment se passe concrètement leur mise en œuvre ?

Section 2. Mise en œuvre

87 - Après l'écriture et l'adoption du RGP, il convient d'en assurer la publicité. On peut aussi décider d'organiser des réunions d'information. Que faire puisque le public n'est pas juriste ? On peut penser à des campagnes d'information en collaboration avec les différents acteurs²²⁴. Il faut que le citoyen soit au courant que des SAC existent et sont appliquées. À ce niveau-là, il y a encore beaucoup de travail à fournir, un travail de prévention et des campagnes de presse

²¹⁹ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Bertrand de Buisseret, p. 39.

²²⁰ Annexe II. Transcription de l'enregistrement de l'interview orale du 14 février 2017, p. 50.

²²¹ Annexe II. Transcription de l'enregistrement de l'interview orale du 14 février 2017, p. 52.

²²² Annexe I, *op. cit.*, intervention de Marjorie Meunier, p. 11.

²²³ P. DE SURAY, *op. cit.*, p. 74.

²²⁴ T. WIMMER, *op. cit.*, p. 40.

doivent notamment être prévus²²⁵. Gembloux a publié un avis sur le site de la ville avec un lien vers le nouveau RGP, il y a aussi eu un article de journal²²⁶ et un court extrait dans le bulletin communal. Ils n'ont par contre pas tenu de réunions d'information²²⁷. De façon générale, ce manque de publicité est problématique puisque les citoyens ne savent pas qu'ils doivent changer leurs comportements en plus du fait qu'à l'heure actuelle, ceux-ci se déplacent beaucoup et ils sont donc censés connaître les règles pour chaque endroit où ils se trouvent²²⁸.

88 - Par la suite, il faudra conclure un protocole d'accord avec le procureur du Roi si des infractions mixtes sont concernées²²⁹. Le but est de déterminer quelles sont celles qui ne devront pas être traitées par le parquet et qui pourront l'être directement par le fonctionnaire sanctionnateur²³⁰.

89 - La commune doit tenir un registre des SAC ce qui pourra permettre d'orienter les réformes à venir. Il s'agit d'un fichier contenant les personnes physiques ou morales qui ont déjà été sanctionnées. Les données sont gardées pendant cinq ans puis elles sont détruites ou rendues anonymes²³¹. Un problème constaté est le fait que les communes ne partagent pas entre elles ces données²³². Ce fichier est utilisé pour la notion de récidive, mais à partir du moment où un vol à l'étalage commis à Bruxelles n'est pas une récidive si le précédent vol avait été commis à Namur, ce registre a-t-il encore un sens quand il n'est pas partagé à un plus haut niveau²³³?

90 - La commune devra aussi organiser des formations pour les agents constatateurs et agents de police²³⁴. Elle n'est pas obligée de désigner des agents constatateurs et peut simplement utiliser les policiers pour constater²³⁵. Par exemple, dans la zone de police de Comines-Warneton, les formations concernent les « objectifs poursuivis par les lois instaurant les SAC, les infractions prévues et les priorités déterminées par les autorités communales. Ils font une lecture et une explication des articles ainsi qu'une explication technique sur la manière de retrouver ces articles dans le système informatique de rédaction des procès-verbaux. Ils étudient aussi les différents formulaires types à utiliser et donnent des informations sur le suivi qui sera

²²⁵ Annexe I, *op. cit.*, intervention d'Aurélié Blaise, p. 20.

²²⁶ Annexe II. Transcription de l'enregistrement de l'interview orale du 14 février 2017, p. 50.

²²⁷ *Ibid.*, p. 50.

²²⁸ M. LAMBERT, *op. cit.*, p. 157.

²²⁹ Loi du 24 juin 2014 relative aux sanctions administratives communales, art. 23, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

²³⁰ T. WIMMER, *op. cit.*, p. 40.

²³¹ N. PATOUOSSA, *op. cit.*, pp. 26-27.

²³² D. MARÉCHAL, *op. cit.*, p. 69.

²³³ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Bertrand de Buisseret, p. 60.

²³⁴ *Ibid.*, p. 41.

²³⁵ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Michel Vandewalle, p. 24.

donné aux procès-verbaux »²³⁶. Ils ont rédigé un document simplifié avec des tableaux reprenant le montant de l'amende, le type de document pour la constatation, le destinataire du procès-verbal et l'article du Code pénal s'il s'agit d'infractions mixtes. Toutes les personnes impliquées reçoivent ce document, mais il est aussi consultable en interne via le logiciel « polcom-soft »²³⁷.

91 - Enfin, une politique d'action commune semble opportune avec les forces de l'ordre pour définir la méthode de travail, éviter du travail inutile et favoriser une bonne communication et collaboration²³⁸. Les policiers et les gardiens de la paix constatateurs doivent aussi se répartir les tâches et se concerter²³⁹. Le dialogue et l'organisation sont très importants dans ce système pour qu'il soit efficace. Il faut des réunions régulières pour se coordonner. Sinon, les effets pourraient être problématiques, si par exemple un agent de police constate une infraction au niveau du stationnement puis un agent constatateur repasse par là et réalise le même constat²⁴⁰. Il est très important de mettre certaines interactions en place. Prenons l'agent constatateur, il doit de préférence avoir beaucoup de contacts avec la police (un commissaire de contact doit être désigné et afin de motiver les policiers, un feedback de la suite de leur travail doit être communiqué), mais aussi avec les commerçants et les citoyens²⁴¹.

92 - Au niveau de la commune de Gembloux, le problème réside dans le manque cruel de moyens. D'abord à leur niveau puisqu'il n'y a qu'un agent constatateur, mais aussi au niveau de la police, ils n'ont pas assez de policiers pour faire autant de patrouilles qu'ils ne le voudraient. L'agent lui-même ne fait pas de patrouilles, mais il est en quelque sorte en tournée grâce à ses hommes qui eux sont sur les routes, les parcs, ... Ça n'est pas le cas dans toutes les communes puisqu'à Sambreville par exemple, ils ont des gants, des bottes, ils peuvent descendre dans les égouts, prendre des échantillons, ils sont très souvent sur le terrain et ils ont même une tenue spécifique qui permet aux citoyens de les reconnaître. Ils ont une cellule qui a été créée expressément pour les SAC avec des secrétaires et des juristes. Ils ont trois agents constatateurs et un fonctionnaire sanctionnateur communal, la volonté politique est par

²³⁶ S. DAUCHY, « Le point de vue du policier : de la prévention à la constatation des infractions au moyen d'outils pratiques et technologiques », in *Sanctions Administratives Communales*, Brugge, Vanden Broele, 2014, p. 50.

²³⁷ *Ibid.*, p. 51.

²³⁸ T. WIMMER, *op. cit.*, p. 41.

²³⁹ Annexe I, *op. cit.*, intervention d'Emilie Baesens, p. 27.

²⁴⁰ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Michel Vandewalle, p. 28.

²⁴¹ Annexe I, *op. cit.*, intervention d'Aurélie Blaise, p. 20.

conséquent très différente là-bas par rapport à Gembloux où ils doivent se battre pour avoir l'essentiel²⁴².

93 - Ces exemples nous permettent de constater les différences qu'il peut y avoir entre plusieurs communes que ce soit au niveau des moyens, mais aussi en ce qui concerne les infractions, les sanctions, les mesures alternatives, les points de vue, les politiques, ... C'est un corollaire de l'autonomie communale et nous discuterons de ce morcellement pénal dans la troisième partie de cet écrit. Pour terminer ce chapitre concernant les communes, quels sont les résultats pour ces acteurs ? Est-ce que ça rapporte plus que ça ne coûte ? Est-ce que les communes sont satisfaites du système ?

Section 3. Résultats

94 - Au niveau gembloutois, il y a évidemment des coûts. La convention signée avec la fonctionnaire sanctionnatrice provinciale représente déjà des frais pour la ville. S'ils veulent augmenter le personnel ou investir dans l'équipement nécessaire pour que le système soit efficace, un certain coût en découlera. Pour rentabiliser le système, il faut que les personnes interpellées paient et que les sanctions soient suffisamment élevées. À Gembloux, le système n'est pas vraiment profitable, car ils ne récupèrent que très peu. Les gens honnêtes paient, mais les autres ne le font pas et ce sont ces derniers qui coûtent énormément (notamment en dépôt sauvage). Ils espèrent que les infractions d'arrêt et de stationnement vont rapporter plus à l'avenir. Au niveau des ces dernières infractions, ils n'ont reçu que 5 ou 6 retours de procès-verbaux pour l'instant, mais ils espèrent qu'à terme, il sera question de plus ou moins 150 procès-verbaux par an. L'agent constatateur n'est pas compétent en la matière. À part cet espoir concernant l'arrêt et le stationnement, pour le reste des SAC le retour n'est pas positif d'après l'agent constatateur de la commune. Les problèmes se situent au niveau de la preuve et du recouvrement. La première est parfois très difficile à apporter si on ne prend pas sur le fait, par exemple en matière de déchets. L'utilisation des caméras pour constater pourrait être une solution à ce niveau. Pour le second, si le protagoniste ne paie pas, des rappels puis un huissier sont envoyés mais les contrevenants sont très vite insolvable. À Gembloux, l'agent constatateur nous dit que 90% des personnes sanctionnées sont insolvable, il s'agit souvent de récidivistes et ils ne peuvent au final rien faire contre eux. Que peut-on faire pour améliorer les choses là-bas ? Modifier la loi au niveau de l'insolvabilité afin de descendre le seuil et améliorer les moyens, mais pour ça il faut une volonté politique²⁴³. Concernant cette première solution

²⁴² Annexe II. Transcription de l'enregistrement de l'interview orale du 14 février 2017, pp. 51-53.

²⁴³ *Ibid.*, pp. 47-52.

toutefois, nous trouvons cela critiquable puisque le but de ce seuil est de permettre aux différents citoyens de garder des revenus minimums pour vivre. Socialement parlant, cela nous semble par conséquent injustifiable. Une autre solution potentielle et plus intéressante pourrait être d'instaurer la prestation citoyenne pour que ces protagonistes ne restent pas impunis et n'aient plus envie de recommencer. Cette alternative nous semble particulièrement adéquate. Même si elle nécessite certains aménagements de la part de la commune, elle permet de résoudre un gros problème dans la pratique. La seule difficulté par rapport à cette solution reste le fait que le contrevenant doit être d'accord avec la réalisation d'une prestation citoyenne.

95 - En ce qui concerne la commune de Spa par contre, les résultats sont tout à fait probants. La ville est plus propre, les problèmes constatés au début sont désormais presque inexistantes (par exemple les dépôts à proximité des bulles à verre et les feux dans les jardins). En 2015, ils avaient constaté un taux de recouvrement important : 60% des personnes paient directement. En cas de non-paiement, une procédure avec huissier de justice est prévue²⁴⁴.

96 - Précisons que certains auteurs craignent que des communes en difficulté financière n'utilisent le système des SAC pour rééquilibrer le budget par exemple²⁴⁵. La présente étude n'a pas permis de le constater. Les communes font plutôt état d'un coût au lieu d'un bénéfice financier.

97 - Le système est-il efficace ? Tout dépend de la catégorie de la population qui est concernée par l'amende. D'un côté, s'il s'agit de la tranche plus précarisée, l'amende n'aura aucun effet, car ils se protégeront derrière leur insolvabilité et cette sanction leur importe peu. D'un autre côté, si ce sont des personnes plus aisées elles vont payer, mais cette amende ne modifiera peut-être pas leur façon d'agir, car ça ne les touche pas vraiment non plus. Les SAC sont donc finalement les plus efficaces au niveau des citoyens ayant un revenu moyen qui eux vont être impactés et changer leur comportement. Ce sont d'ailleurs les seuls qui intentent des recours²⁴⁶.

98 - Après les communes, nous souhaitons examiner un autre acteur important dans le système des SAC : la police. Nous examinerons d'abord les différences entre la police locale et fédérale à ce sujet puis les différentes adaptations du terrain seront examinées et enfin nous analyserons un cas particulier : le règlement fédéral pour le comportement dans le domaine des chemins de fer.

²⁴⁴ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Sophie Delettre, p. 74.

²⁴⁵ M. LAMBERT, *op. cit.*, p. 162.

²⁴⁶ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Marc Servais, p. 35.

Chapitre 2. Police et SAC

Section 1. Police locale et fédérale

99 - Commençons par la police locale, premier niveau de la police intégrée. Chaque zone contient un corps de police qui s'occupe de la police de base²⁴⁷. La Belgique se divise en 193 corps, 48 s'occupent du territoire d'une seule ville ou commune (on les appelle des zones unicomunales) tandis que 145 en concernent plusieurs (zones pluricomunales)²⁴⁸. Au niveau des 19 communes de Bruxelles, il y a 6 zones de polices locales qui couvrent ce territoire. Au départ du système, il y avait 19 RGP différents à Bruxelles ce qui était très compliqué pour les acteurs de terrain qui devaient connaître les différents règlements selon la localisation précise des faits. Pour simplifier, on a donc voulu faire un RGP par zone de police, mais les bourgmestres ont parfois posé des difficultés, au nom de l'autonomie communale et ça n'est donc pas encore le cas partout dans les faits²⁴⁹. La logique pratique voudrait que les RGP soient harmonisés par zone de police et c'est ce que la loi encourage pour une plus grande cohérence vis-à-vis des acteurs et même des citoyens.

100 - Ensuite, la police fédérale (deuxième niveau de la police intégrée). Elle s'occupe de missions spécialisées qui doivent être traitées à un niveau supérieur et de missions pour appuyer la police locale et les autorités de police. Elle est composée du Commissariat Général (CG) et de trois directions générales : la Direction Générale de la gestion des Ressources et de l'information (DGR), la Direction Générale de la police Administrative (DGA) et la Direction Générale de la police Judiciaire (DGJ)²⁵⁰. Le niveau fédéral n'est à la base, pas destiné à constater des infractions concernant les SAC. Les disparités entre les RGP étaient impossibles à gérer pour les hommes de terrain qui travaillent à un niveau supralocal, d'où la proposition de la réalisation d'un « mini-RGP » pour la police locale, mais aussi pour la police fédérale dans les transports en commun, comme nous le verrons dans la troisième section²⁵¹.

101 - Une des questions posées par des acteurs de la police concerne la compétence pour instaurer des SAC dans le transport en commun bruxellois, s'agit-il d'une compétence régionale ou communale ? Nous sommes actuellement face à une remise en question générale. Car si c'est

²⁴⁷ A. LINERS, H. BERKMOES, M. DE MESMAEKER et E. DE RAEDT, *La loi sur la fonction de police*, Bruxelles, politeia, 2014, p. 50.

²⁴⁸ <http://www.policelocale.be/portal/fr/composition.html>.

²⁴⁹ Entretien Madame Catherine Braet, gestionnaire fonctionnelle à Bruxelles-Ouest, 2 décembre 2016.

²⁵⁰ A. LINERS, H. BERKMOES, M. DE MESMAEKER et E. DE RAEDT, *La loi sur la fonction de police*, Bruxelles, politeia, 2014, pp. 196-197.

²⁵¹ Entretien Madame Catherine Braet, gestionnaire fonctionnelle à Bruxelles-Ouest, 2 décembre 2016.

régional, la région sera compétente pour ériger les règlements et elle sera de surcroît celle qui bénéficiera du montant des amendes²⁵².

102 - Comment la police s'est-elle adaptée aux SAC ? Quels sont les obstacles rencontrés et les solutions proposées ?

Section 2. Adaptations du terrain

103 - Les policiers rencontrent de nombreuses difficultés face à ces SAC. Ces problèmes sont différents selon la commune où l'on se trouve puisque la réalité n'est pas la même comme nous l'avons constaté, déjà rien que selon la taille, le nombre d'habitants et les moyens mis à leur disposition grâce à la volonté politique. Prenons deux visions totalement différentes : d'une part, la zone d'Ottignies-Louvain-la-Neuve et d'autre part, la zone de Bruxelles-Ouest.

104 - M. LEVÊQUE (chef de corps de la zone d'Ottignies-Louvain-la-Neuve) d'un côté, nous explique qu'ils ont fait le choix de régresser au niveau de la technologie appliquée, puisqu'ils préfèrent utiliser des papiers donnés à l'agent de police qui constate, plutôt que d'ouvrir le programme informatique ISLP (Integrated System for the Local Police) afin d'encoder un procès-verbal. Pour ce dernier, il faut alors chercher l'infraction, sortir en un certain nombre d'exemplaires, ... La police locale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve dispose d'une certaine autonomie lui permettant de prendre des initiatives pour s'adapter au système des SAC. Ce chef de corps est partisan de la simplification administrative, il préfère éviter les procédures inutiles et rationaliser afin d'être plus efficace. On pourrait lui reprocher le manque de garanties procédurales, mais lui rétorque de façon pragmatique que nous ne parlons pas ici d'infractions de viols, mais par exemple d'un garçon qui urine sur une boîte aux lettres²⁵³. Sur ce point, soulignons tout de même le champ de plus en plus étendu des infractions mixtes, ce qui peut tout de même concerner des vols par exemple. C. BRAET (gestionnaire fonctionnelle de la zone de Bruxelles-Ouest) de l'autre côté nous explique que dans sa zone, le programme ISLP fonctionne très bien. Le travail est prémâché et en un clic tout est fait. Il y a même un feedback prévu pour les policiers²⁵⁴. Il suffit d'entrer dans le système, de cocher la « case SAC » et le montant est mis automatiquement. Cet outil permet de faciliter le travail via un modèle préétabli et de faire des statistiques²⁵⁵. En conclusion, si les réalités sont différentes pour les communes,

²⁵² Entretien Madame Catherine Braet, gestionnaire fonctionnelle à Bruxelles-Ouest, 2 décembre 2016.

²⁵³ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Maurice Levêque, pp. 22-23.

²⁵⁴ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Catherine Braet, p. 23.

²⁵⁵ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Catherine Braet, p. 77.

elles le sont aussi pour les policiers et ces acteurs ont eux aussi des idées divergentes et ne travaillent pas de la même façon.

105 - En ce qui concerne la procédure, elle peut devenir vraiment compliquée pour un agent qui par exemple doit jongler avec les infractions simples, les infractions mixtes, les délinquances environnementales, le décret voirie communale et maintenant les infractions d'arrêt et stationnement. De plus, la motivation est moins présente pour régler des différends de taille de haie que pour des problèmes de vols à main armée, de kidnappings, ... Il faut donc bien leur expliquer l'importance du sentiment de sécurité dans le vivre ensemble et d'une action préventive et efficace. Pas mal de policiers ne comprennent pas les conséquences bénéfiques que ça peut avoir ni l'influence possible pour un thème problématique bien précis²⁵⁶. Il faut améliorer la communication interne et externe, mais aussi rappeler que c'est le bourgmestre qui est le chef de la police (qui par conséquent est politisée). Pour ça, on peut invoquer les résultats : 75% des procès-verbaux étaient autrefois classés sans suite. Maintenant, entre 70% et 75% du travail fourni a une incidence positive. Le feedback est important pour le policier, mais aussi pour l'agent constatateur, afin qu'il sache que son travail est utile. L'effet négatif que l'on peut constater est la mentalité de ne penser qu'à son propre business. En effet, si un agent sait que quelqu'un d'autre s'occupe de la délinquance environnementale, il va avoir tendance à ne plus faire ces constats et s'atteler à d'autres tâches. C'est pourtant cela l'important : la transversalité et la collaboration dans cette lutte²⁵⁷.

106 - Une nouveauté a été instaurée depuis le 1^{er} janvier 2017. Il s'agit de l'utilisation de caméras pour sanctionner à Bruxelles-Ouest. Un agent constatateur engagé par la zone de police s'en charge, il devient membre du Cadre administration et logistique (Calog) car c'est une condition obligatoire pour pouvoir visualiser des caméras. En temps réel, il va visionner les différentes caméras afin de détecter un véhicule en infraction. Si c'est le cas, un reportage photographique est alors constitué avec deux photos clés. L'image A est prise au moment de l'infraction alors que l'image B est prise à la fin de cette même infraction. L'agent va rédiger un rapport administratif en conséquence avec tous les éléments et identifier le propriétaire du véhicule en consultant la DIV. Il est aussi possible de le faire sur demande sur base d'images archivées, c'est légal mais rare. Ils ont étendu cette pratique aux dépôts clandestins et ont l'intention de continuer à le faire au fur et à mesure afin d'infliger des SAC²⁵⁸.

²⁵⁶ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Michel Vandewalle, pp. 23-24.

²⁵⁷ Annexe I, *op. cit.*, intervention d'Olivier Libois, p. 26.

²⁵⁸ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Catherine Braet, p. 79.

107 - Une autre difficulté rencontrée sur le terrain est la qualification. Trois infractions mixtes posent beaucoup de problèmes : l'injure, l'outrage et le fait de manquer de respect ou se montrer agressif ou menaçant envers une personne habilitée à faire respecter les lois et les règlements. Pour ces trois infractions, la différence est ténue et il est difficile de bien les distinguer selon les faits. Plusieurs recours ont déjà été introduits pour plaider une mauvaise qualification des faits et on doit constater que certains ont gagné sur cette base²⁵⁹.

108 - Est-ce que l'instauration du système des SAC n'a pas aussi finalement permis l'augmentation du nombre des personnes aidant la police dans leur mission de lutte contre l'insécurité ? Est-ce que ça n'aurait pas l'avantage de permettre des opérations de plus grande envergure, des plans concertés, qui peuvent être décidés avec et par tous les anciens et nouveaux acteurs de terrain ?

Section 3. Projets de règlements pour le comportement dans le domaine du chemin de fer

109 – Deux projets sont en discussion concernant le comportement dans le domaine du chemin de fer. Pour le premier projet qui concerne les 19 communes de Bruxelles, un protocole d'accord a été signé. Il a été mis en place suite au constat de la différenciation dans le traitement apporté selon l'endroit où se trouvait le contrevenant, ce qui ne leur semblait pas une réponse appropriée et claire pour le citoyen²⁶⁰. Les 19 communes se sont par conséquent mises ensemble pour créer un « mini-RGP » commun, appelé « règlement particulier de police relatif aux incivilités dans les transports en commun ». Concernant les infractions mixtes, une seule n'était pas poursuivie dans tous les RGP de Bruxelles : les coups et blessures sans incapacité de travail, elle n'a donc pas été introduite dans le mini-RGP. Toutes les autres l'ont été mais si un protocole donne la compétence au parquet pour une certaine infraction, c'est alors le fonctionnaire sanctionnateur qui devra avoir le réflexe de classer sans suite en voyant les faits et renvoyer au parquet. Pour les mineurs, l'article 2 du mini RGP précise que les sanctions sont applicables aux mineurs seulement si la politique de la commune le prévoit et ce sera donc selon le lieu de l'infraction²⁶¹. Ce projet permet de sanctionner des comportements qui relèvent du droit pénal, voir des SAC. Par exemple, les souillures ou dégâts commis dans les gares feront l'objet d'une amende de 100 euros alors que les mêmes infractions commises en dehors des gares sont des infractions mixtes dont le sort est réglé par les différents protocoles d'accord. La mendicité qui était dépenalisée en règle générale redevient une infraction mixte quand elle est constatée dans les trains ou les

²⁵⁹ Entretien Madame Catherine Braet, gestionnaire fonctionnelle à Bruxelles-Ouest, 2 décembre 2016.

²⁶⁰ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Catherine Braet, p. 68.

²⁶¹ Art. 2 du règlement particulier de police relatif aux incivilités dans le transport en commun, envoyé par mail le 25 mars 2017 par Frédéric Loffet, peut être obtenu sur demande.

gares. Des incohérences peuvent donc surgir²⁶². Cette question a été soulevée par les communes. On leur a répondu qu'étant donné qu'il s'agissait d'un mini RGP concernant une partie précise du territoire, il pouvait être différent du RGP général²⁶³. Pour ce projet, le texte a été validé par la conférence des bourgmestres de Bruxelles. Actuellement, les différentes zones de police font passer le texte dans le conseil de police puis au collège de chaque commune. Son entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} juillet 2017²⁶⁴.

110 - Le second projet que nous trouvons intéressant est l'idée d'une loi que l'on appellera « loi SNCB et Infrabel » qui permettrait aux partenaires de la SNCB (service de sécurité Securail) et d'Infrabel de sanctionner administrativement des comportements dans le domaine du chemin de fer. L'idée est que les policiers puissent aussi constater. Les comportements problématiques visés sont les déplacements sans titre de transport, l'intrusion sur le domaine ferroviaire et différentes petites incivilités. Certains problèmes sont similaires à ceux invoqués initialement pour justifier la loi SAC : classements sans suite, augmentation des dossiers pour ces infractions, sentiment d'impunité, besoin de lutter contre les nuisances dans les gares et les trains et nécessité d'un traitement plus rapide et plus simple²⁶⁵. Ce second projet n'est pour l'instant qu'un avant-projet proposé par Securail selon nos informations.

111 – Des points peuvent déranger. D'abord, le destinataire des montants perçus. La réponse est différente pour les deux projets. Pour le premier, l'argent est versé aux communes de façon classique comme pour les SAC. Par contre, en ce qui concerne le second, l'argent va dans les caisses de la SNCB et Infrabel et non pour des projets d'intérêt général. C'est la première fois qu'on entend une société qui va imposer des amendes qui vont uniquement tomber dans son escarcelle²⁶⁶. De plus, que dire à propos de la compétence territoriale du fonctionnaire sanctionnateur dans un train, un tram, un bus ou un métro qui roulent ²⁶⁷? Quel fonctionnaire de quelle commune sera saisi ? Enfin, concernant le second projet, est-ce normal que des policiers fédéraux de la police des chemins de fer constatent au bénéfice de sociétés telles que la SNCB et Infrabel ?

²⁶² Annexe III, *op. cit.*, intervention de Philippe de Koster, p. 67.

²⁶³ Annexe au courrier du 22 décembre 2016 à monsieur Charles Picqué, président de la conférence des bourgmestres, relevé des questions posées par les communes (document qui peut être obtenu sur demande), question 8, p. 4.

²⁶⁴ Information fournie par Catherine Braet le 18 avril 2017.

²⁶⁵ Proposition de loi modifiant la loi du 25 juillet 1981 révisant la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer en ce qui concerne les amendes administratives, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2015-2016, n° 54-1578/001, pp. 3-4.

²⁶⁶ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Philippe de Koster, p. 67.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 69.

112 – Que penser de ces projets ? Les SAC classiques sont pensées dans le cadre de l'autonomie communale. Mais est-ce adapté à toutes les situations belges ? Dans le cas présent, on peut constater que le système est difficilement applicable pour la police fédérale des chemins de fer qui nécessite un traitement supracommunal. En effet, comment un policier pourrait-il constater dans un train roulant dans plusieurs communes avec des RGP différents ? Difficile de savoir à quel endroit on se trouve. Compliqué aussi de prévoir les articles de tous les RGP dans le système informatique des services de police qui œuvrent sur de nombreuses communes. Ces différents projets constituent par conséquent une application nécessaire différente du système des SAC dans ce cas précis pour les différentes raisons déjà évoquées. Par contre, soulignons-le encore, cela ne doit pas mener à des incohérences vis-à-vis du citoyen. De plus, le fait de renflouer les caisses de la SNCB et d'Infrabel pose réellement question. On notera aussi un élargissement des acteurs pouvant constater et sanctionner (il s'agit de surcroît d'acteurs privés). Dans le système des SAC, on doit donc conclure que certains domaines ont été oubliés. On peut dès lors s'imaginer que d'autres l'ont été : qu'en est-il des autoroutes ou de la police fédérale de la navigation par exemple pour lesquels la même logique supracommunale pourrait être appliquée ?

113 - Quelle est maintenant la relation entre le parquet et les SAC ? Voyons quel est le point de vue de cet acteur. Il y a un procureur du Roi dans chacun des 12 arrondissement judiciaire²⁶⁸. Nous examinerons d'abord les protocoles signés entre le parquet et les communes puis nous insisterons sur la place de la victime dans le système des SAC qui est tout à fait critiquable à notre avis.

Chapitre 3. Parquet et SAC

Section 1. Protocole d'accord

114 - Face au succès grandissant et au constat de l'efficacité des SAC, le milieu judiciaire s'intéresse de plus en plus au système et aux protocoles d'accord permettant de partager le travail au niveau des infractions mixtes (dont le champ va sans doute être encore élargi)²⁶⁹.

115 - En ce qui concerne les infractions de catégorie I, les fonctionnaires sanctionneurs sont avantageux puisqu'ils permettent un traitement local et de proximité, ce que ne pourrait pas se permettre le parquet. Par contre, les questions se posent concernant les infractions mixtes. Le législateur ne s'est pas montré très courageux puisqu'il aurait pu soit donner les moyens

²⁶⁸ A. LINERS, H. BERKMOES, M. DE MESMAEKER et E. DE RAEDT, *La loi sur la fonction de police*, Bruxelles, politeia, 2014, p. 180.

²⁶⁹ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Philippe de Suray, p. 17.

adéquats au parquet pour qu'ils puissent eux-mêmes s'en charger, soit il fallait retirer ces différentes infractions du Code pénal pour que le fonctionnaire sanctionnateur puisse pleinement s'en charger. Au lieu de prendre cette décision, le législateur a préféré laisser ce choix au parquet qui doit négocier des protocoles d'accord avec les communes²⁷⁰. Un modèle existe dans la loi de 2014, l'idée est d'organiser et d'articuler le travail entre le parquet, le fonctionnaire sanctionnateur et les agents constatateurs ou les zones de police²⁷¹.

116 - En ce qui concerne les infractions mixtes légères ou graves, le protocole d'accord est facultatif puisque le procureur du Roi a le choix de déléguer ou non ces infractions au RGP des communes correspondantes en décidant (s'il le veut) de certaines modalités ou de conditions. Par contre pour les infractions d'arrêt et de stationnement, ce protocole est obligatoire à partir du moment où les communes en font la demande. Le procureur du Roi n'aura alors pas le choix et devra déléguer ces infractions sur demande²⁷².

117 - Dans certains cas, la commune ne veut pas participer à ces négociations et le parquet réalise alors seul ce protocole. Le parquet détermine par conséquent les infractions qu'il ne veut plus poursuivre et la commune décide seule si elle poursuit ou non²⁷³. Le SPF conseillait aux communes de ne s'occuper que de ce qui concernait l'autonomie communale, mais politiquement, il est difficile pour elle de justifier une infraction qu'elle a décidé de ne pas sanctionner, que ce soit par manque de moyen ou par manque de volonté politique²⁷⁴.

118 - Parfois le parquet prend une position plus stricte. Par exemple à Namur, le parquet ne garde rien et par conséquent, soit les communes sanctionnent dans leur RGP soit elles ne le font pas, mais elles devront alors le justifier devant leurs électeurs²⁷⁵. Cette décision est une réaction face au choix des politiques de ne pas leur donner les moyens de poursuivre les infractions mixtes et d'investir dans d'autres institutions. Ce stratagème a bien fonctionné puisqu'un protocole d'accord a été signé sans aménagement possible, mais ils ont quand même décidé que l'action pénale était opportune dans certains cas par exemple pour les vols simples s'il s'agit de récidivistes. Ils s'arrangent alors au cas par cas pour que le parquet reprenne certains dossiers²⁷⁶.

²⁷⁰ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Marc Servais, p. 37.

²⁷¹ TAXES & REDEVANCES CONSULT, « Les sanctions administratives communales (S.A.C.) étendues aux infractions à l'arrêt et au stationnement », orateur : Patrick Defoux, séminaire n°5 donné le 24 novembre 2016 à Namur, p. 16.

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Julien Pieret, p. 7.

²⁷⁴ Annexe I, *op. cit.*, intervention d'Ambre Vassart, p. 39.

²⁷⁵ Annexe I, *op. cit.*, intervention d'Olivier Libois, p. 22.

²⁷⁶ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Marc Servais, p. 37.

119 - Ces protocoles, tout comme les procédures dans les différents parquets sont donc à géométrie variable, comme l'a prévu la loi. Les infractions distribuées sont différentes, mais les modalités aussi peuvent l'être comme par exemple certains protocoles qui prévoient que les coups et blessures sont de la compétence des communes, tant qu'il n'y a pas d'incapacité ou à l'exclusion des problèmes intrafamiliaux.²⁷⁷.

120 - Suivant l'interprétation de la Cour constitutionnelle, précisons que le protocole doit pouvoir être adapté à tout moment à l'initiative du ministère public²⁷⁸.

Section 2. Place de la victime

121 - L'indemnisation de la victime ne peut pas être décidée par le fonctionnaire sanctionnateur sauf en cas de médiation. Celle-ci devra donc se tourner vers les cours et tribunaux. Le parquet aura par conséquent tendance à ne pas choisir la voie des SAC si le préjudice est conséquent²⁷⁹. Alors qu'on pourrait dire que les deux font partie de la réponse, c'est un choix qui est imposé entre la réparation et la sanction. Rappelons que ce choix est d'ailleurs limité sur le territoire belge puisque les trois quarts des communes n'ont pas instauré les mesures alternatives²⁸⁰.

122 - On le constate, on ne donne pas assez de place à la victime dans ce système²⁸¹. Est-ce normal que la victime, entendue par un agent constatateur ou un policier, n'ait par après aucune nouvelle sur la suite de son dossier ? N'est-ce pas encore un exemple d'une place trop importante accordée au contrevenant alors que la personne qui devrait avoir ce sentiment de justice doit être la victime ? Dans la pratique, certains fonctionnaires sanctionnateurs vont envoyer un courrier à la victime pour expliquer la suite de la procédure concernant sa plainte, mais ce n'est pas le cas dans 90% des communes. De plus, s'il s'agit de dommages importants, les victimes doivent se débrouiller et introduire une action puisque les fonctionnaires sanctionnateurs ne peuvent pas s'occuper des aspects civils²⁸². Le problème des infractions mixtes, c'est qu'il y a systématiquement une victime et auparavant, une médiation pénale permettait à la victime de se constituer partie civile et d'obtenir un titre exécutoire²⁸³. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

123 - Une procédure est tout de même prévue dans la loi SAC à l'article 28. La victime peut recevoir une copie du procès-verbal et de la décision en faisant une demande écrite et motivée

²⁷⁷ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Philippe de Suray, pp. 63-65.

²⁷⁸ Annexe III, *op. cit.*, intervention d'Ann De Backer, p. 56.

²⁷⁹ D. MARÉCHAL, *op. cit.*, pp. 67-68.

²⁸⁰ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Bertrand de Buisseret, p. 38.

²⁸¹ D. MARÉCHAL, *op. cit.*, p. 69.

²⁸² Annexe I, *op. cit.*, intervention de Bertrand de Buisseret, p. 35.

²⁸³ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Marc Servais, p. 37.

au fonctionnaire sanctionnateur (elle doit aussi prouver un intérêt légitime). Toutefois dans la pratique, cet article est peu utilisé par manque d'information et de publicité à ce sujet²⁸⁴.

124 - Dans une prochaine réforme, pourquoi ne pas obliger le fonctionnaire sanctionnateur à communiquer systématiquement la décision prise à la victime qui a fait la démarche de porter plainte à la police ²⁸⁵? À tout le moins, on devrait assurer une plus grande publicité concernant cet article 28 de la loi SAC. Les acteurs pourraient par exemple l'expliquer oralement aux victimes qui se présentent à eux.

125 - Après ces titres I et II qui nous ont permis de comprendre le système des SAC et de voir ses applications concrètes dans la pratique, le titre III se veut plus critique sur le système dans son ensemble. Il s'agira d'examiner le mécanisme par rapport à certaines garanties démocratiques afin de stimuler le questionnement à ce sujet.

²⁸⁴ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Bertrand de Buisseret, p. 61.

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 59.

Titre III. Adéquation avec quelques principes généraux du droit

126 - À l'origine, le but des SAC était de permettre à la commune de « sanctionner rapidement les « petites » infractions à l'ordre public, lesquelles étaient déjudiciarisées pour l'occasion »²⁸⁶. Mais en élargissant le champ d'application à des règles strictes et qui n'ont parfois aucun rapport avec l'ordre public, le système des SAC s'est transformé en un « corps de règles répressives parallèles au Code pénal »²⁸⁷. Est-ce que les garanties prévues sont suffisantes ?

127 - Ce dernier titre est constitué de quatre chapitres. Le premier explicite l'arrêt de la Cour constitutionnelle qui a confirmé que les garanties remises en question dans la requête étaient bien respectées par le système des SAC. Le second concerne les garanties qui doivent être mises en œuvre afin d'assurer le respect d'une procédure pénale et des droits de l'enfant. Le troisième aborde deux sujets. D'abord, le principe de la séparation des pouvoirs. Est-il respecté en l'espèce ? Ensuite, le principe de l'indépendance à propos d'un acteur précis du système : le fonctionnaire sanctionnateur. Quelle est cette fonction ? Nous comparerons les avantages de choisir le fonctionnaire soit provincial, soit communal. Nous discuterons alors de son indépendance, est-elle nécessaire et suffisamment garantie ? Enfin, ce titre se terminera par deux grandes notions : la légalité et la sécurité juridique.

Chapitre 1. Brevet de constitutionnalité ?

128 - Il faut tout d'abord parler de l'arrêt 44/2015 du 23 avril 2015²⁸⁸, introduit par plusieurs requérants en annulation de la loi SAC. La doctrine attendait potentiellement l'annulation de certaines dispositions, mais pas de l'entière de la loi étant donné les garanties bien présentes et la prise de position positive à plusieurs reprises de la Cour constitutionnelle²⁸⁹. Est-ce que la Cour décerna par conséquent un brevet de constitutionnalité au système des SAC ? Tous les moyens ont été rejetés par la Cour, et ce malgré la créativité juridique des associations requérantes²⁹⁰.

129 - Un premier moyen concernait la répartition des compétences à propos des infractions d'arrêt et stationnement. L'argument des requérants était de postuler que les régions étaient compétentes et non l'autorité fédérale²⁹¹. La cour constitutionnelle rétorqua que l'autorité fédérale était compétente pour les règles de police générale et la réglementation relative à la

²⁸⁶ A. VASSART, *op. cit.*, p. 8.

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ C. Const., 23 avril 2015, n°44/2015, *M.B.*, 26 juin 2015, p. 36931.

²⁸⁹ T. DE SCHEPPER, « GAS : meer dan alleen maar straf voor een wilde plas », *Lokaal*, 2014, p. 31.

²⁹⁰ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Julien Pieret, p. 6.

²⁹¹ C. Const., 23 avril 2015, n°44/2015, www.const-court.be, pp. 4-5.

circulation et aux transports dont l'arrêt et le stationnement font partie. L'habilitation conférée au Roi étant limitée aux règlements généraux, elle est légale et le législateur fédéral pouvait donc prévoir ce régime SAC pour les infractions d'arrêt et de stationnement. Pour le surplus, la Cour constitutionnelle précisa que le contrôle devait être effectué par les juridictions compétentes²⁹². Concernant l'institution d'une sanction administrative, précisons qu'il ne s'agit pas d'une compétence, mais d'un instrument pour œuvrer de façon efficace avec la condition de rester dans la sphère des compétences attribuées aux différentes instances, dans le cas présent : les communes²⁹³.

130 - Un second moyen invoqua la légalité du droit pénal en argumentant que les notions étaient trop floues pour que le citoyen puisse les circonscrire. La notion d'incivilité est d'ailleurs invoquée, car elle provoquerait une insécurité juridique et une inégalité puisque les communes décident de l'étendue de cette notion. La notion va dépendre aussi de l'interprétation de l'agent constatateur²⁹⁴. À ce propos, il n'y a pas de violation du principe de légalité à condition que les conseils communaux déterminent de façon concrète les formes d'incivilités qu'ils veulent réprimer. Le fait de commettre une incivilité ne peut être sanctionné en tant que tel. La cour expliqua que les garanties étaient suffisantes et que les articles 12 et 14 de la Constitution ne s'appliquent pas aux SAC qui ne sont pas des peines dans le sens de ces articles. Elle conclut que les dispositions attaquées n'étaient pas incompatibles²⁹⁵.

131 - Les associations invoquèrent aussi la violation du droit à la vie privée, mis en cause par le fait que le fonctionnaire sanctionnateur a accès au registre national. De plus, au niveau de l'immatriculation des véhicules, la banque de données DIV est utilisable pour vérifier l'identité du propriétaire. La cour rejeta le moyen, car même s'il s'agit d'une atteinte au droit à la vie privée, celle-ci est suffisamment balisée par la loi. Cependant, elle précisa que l'autorisation générale d'accès aux données qui peut être demandée par les associations de villes et communes pour leurs membres doit rester limitée aux fonctionnaires sanctionneurs²⁹⁶.

132 - Les garanties de l'article 6 de la CEDH sont aussi présentées devant la Cour car les associations jugeaient qu'elles n'étaient pas suffisamment respectées en l'espèce. Les requérants évoquèrent notamment la question de l'indépendance du fonctionnaire

²⁹² C. Const., 23 avril 2015, n°44/2015, www.const-court.be, pp. 36-42.

²⁹³ D. RIBANT et A.-C. RASSON, « Les sanctions administratives à l'aune de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Les sanctions administratives communales*, Bruxelles, la Charte, 2015, p. 129.

²⁹⁴ C. Const., 23 avril 2015, n°44/2015, www.const-court.be, pp. 5-13.

²⁹⁵ C. Const., 23 avril 2015, n°44/2015, www.const-court.be, pp. 42-53.

²⁹⁶ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Julien Pieret, p. 6.

sanctionnateur, jugeant que pour infliger des sanctions pénales, il faut nécessairement un juge indépendant et impartial²⁹⁷. La cour estima que ces garanties étaient comparables dans les SAC par rapport à une procédure devant un juge pénal et non administratif²⁹⁸. La cour jugea en effet que tant qu'il y avait un juge indépendant et impartial au niveau du recours avec un contrôle de pleine juridiction, la garantie juridictionnelle effective est assez respectée. À propos du double degré de juridiction, il n'est pas nécessaire en l'espèce. Le contrôle des arrêtés royaux concernant l'indépendance du fonctionnaire sanctionnateur et les conditions pour être agent constatateur ne rentre pas dans la compétence de la Cour constitutionnelle. La Cour précisa que le protocole d'accord doit pouvoir être adapté à tout moment à l'initiative du ministère public. Enfin, au niveau de la récidive, il faut qu'un jugement définitif ait été rendu pour que l'on puisse tenir compte de la sanction antérieure²⁹⁹.

133 - Enfin, l'arrêt évoqua les droits de l'enfant. La cour se déclare incompétente pour apprécier l'opportunité de l'abaissement de l'âge ou la valeur pédagogique des SAC. La Cour vérifia simplement si les dispositions attaquées ne limitaient pas les droits des mineurs de manière disproportionnée³⁰⁰. À ce propos, la Cour estima qu'ils étaient respectés, car la procédure prévue par les SAC est particulière à leur encontre et les protège beaucoup mieux ; il y a des garanties spécifiques. Par exemple, le droit d'être entendu est garanti pour un mineur qui peut demander au fonctionnaire sanctionnateur d'exposer sa défense oralement. Pour terminer, la procédure de médiation locale et d'implication parentale ainsi que le système de la prestation citoyenne ne violent pas les droits des enfants³⁰¹.

134 - Il nous faut donc conclure que toutes ces pertinentes inquiétudes ont été balayées par la cour constitutionnelle qui a jugé que les garanties étaient suffisantes. Toutefois, ce brevet de constitutionnalité est limité de deux façons. D'une part, par la compétence de la cour qui ne lui permet pas de juger le système dans son entièreté ; ni dans tous ses aspects, ni dans son application concrète dans les faits. D'autre part, par la requête elle-même qui attaque ce système non pas dans sa globalité, mais seulement concernant certaines dispositions de loi et à propos de quelques principes limités. Par conséquent, dans notre vision globale des choses, cet arrêt ne décerne pas un brevet de constitutionnalité aux SAC qui permettrait d'arrêter le débat.

²⁹⁷ C. Const., 23 avril 2015, n°44/2015, www.const-court.be, pp. 21-26.

²⁹⁸ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Julien Pieret, p. 6.

²⁹⁹ C. Const., 23 avril 2015, n°44/2015, www.const-court.be, pp. 64-76.

³⁰⁰ *Ibid.*, pp. 76-84.

³⁰¹ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Julien Pieret, p. 6.

135 - La discussion commencera par la procédure pénale. Quelles sont les garanties applicables ? Sont-elles respectées en l'espèce ? Que pourrait-on mettre en place ? Ensuite, nous examinerons l'application du système pour les mineurs. Est-il utilisé et surtout approprié ? Quelles sont les difficultés rencontrées ?

Chapitre 2. Garanties dues à une procédure pénale et aux droits de l'enfant

Section 1. Garanties dues à une procédure pénale

136 - La Cour constitutionnelle³⁰², concernant la nature de l'amende administrative, a estimé qu'elle était pénale³⁰³. Le système des SAC doit par conséquent respecter les garanties de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme³⁰⁴. Quelles sont les garanties attachées au caractère pénal de la sanction administrative ? Au niveau de la prise de décision, il s'agit du respect des droits de la défense, du principe *non bis in idem*, du délai raisonnable et du principe de proportionnalité. En ce qui concerne les garanties postérieures à la décision, un recours de pleine juridiction doit être organisé³⁰⁵. En droit de l'Union européenne, cette qualification entraîne l'application de différentes règles qui ne recourent pas nécessairement les précédentes. Le principe de la légalité des incriminations et des peines encourage la clarté, la précision et la non-rétroactivité des dispositions. Ensuite, il y a le principe de culpabilité : il faut une intention ou une négligence dans le chef du contrevenant. On retrouve le principe *non bis in idem* et le principe de proportionnalité (il s'agit de la prise en compte de la gravité, de la durée et de l'entreprise concernée pour choisir le montant de la sanction). Enfin, le respect des garanties procédurales, ce qui veut dire que le procès doit être équitable et les droits de la défense doivent être respectés³⁰⁶.

137 - Un règlement communal doit par conséquent respecter certains principes. D'abord, le principe *non bis in idem* doit être suivi et le règlement communal ne peut pas sanctionner d'une deuxième façon un comportement déjà réprimé. Ensuite, il a l'obligation de prévoir que le fonctionnaire sanctionnateur doit notifier au contrevenant un avis reprenant quelques indications obligatoires telles que les faits reprochés et un extrait des dispositions qu'il a enfreintes. Ce dernier a par ailleurs la possibilité de se défendre et cela doit lui être expressément dit. Les droits de la défense, impliquant notamment qu'un juge ne peut pas statuer sans écouter

³⁰² C. Const., 6 décembre 2000, n°127/2000, *M.B.*, 23 décembre 2000, p. 42828.

³⁰³ CEDH, art. 6.

³⁰⁴ P. DE SURAY, *op. cit.*, p. 79.

³⁰⁵ A. VASSART, *op. cit.*, pp. 60-65.

³⁰⁶ Colloque « fondements et objectifs des incriminations et peines en droit européen et international », 15 et 16 novembre 2013, intervention de H. D. BOSLY.

les arguments des parties³⁰⁷, sont donc respectés. Dans la décision de sanctionner, le fonctionnaire sanctionnateur peut tenir compte de circonstances atténuantes et la sanction sera donc proportionnée. Enfin, s'il s'agit de mineurs, des garanties procédurales supplémentaires sont prévues³⁰⁸. Le contrevenant a aussi le droit d'accès à son dossier et la possibilité de se faire assister d'un avocat³⁰⁹. On constate donc que des garanties suffisantes sont prévues par la loi SAC pour ces différents principes.

138 – De plus, la jurisprudence européenne permet que la procédure administrative ne respecte pas les principes de l'article 6 de la CEDH à la condition qu'un contrôle ultérieur de pleine juridiction existe (la décision doit être contraignante et respecter certaines exigences supplémentaires comme l'indépendance et l'impartialité). Les principes généraux du droit doivent toutefois être respectés (droits de la défense et *audi alteram partem*) mais comme dit précédemment, la procédure des SAC est conforme³¹⁰.

139 - En ce qui concerne les infractions et les sanctions qui doivent être claires et précises (légalité des incriminations et des peines), un règlement communal peut-il être contrôlé ? Il n'existe plus de tutelle générale, un contrôle d'opportunité peut toutefois éventuellement être réalisé par l'autorité supérieure, mais ce n'est qu'exceptionnel dans les faits. Un recours au Conseil d'État reste par contre possible. On a pu assister à certaines dérives des communes. Le ministre de l'Intérieur a envoyé une note aux bourgmestres pour récriminer ce genre d'écarts³¹¹. On constate que le contrôle d'opportunité ne se déroule que très peu dans les faits et le coût (pécuniaire, mais aussi temporel) d'un recours au Conseil d'État reste dissuasif pour des montants si peu élevés. En effet, on a pu constater dans le titre II que les recours étaient peu utilisés. Ne serait-il pas opportun de prévoir un autre contrôle plus systématique, par exemple de la province ou d'un autre organe de tutelle afin d'éviter ce qui pourrait mener à un sentiment d'injustice chez les citoyens ?

140 – Que dire concernant un contrôle potentiel *a posteriori* par le fonctionnaire sanctionnateur ? Quand il vérifie le procès-verbal, il n'a pas la possibilité d'utiliser l'exception d'illégalité³¹² qu'on réserve au magistrat dans une procédure pénale. Il peut par contre requalifier l'infraction et accorder son attention sur le respect des « principes de droit et de la

³⁰⁷ <https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/discours2003.pdf>, p. 5.

³⁰⁸ P. DE SURAY, *op. cit.*, p. 79.

³⁰⁹ Y. CARTUYVELS et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 9.

³¹⁰ D. RIBANT et A.-C. RASSON, *op. cit.*, pp. 135-136.

³¹¹ P. DE SURAY, *op. cit.*, p. 75.

³¹² Const., art. 159.

procédure pénale »³¹³. Par exemple, en cas de concours, on garde la plus haute qualification. Rajoutons qu'en cas d'infraction d'arrêt et de stationnement, une présomption de culpabilité existe si le conducteur n'est pas présent, à charge du titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule³¹⁴. La cour constitutionnelle a toutefois jugé³¹⁵ que cette présomption ne peut pas être irréfragable, la preuve contraire doit être possible³¹⁶.

Section 2. Garanties dues aux droits de l'enfant

141 – Passons maintenant à la question des mineurs. Les représentants politiques ont justifié la proposition de les sanctionner via des SAC par le fait que les délinquants seraient de plus en plus jeunes³¹⁷. Cependant, est-ce légal de les sanctionner par des infractions mixtes, via des sanctions administratives communales ? Au départ, c'était interdit puis on a rendu la sanction possible pour les mineurs de plus de 16 ans et ensuite on a abaissé la limite à 14 ans. Suivant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, un avocat doit obligatoirement être présent lorsqu'un mineur peut se voir infliger une SAC. Pourtant, ce n'est possible que lors de la procédure de la médiation. Il semble donc y avoir non-respect des droits de l'enfant à cet égard³¹⁸. Certains auteurs doutent d'ailleurs de la compatibilité de l'instauration de SAC à des mineurs âgés entre 14 et 16 ans avec la Constitution et la Convention relative aux droits de l'enfant. Cette incertitude explique par ailleurs la faible effectivité dans la pratique pour cette catégorie³¹⁹.

142 - Est-ce que les SAC sont vraiment une réponse au niveau des mineurs ? Est-ce que le système garantit tous les droits prévus par la Convention des droits de l'enfant³²⁰ ? En pratique en tout cas, au niveau des communes ayant répondu au rapport de 2015³²¹, 80% des communes n'ont pas abaissé l'âge en dessous de 16 ans³²² et moins d'1% prononcent des SAC à l'encontre des mineurs.³²³ N'est-ce pas la preuve que le système n'est pas approprié ? Est-ce adéquat d'obliger la présence d'un avocat pour un mineur qui est en aveu d'avoir par exemple jeté un

³¹³ P. DE SURAY, *op. cit.*, p. 75.

³¹⁴ Loi du 24 juin 2014 relative aux sanctions administratives communales, art. 33, 3^o, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

³¹⁵ C. Const., 9 février 2017, n^o 16/2017, www.const-court.be.

³¹⁶ Annexe III, *op. cit.*, intervention d'Ann De Backer, p. 56.

³¹⁷ B. VANOBBERGEN et M. ROM, « GAS geven of GAS terugnemen ? », *Orde Dag*, 2016/73, p. 68.

³¹⁸ D. RIBANT et A.-C. RASSON, *op. cit.*, p. 142.

³¹⁹ *Ibid.*, pp. 142-143.

³²⁰ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Christian Dupont, p. 8.

³²¹ Rapport du 3 décembre 2015 du SPF intérieur (prévention et sécurité), https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/burgers/documents/gas_rapport_fr.pdf.

³²² Annexe III, *op. cit.*, intervention d'Ann De Backer, p. 56.

³²³ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Julien Pieret, p. 7.

mégot de cigarette³²⁴? Est-ce que le bon sens ne choisirait pas une justice centralisée sur le mineur et non une justice morcelée et liée au lieu de l'infraction³²⁵? Est-ce que le système administratif va vraiment permettre la reconnexion des jeunes délinquants à la société et au vivre ensemble ? Ça ne semble pas être le moyen le plus adéquat³²⁶. Quelle suite donner concernant des infractions mixtes pour les mineurs³²⁷? Avec ce système, ne va-t-on pas négliger des aspects plus importants comme la réalisation de recherches sociales et l'évaluation de situations parentales problématiques³²⁸? Le débat reste ouvert...

143 – Si l'on considère que les SAC sont un bon outil pour gérer le problème des mineurs d'âge, la procédure est-elle pour autant appropriée ? Pourquoi l'implication parentale est-elle facultative ? La meilleure solution n'est-elle pas une procédure orale avec systématiquement la convocation des jeunes et de ses parents devant le fonctionnaire sanctionnateur ? Cela permet au mineur de contester l'infraction. Ensuite, pourquoi mettre la médiation en avant de la prestation citoyenne ? La première n'est pourtant pas possible sans victimes³²⁹.

144 - Du point de vue du recours, on constate encore un problème de taille : même si celui-ci est possible devant le tribunal de la jeunesse ou le Conseil d'État, il n'est effectivement presque jamais utilisé. Et pour cause, quel mineur irait pour de si faibles montants devant un juge de la jeunesse qui a la possibilité de remplacer l'amende par des mesures plus contraignantes (mesures d'éducation, de garde ou de placement)³³⁰?

145 - Enfin, des difficultés pourraient être rencontrées du point de vue territorial, car la loi SAC et les fonctionnaires sanctionneurs se basent sur des faits commis à un endroit or pour la répression ou les mesures de politique pénale, c'est le lieu de son domicile qui est pris en compte. Par conséquent, quand on va appliquer des mesures alternatives telles que la médiation ou la prestation citoyenne, il faudra recourir à des maisons de justice régionalisées or celles-ci manquent de personnel et de projets³³¹.

146 - La réponse à l'égard des mineurs est-elle par conséquent cohérente ? La pratique le démontre, la réponse est non pour l'instant. Que faire pour l'améliorer ? Doit-on d'office laisser

³²⁴ Annexe I, *op. cit.*, intervention d'Amaury de Terwangne, p. 34.

³²⁵ *Ibid.*, p. 36.

³²⁶ B. VANOBBERGEN et M. ROM, *op. cit.*, p. 73.

³²⁷ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Philippe de Suray, p. 40.

³²⁸ T. BAUWENS, S. PLEYSIER, E. DE PAUW et T. VAN DEN BROECK, *op. cit.*, p. 6.

³²⁹ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Bertrand de Buisseret, p. 59.

³³⁰ Avis du Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant et du Kinderrechtencommissariat sur le projet de loi relatif aux sanctions administratives communales (15 avril 2013), in *Les sanctions administratives communales*, Bruxelles, la Charte, 2015, p. 177.

³³¹ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Philippe de Koster, p. 67.

au parquet dans les protocoles d'accord les infractions mixtes qui concernent les mineurs ? Cela nous semble être une bonne solution. Pour les autres SAC, doit-on obliger une procédure orale avec en présence le mineur et les parents devant le fonctionnaire sanctionnateur afin de plus marquer les esprits et de permettre une défense orale ? Cette procédure remplacerait l'obligation de médiation qui n'est pas possible sans victime. Cela a l'air de fonctionner à Ixelles avec B. DE BUISSET qui instaure d'ailleurs des prestations citoyennes à leur rencontre. Mais pour d'autres réalités comme à Gembloux par exemple où cette mesure alternative n'est pas prévue, est-ce que ça peut fonctionner ? C'est le fonctionnaire sanctionnateur qui se déplacerait pour chaque entrevue.

147 – Le prochain chapitre abordera deux sujets : le principe de la séparation des pouvoirs et celui de l'indépendance du fonctionnaire sanctionnateur. Nous commencerons par un chapitre général consacré au principe de la séparation des pouvoirs. Pourquoi doit-on respecter ce principe et en quoi le système des SAC va à son encontre ? Ensuite, nous parlerons plus précisément du fonctionnaire sanctionnateur. D'abord du rôle qu'il doit jouer, puis de son indépendance souvent remise en question.

Chapitre 3. Séparation des pouvoirs et indépendance du fonctionnaire sanctionnateur

Section 1. Séparation des pouvoirs

148 - Quel est l'intérêt du respect de ce principe historique : la séparation des pouvoirs ? L'idée n'est rien de moins que la préservation de notre démocratie. Sans séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le judiciaire et le législatif notre système sociétal est en danger, car l'équilibre est rompu et le contre-pouvoir ne joue plus son rôle, le débat n'a plus lieu. Il suffit de regarder ce qui se passe dans des pays qui ne le respectent pas. Voilà l'énorme enjeu dont il est question ici. Quels sont les différents problèmes que peut poser le système des SAC par rapport à la séparation des pouvoirs ?

149 - D'une part et suivant la loi SAC, l'entièreté de la chaîne procédurale peut se dérouler dans la commune. Le dossier peut être créé, instruit et récupéré au sein d'une même entité communale. Celle-ci élabore le règlement et ses infractions (pouvoir législatif), elle constate ces mêmes infractions (pouvoir exécutif), c'est ensuite potentiellement un fonctionnaire communal qui peut poursuivre et sanctionner (pouvoir judiciaire) et c'est enfin toujours la même commune (le directeur financier au bout du couloir) qui va percevoir le montant de l'amende³³².

³³² Annexe III, *op. cit.*, intervention de Loïc Fossion, p. 82.

150 - D'autre part, en ce qui concerne le fonctionnaire sanctionnateur, il exerce une double casquette : poursuivre et sanctionner. Dans le système judiciaire classique, ces deux fonctions sont inconciliables. En plus, dans la procédure SAC, il n'y a plus ni victime, ni partie civile sauf si la commune est victime de l'infraction. Dans ce dernier cas de la commune victime (par exemple en cas de graffitis) elle a alors une position hybride, car elle est victime, mais aussi partie prenante au litige et elle est alors juge et partie. N'est-ce pas alors la commune qui se délivre elle-même un titre ³³³?

151 – Ici, ce n'est pas une solution qui peut être trouvée mais plutôt des questions qui sont posées. La démocratie est-elle en danger par ce système ? Il est certain qu'on nous rétorquera qu'il ne s'agit que de toutes petites infractions et d'un traitement que l'on veut minimaliste, afin d'aller plus vite. On nous dira aussi que ces infractions étaient auparavant classées sans suite après constatation et causaient un sentiment d'injustice et/ou d'insécurité. Est-ce vraiment le cas ? A-t-on des données qui le prouvent ? Ces infractions étaient-elles vraiment constatées d'abord ? En tout cas, et c'est un constat qui dérange, le principe de séparation des pouvoirs n'est pas respecté. La question se pose davantage quand on constate que ces « petites infractions » deviennent des infractions mixtes, qui elles-mêmes voient leur champ d'application s'étendre de plus en plus. N'est-ce qu'une question de pragmatisme et d'efficacité ou notre société est-elle en train de changer ? Peut-être grâce ou à cause des nouvelles technologies qui induisent une rapidité aujourd'hui devenue très importante dans notre nouvelle société ? Mais cette rapidité n'est-elle pas obtenue au détriment de garanties et de principes plus importants ? À propos du classement sans suite, ce système permet de l'éviter aujourd'hui mais n'évoluons-nous pas vers une augmentation des constatations, des personnes habilitées à faire ces constats, vers plus de répression, vers plus de sécurité, tout ça au nom d'un sentiment d'injustice qui doit être éliminé. Mais est-ce vraiment pour un mieux aujourd'hui ? Au niveau des victimes en tout cas, nous ne pensons pas qu'elles se sentent plus écoutées. Quant au morcellement géographique de la réponse des SAC, ce n'est pas non plus ce sentiment qui va être encouragé. Nous sommes bien conscients que ce système apporte une réponse appropriée, les acteurs sont d'ailleurs en majorité satisfaits, mais ces questions méritent d'être soulevées.

Section 2. Indépendance du fonctionnaire sanctionnateur

152 - Les communes choisissent d'employer un fonctionnaire sanctionnateur communal ou un fonctionnaire sanctionnateur provincial (proposé aux communes depuis juillet 2005). Au départ, il n'y avait qu'une dizaine de petites communes qui avaient fait le choix du fonctionnaire

³³³ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Loïc Fossion, p. 83.

provincial. Aujourd'hui, une grande majorité d'entre elles a fait ce choix³³⁴. Nous parlerons d'abord de cette fonction : du rôle de ce fonctionnaire, des avantages concernant ces deux alternatives et de sa dénomination. Ensuite, nous nous ciblerons sur l'indépendance. Est-elle nécessaire ? Est-elle assez garantie ? Quelles solutions envisager ?

§1. Fonction

153 - Ce fonctionnaire a un statut hybride puisqu'il a les prérogatives d'un juge sans avoir les mêmes outils. Dans la poursuite de l'infraction, il se pose les mêmes questions, il doit décider si oui ou non il poursuit ou s'il classe sans suite (quand l'auteur est inconnu ou si les charges ne sont pas suffisantes par exemple). Toutefois, on ne peut pas les assimiler à des magistrats du parquet puisqu'un fonctionnaire sanctionnateur n'ira jamais requérir à l'audience, ni enquêter. On leur a octroyé la tâche de poursuivre et non la recherche des infractions³³⁵. Soulignons qu'il n'est pas un officier de police judiciaire. Faut-il donc lui octroyer la possibilité d'exiger des devoirs d'enquête complémentaires³³⁶? À Bruxelles-Ouest par exemple, ils ont décidé de ne pas le faire, mais les policiers font de leur mieux pour répondre aux demandes des fonctionnaires sanctionneurs³³⁷. Ont-ils reçu les outils nécessaires ? Ils n'ont pas le pouvoir d'injonction, mais dans la pratique les policiers s'arrangent pour faire des procès-verbaux subséquents afin de pallier à ce manque³³⁸. Il n'y a aucun lien hiérarchique entre la police et les fonctionnaires et ceux-ci peuvent donc demander des procès-verbaux subséquents, mais le policier n'est pas obligé d'accepter la requête. Quand les fonctionnaires reçoivent un dossier d'infraction mixte, en règle générale l'audition ne se trouve pas dedans et ils doivent souvent statuer avant de la recevoir. Elle arrive parfois même après³³⁹. Faut-il leur permettre de pouvoir demander des devoirs complémentaires ou leur octroyer un pouvoir hiérarchique vis-à-vis de la police ? Il nous semble qu'il y a effectivement un problème au niveau du fonctionnaire sanctionnateur à ce propos. L'idée de leur octroyer le pouvoir de solliciter des devoirs complémentaires nous semble adapté car il semble normal qu'ils puissent acquérir les informations dont ils ont besoin dans le cadre de leur mission. Un pouvoir hiérarchique nous paraît par contre disproportionné et non propice à une bonne entente et collaboration.

154 - Certains mettent en parallèle ce rôle de fonctionnaire sanctionnateur avec la fonction de juge au niveau pénal. B. DE BUISSERET, fonctionnaire sanctionnateur d'Ixelles, parle de sa

³³⁴ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Philippe de Suray, p. 16.

³³⁵ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Marc Servais, pp. 33-34.

³³⁶ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Julien Pieret, p. 7.

³³⁷ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Catherine Braet, p. 24.

³³⁸ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Bertrand de Buisseret, p. 35.

³³⁹ *Ibid.*, p. 59.

fonction en ces termes : « L'intérêt de la fonction est d'avoir ce rôle de lien avec la police et avec le parquet, mais aussi de s'occuper de toutes les matières de police administrative au sein de la commune. Le fonctionnaire sanctionnateur va au-delà de son rôle de simplement sanctionner, il est associé dans la politique avec le collègue et ça rend le travail très intéressant. Au quotidien, il se demande ce qui les distinguera encore demain d'un juge de paix ou d'un juge de police. C'est un rôle similaire et même plus large puisqu'ils tiennent le rôle du parquet et du siège »³⁴⁰.

155 - D'autres considèrent qu'il s'agit d'un simple fonctionnaire, intelligent, qui a un statut lui permettant d'éviter les pressions (il est mandataire de son autorité). Il exécute les décisions politiques qui sont prises au niveau local et même s'il peut émettre son avis, ce n'est pas sa décision³⁴¹. Dans la commune d'Ottignies-Louvain-la-Neuve par exemple, il y a deux fonctionnaires sanctionnatrices, l'une est statutaire. Elles s'arrangent entre elles pour se répartir les dossiers afin de ne pas avoir à juger quelqu'un qu'elles connaissent³⁴².

156 - Le choix du fonctionnaire sanctionnateur provincial a l'avantage de leur donner une plus grande indépendance et impartialité par rapport aux communes en plus d'une expertise et d'un professionnalisme accrus³⁴³. En effet, la matière se complexifie étant donné les multitudes de législations régionales, fédérales ainsi que les procédures à respecter³⁴⁴. De plus, il peut se comporter par rapport aux « politiques préventives et répressives des communes partenaires »³⁴⁵. Il est aussi plus facile d'auditionner des citoyens quand on ne vient pas de la commune en cause. Le fonctionnaire sanctionnateur provincial a une équipe de professionnels autour de lui et le traitement des dossiers et de la sanction sera logiquement uniforme. Il peut aussi constituer un service ressource auquel la commune peut recourir en cas de question ou de difficulté, par exemple pour l'harmonisation des RGP car ces fonctionnaires l'encouragent. Ce choix a toutefois un coût puisque, à Spa par exemple, c'est un forfait de 15 euros par dossier qui est demandé. Ils versent 30% de l'amende perçue par la commune à la province³⁴⁶. Toutefois, ce coût peut parfois être inférieur à celui nécessaire pour l'engagement d'une ressource humaine supplémentaire dans une commune³⁴⁷.

³⁴⁰ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Bertrand de Buisseret, p. 33.

³⁴¹ Annexe I, *op. cit.*, intervention d'Olivier Libois, pp. 28-29.

³⁴² Annexe I, *op. cit.*, intervention de Jean-Luc Roland, p. 8.

³⁴³ P. DE SURAY, *op. cit.*, p. 76.

³⁴⁴ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Delphine Wattiez, p. 88.

³⁴⁵ P. DE SURAY, *op. cit.*, p. 76.

³⁴⁶ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Sophie Delettre, p. 74.

³⁴⁷ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Delphine Wattiez, p. 88.

157 – Par contre, le choix du fonctionnaire sanctionnateur communal peut permettre un traitement plus spécifique et respectueux des réalités d’une certaine commune. En effet, chaque commune est différente de par sa politique de sécurité qui est décidée au niveau politique. Le problème est que pour certaines petites communes, la charge de travail n’est peut-être pas suffisante pour un emploi à temps plein. Une solution est alors de désigner une personne au niveau de la zone de police pluricommunale pour remplir ce rôle³⁴⁸.

158 - Enfin, au niveau de la dénomination, le terme de « fonctionnaire sanctionnateur » n’est-il pas réducteur et ne préjuge-t-il pas de la sanction avant même qu’elle n’ait lieu ³⁴⁹? De nouvelles idées pourraient être : « Arbitre communal ou provincial, prévôt communal ou provincial, arbitre SAC ou prévôt SAC ».

§2. Indépendance

159 - Qu’en est-il de l’indépendance ? C’est l’article 6 de la loi SAC qui nous parle de l’indépendance de cet acteur en renvoyant à un arrêté royal³⁵⁰. Est-ce tout d’abord normal que ce soit une norme d’un si faible niveau hiérarchique qui garantisse ce principe alors qu’au niveau judiciaire classique, ce principe est coulé dans la constitution ? Ensuite, cet arrêté royal ne fait qu’énoncer le principe sans toutefois prévoir des garanties. C’est donc aux fonctionnaires sanctionneurs d’appliquer par eux-mêmes ces garanties. Par exemple, puisque c’est eux qui réceptionnent, prennent les procès-verbaux et signent les courriers qui vont être envoyés aux contrevenants, il ne peut y avoir aucun filtre à l’entrée, ni à la sortie, aucune instruction ne peut leur être donnée à cet égard. De plus, ils doivent respecter une série de principes : la légalité (il faut une disposition légale pour pouvoir punir), la présomption d’innocence (ils doivent prouver que quelqu’un a commis une infraction) et la bonne administration (si un règlement est abusif, ils doivent faire leur métier en conséquence)³⁵¹.

160 - Est-elle nécessaire cette indépendance ? Le fonctionnaire sanctionnateur peut-il subir des pressions politiques ou non ? Pour ça, il faut que le fonctionnaire sanctionnateur prenne des décisions par lui-même et c’est bien le cas. Dans le cadre de la poursuite, le fonctionnaire décide s’il poursuit ou non. Ensuite, au niveau de la sanction appliquée, s’agira-t-il d’une amende ? De mesures alternatives ? Est-ce proportionné ? C’est encore lui qui le déterminera. Enfin, en

³⁴⁸ Annexe I, *op. cit.*, intervention d’Olivier Libois, p. 28.

³⁴⁹ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Loïc Fossion, p. 82.

³⁵⁰ A.R. du 21 décembre 2013 fixant les conditions de qualification et d’indépendance du fonctionnaire chargé d’infliger l’amende administrative et la manière de percevoir les amendes en exécution de la loi relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 27 décembre 2013, p. 102913.

³⁵¹ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Loïc Fossion, pp. 83-84.

matière environnementale, il doit décider si on prévoit une mesure de sursis ou une sanction en nature (remettre en état ce qui a été détérioré)³⁵². Certains trouvent en tout cas évident que le fonctionnaire sanctionnateur soit placé sous l'autorité administrative du Collège communal, ce qui met son indépendance en doute³⁵³. On ne peut nier que la plupart des fonctionnaires sanctionneurs respectent bien ces principes et agissent en toute indépendance. Mais vis-à-vis des citoyens et pour une bonne justice, n'est-il pas approprié de prévoir des garanties ?

161 - À Bruxelles, il existe 19 fonctionnaires sanctionneurs qui ne sont pas qualifiés de la même façon. Ils travaillent en principe à temps plein. Certains sont notamment des secrétaires communaux par exemple, ce qui pose un gros problème d'indépendance de façon générale. La solution pourrait être de n'avoir que des fonctionnaires sanctionneurs juristes ou criminologues qui seraient positionnés au niveau du bourgmestre, mais avec une indépendance particulière (un statut qui s'apparenterait à celui des conseillers en prévention et sécurité). Il faudrait un statut particulier tout en rendant compte au bourgmestre³⁵⁴. Ne serait-il pas préférable par ailleurs de n'instaurer qu'un seul fonctionnaire sanctionnateur par zone de police, ce qui porterait leur nombre à 6 au lieu de 19 actuellement (un par commune) ?

162 - Peut-on analyser la fonction autrement que comme une mise à disposition ? Par exemple comme un mandat qui serait octroyé pour mener une politique criminelle et une politique de poursuite ? Cela impliquerait une concertation avec les différents acteurs et à la fin, une reddition des comptes (ce qui se fait parfois déjà en pratique avec un rapport d'activité)³⁵⁵.

163 - Quelle solution retenir ? Le point de départ, c'est que la situation actuelle n'est pas idéale. D'abord, l'indépendance du fonctionnaire sanctionnateur devrait être coulée dans la loi SAC avec l'instauration de garanties. Ensuite, certaines catégories ne semblent pas convenir à la fonction par rapport à ce principe, on pense par exemple aux secrétaires communaux. L'idée d'obligation pour les communes de choisir le fonctionnaire sanctionnateur provincial apporte certes de gros avantages et notamment du point de vue de l'indépendance, mais l'autonomie communale et le système des SAC n'avait-il pas comme but l'instauration de politiques criminelles communales plus efficaces ? Un fonctionnaire sanctionnateur au niveau de la commune semble alors plus indiqué et l'on peut penser aux ressources humaines de la zone de

³⁵² Annexe III, *op. cit.*, intervention de Loïc Fossion, p. 84.

³⁵³ TAXES & REDEVANCES CONSULT, « Les sanctions administratives communales (S.A.C.) étendues aux infractions à l'arrêt et au stationnement », orateur : Patrick Defoux, séminaire n°5 donné le 24 novembre 2016 à Namur, p. 8.

³⁵⁴ Entretien Madame Catherine Braet, gestionnaire fonctionnelle à Bruxelles Ouest, 2 décembre 2016.

³⁵⁵ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Cédric Willay, p. 86.

police correspondante par exemple. Par conséquent, cette obligation ne nous semble pas être la bonne solution et le choix doit être laissé à l'appréciation des communes. Par contre, en plus de potentielles suppressions de catégories pouvant être fonctionnaires (ou l'instauration d'incompatibilités supplémentaires), la détermination d'un statut particulier nous semble essentielle. Un statut similaire à celui des conseillers en prévention et sécurité pourrait être une piste.

164 - Passons maintenant à deux autres principes importants : la légalité qui sera examinée par rapport à deux notions et la sécurité juridique concernant le morcellement géographique des SAC.

Chapitre 4. Légalité et sécurité juridique

165 - En ce qui concerne les principes, la Cour constitutionnelle précise que : « Le législateur doit indiquer en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation »³⁵⁶.

166 - La loi SAC offre une large autonomie aux communes. Pourtant, un autre choix s'offrirait au législateur qui pouvait décider qu'il ne s'agissait non pas strictement d'intérêts communaux, mais de l'intérêt général qui devait par conséquent être décidé au niveau fédéral puis exercé par les communes « au nom et pour le compte de l'État fédéral »³⁵⁷. Cette possibilité permettait un contrôle plus important sur les communes par le biais d'une déconcentration administrative comme nous le suggérons par exemple en utilisant la tutelle³⁵⁸. Ce n'est toutefois pas le choix qui a été opéré. Examinons d'abord le principe de la légalité.

Section 1. Légalité

167 - Il peut d'une part se poser quand on constate que la notion d'« incivilité » n'est définie nulle part dans la loi. Certes, le point 3 de la circulaire explicative du 22 juillet 2014³⁵⁹ précise ce concept par une liste exemplative, mais elle n'est pas réglementaire et c'est la loi qui aurait dû avoir ce rôle³⁶⁰. La commune peut alors ériger n'importe quels comportements en

³⁵⁶ C. Const., 23 avril 2015, n°44/2015, *M.B.*, 23 décembre 2000, p. 42828.

³⁵⁷ C. MOLITOR, « À titre liminaire : présentation du système communal de sanctions administratives », in *Les sanctions administratives communales*, Bruxelles, la Charte, 2015, p. 61.

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 61.

³⁵⁹ Circ. expl. du 22 juillet 2014 de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 8 août 2014, p. 387.

³⁶⁰ D. RIBANT et A.-C. RASSON, *op. cit.*, pp. 137-138.

infractions. Cela peut donner lieu à des dérives et c'est par ailleurs discutable du point de vue du principe de la sécurité juridique puisque le citoyen ne sait pas exactement ce qui emportera sa responsabilité pénale³⁶¹. On pourrait en arriver à sanctionner tout et n'importe quoi³⁶². La notion de légalité peut d'autre part être remise en question à propos de la notion d'intérêt communal qui semble dépassée au niveau des infractions mixtes.

§1. Notion d'incivilité

168 - Tout d'abord, la notion d'incivilité. On a vu des communes incriminer le fait de grimper aux arbres, de lancer des boules de neige³⁶³, ... Toutefois, en l'espèce, on peut tout de même compter sur le bon sens des fonctionnaires sanctionneurs qui ne s'amuse pas à infliger des SAC pour ce genre de comportements³⁶⁴. Remarquons déjà que nous misons sur ce bon sens, mais que celui-ci n'est pas garanti. On a aussi constaté que certains RGP visaient des groupes sociaux particuliers. Par exemple, sur la thématique de la mendicité sont apparus les règlements anti-mendicité. Infliger des SAC à des mendiants qui sont insolvable, quel est l'intérêt ? À Charleroi, on prévoit une tournante (on peut mendier le lundi, mais pas le mardi) et la saisie de la collecte, ce qui est pourtant illégal. À Namur, on avait prévu dans le RGP qu'il était interdit de mendier avec un animal dangereux, mais le Conseil d'État a suspendu cette règle³⁶⁵. Certains acteurs ne voient toutefois pas de problème au fait que la notion ne soit pas définie dans la loi, tant que celle-ci est déterminée dans les règlements³⁶⁶.

169 - On constate aussi des problèmes au niveau de certaines libertés. D'abord pour les manifestations pacifiques qui sont sous la protection de la Constitution et de la CEDH. Des SAC sont pourtant souvent attribuées quand par exemple il n'y a pas eu d'autorisation ou que la manifestation dépasse le délai convenu au départ, alors qu'il s'agit d'un intérêt supérieur à un quelconque intérêt communal. Ensuite, au niveau de la liberté d'expression. Pour donner un cas concret qui s'est déroulé à Ixelles, les membres d'un collectif distribuaient des tracts sans autorisation du bourgmestre et même s'ils n'ont finalement pas été sanctionnés par des SAC, un procès-verbal a tout de même été dressé. Légalement, une autorisation n'est pas nécessaire dans ce cas précis, sinon on rentre dans le cadre de la censure³⁶⁷. Un autre exemple : un citoyen

³⁶¹ M. LAMBERT, *op. cit.*, p. 152.

³⁶² Annexe I, *op. cit.*, intervention de Marjorie Meunier, p. 10.

³⁶³ T. BAUWENS, S. PLEYSIER, E. DE PAUW et T. VAN DEN BROECK, *op. cit.*, p. 7.

³⁶⁴ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Philippe de Suray, p. 18.

³⁶⁵ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Manuel Lambert, p. 13.

³⁶⁶ Annexe III, *op. cit.*, intervention d'Ann De Backer, p. 56.

³⁶⁷ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Manuel Lambert, p. 13.

avait écrit des critiques sur un site internet envers la police, a aussi été sanctionné par une amende à Verviers³⁶⁸.

170 - On constate donc des dérives réelles dans la pratique dues au fait d'abord que le contenu des RGP n'est pas contrôlé comme nous le proposons dans le chapitre premier de ce titre III. Ensuite, parce que les recours prévus ne sont pas utilisés, vu que le contrevenant préfère payer plutôt que de rentrer dans des tourments juridiques. Mais, comme pour les mendiants, ça veut dire que certaines catégories plus faibles de la population pourraient être fortement impactées par les SAC. De plus, les libertés aussi pourraient être menacées. Que faire face à ces constats ? Le législateur pourrait limiter le risque en instaurant des frontières claires à la notion d'incivilité³⁶⁹.

§2. Notion d'intérêt communal

171 - Ensuite, la notion d'intérêt communal. En ce qui concerne les infractions mixtes, elles ont engendré de nombreuses discussions. La question étant de décider si on réduit ou si on augmente la liste et si l'on ne dépasse pas la limite de compétences des communes³⁷⁰. En effet, il n'y a aucun problème à la modification des infractions mixtes, tant qu'elles restent dans la protection de l'ordre public³⁷¹. Si on dépasse cette notion, on décharge la justice sur les communes et dans ce cas, il faut leur donner les moyens nécessaires à la bonne administration de la justice, en prenant en compte les réalités fort différentes des communes³⁷². La question se pose concernant la justification de ces infractions sélectionnées pouvant être traitées au niveau communal, pourquoi la commune plutôt que le parquet ? Quel lien avec les compétences communales³⁷³? Ne faudrait-il pas remettre les infractions mixtes dans le giron de la justice fédérale ? Un traitement purement administratif est-il approprié pour des comportements qui sont potentiellement les symptômes d'une réalité qui dépasserait la commune ? Par exemple, les vols³⁷⁴.

172 - Nous pouvons aussi évoquer les infractions en matière d'arrêt et de stationnement. Au départ, les communes trouvaient cette perspective intéressante, mais quand on en vient à parler des excès de vitesse, on passe de la gestion de l'ordre public au transfert de compétence du parquet vers les communes. Dans ce cas, le budget et les moyens doivent suivre pour que ce

³⁶⁸ M. LAMBERT, *op. cit.*, p. 165.

³⁶⁹ B. VANOBBERGEN et M. ROM, *op. cit.*, p. 70.

³⁷⁰ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Julien Pieret, p. 7.

³⁷¹ Annexe I, *op. cit.*, intervention d'Ambre Vassart, p. 32.

³⁷² Annexe I, *op. cit.*, intervention d'Ambre Vassart, p. 36.

³⁷³ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 66.

³⁷⁴ Annexe I, *op. cit.*, intervention d'Amaury de Terwangne, p. 38.

soit possible, il faut engager des gens, il y aura des frais supplémentaires³⁷⁵. Est-ce que les SAC vont permettre de définir une nouvelle conception, celle de l'ordre public local spécifique³⁷⁶ ?

173 - Actuellement, deux propositions de loi du bourgmestre de la ville de Courtrai V. VAN QUICKENBORNE sont pendantes concernant l'élargissement des infractions mixtes aux excès de vitesse³⁷⁷ et à l'ivresse publique³⁷⁸. Pour les deux propositions, la charge pour les communes est importante. N'est-ce pas trop pour certaines d'entre elles ? Vont-elles pouvoir gérer un tel nombre de procès-verbaux, rajoutés à ceux, récents, d'arrêt et de stationnement ? En ce qui concerne la première proposition plus précisément, le but est que les communes puissent mener une politique de mobilité propre en permettant le traitement des infractions de roulage de maximum 20 km/h au-dessus de la limite autorisée par des SAC et donc par les communes. Comme le souligne A. DE BACKER, le législateur fédéral est-il encore compétent pour édicter cette sanction suite à la sixième réforme ? Puis, concernant la deuxième proposition, le but est d'éviter que ces délits restent impunis et de diminuer le coût dû à l'intervention de la police quand la personne passe la nuit en cellule. Mais l'abus d'alcool doit-il vraiment être traité au niveau communal ? N'est-ce pas plutôt un problème sociétal qui requiert une approche globale ? De plus, la notion d'ivresse n'est pas univoque et cela ne va pas faciliter le travail des fonctionnaires sanctionneurs même si on trouve des comportements observables et vérifiables. Enfin, la police ne devra-t-elle pas de toute façon intervenir pour écarter la personne ivre ? Dans les faits, l'amende SAC ne suivra que quelques mois après les faits³⁷⁹.

174 - En conclusion, que penser d'un élargissement des infractions mixtes ? Rappelons aussi le problème de la place de la victime dans le système, spécialement pour ces infractions mixtes qui causent souvent des dommages matériels et moraux³⁸⁰. Au départ, l'intention paraît bonne, même si on augmente encore le filet répressif, il s'agit de traiter au niveau communal des petites infractions qui ne devraient pas arriver au niveau du parquet et qui n'y arrivaient d'ailleurs pas dans les faits ou bien étaient classées sans suite. Toutefois, dépasser l'ordre public communal dénature l'idée première puisqu'il s'agit alors d'un transfert de compétence du parquet vers les communes, du pouvoir judiciaire vers les collectivités locales. C'est donc la limite à laquelle il

³⁷⁵ Annexe I, *op. cit.*, intervention d'Ambre Vassart, pp. 39-40.

³⁷⁶ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Sybille Smets, p. 41.

³⁷⁷ Proposition de loi modifiant la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales en ce qui concerne les limitations de vitesse, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2015-2016, n° 54-1747/001.

³⁷⁸ Proposition de loi modifiant, en ce qui concerne l'ivresse publique, la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2015-2016, n° 54-2253/001.

³⁷⁹ Annexe III, *op. cit.*, intervention d'Ann De Backer, pp. 57-58.

³⁸⁰ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Bertrand de Buisseret, p. 58.

faut faire attention. Nous pensons que lorsqu'on la dépasse, la meilleure solution reste de financer le pouvoir judiciaire qui apporte plus de garanties et qui est plus à même de régler des intérêts qui dépassent ceux du niveau de la commune. Financer les communes, en particulier les plus petites qui n'en ont pas les moyens, reste une solution importante pour uniformiser le traitement entre les citoyens. Chaque commune ou au moins chaque groupe de communes constituant une zone de police, devrait en effet disposer des outils et des moyens adaptés à sa réalité pour que les citoyens aient une réponse semblable dans toutes les communes du Royaume. Ce constat de disparité dans les communes introduit la deuxième section de ce chapitre : la sécurité juridique, principe mis en danger par le morcellement géographique des SAC.

Section 2. Sécurité juridique

175 - Si une loi est trop complexe, si les changements sont trop réguliers ou si elle est incohérente, le citoyen ne sait pas ce qui est permis et ce qui est défendu, il n'est alors pas assez protégé, ce qui est le but du principe de la sécurité juridique. Ce sont les questions de la qualité et de la prévisibilité de la loi.

176 - Ce problème peut notamment apparaître dans le cadre du morcellement géographique des SAC puisqu'un citoyen peut être puni dans une commune d'une certaine façon et autrement dans la commune voisine. Une entité communale peut même décider de ne pas instaurer de SAC³⁸¹. Alors que le but de ce système est la lutte contre les petites nuisances, on laisse en fait une grande autonomie aux communes qui peuvent s'impliquer comme elles le désirent, ce qui changera radicalement la façon dont les petites incivilités sont traitées, et ce, selon le territoire³⁸². Cela peut sembler difficile à comprendre et à prévoir pour un citoyen. Pensons par exemple à l'agriculteur qui possède des champs dans plusieurs communes et devrait donc respecter des règles différentes. C'est aussi une difficulté pour les forces de l'ordre et agents communaux qui sont compétents sur plusieurs communes. Ceux-ci doivent précisément déterminer le lieu de l'infraction et la zone de police Famenne-Ardenne par exemple regroupe douze communes.³⁸³ Un autre cas concernant des policiers est intéressant ; ils ont dû expliquer à des citoyens que selon le côté de la rue où ils se trouvaient, l'heure de tonte était différente car il s'agissait de RGP différents pour deux communes différentes. On observe là un problème fondamental dans l'égalité de traitement du citoyen face à la même situation. Le problème s'intensifie avec les infractions mixtes. Dans le cas des coups simples, certains RGP vont

³⁸¹ D. MARÉCHAL, *op. cit.*, p. 56.

³⁸² C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 66.

³⁸³ D. MARÉCHAL, *op. cit.*, p. 57.

permettre de poursuivre alors que d'autres non, il suffit donc de choisir la bonne commune pour le faire³⁸⁴. Notons que les sanctions que l'on peut octroyer sont également diversifiées, car la réponse de la commune peut être une amende administrative mais la peine de police et les mesures alternatives sont possibles aussi. Comme le soulignent Y. CARTUYVELS et C. GUILLAIN, « sur le plan des principes du droit pénal, cette forme d'individualisation-flexibilisation de la sanction est peut-être la brèche la plus importante introduite par la législation sur les SAC »³⁸⁵. D'un autre côté, les jurisprudences ont toujours été différentes dans la justice classique, et il valait par exemple mieux tuer son conjoint dans le Hainaut que dans le Limbourg. De même, en ce qui concerne les marchés publics, on constate des différences entre les jugements du Conseil d'État d'une part, et ceux des cours et tribunaux d'autre part³⁸⁶. N'est-ce donc pas un procès que l'on ferait aux SAC alors que la justice pourrait également être visée de la même manière³⁸⁷? De plus, le but n'était-il pas de prévoir des politiques communales différentes selon les réalités du terrain ? L'autonomie communale devrait donc être respectée.

177 - Cela rend enfin le travail du parquet plus difficile au niveau des infractions mixtes³⁸⁸. Ils doivent déterminer qui est le fonctionnaire sanctionnateur compétent et ses attributions selon le lieu de l'infraction. S'il s'agit d'un mineur, le procureur du Roi est compétent par rapport à la résidence des parents, tuteurs ou personnes qui ont la garde ce qui veut dire que ce procureur devra étudier le RGP, ainsi que le protocole d'accord (qui peut également être différent pour chaque commune)³⁸⁹.

178 - On se rend compte qu'en donnant toute cette matière aux communes, il est nécessaire de revenir à une logique plus concertée et plus fédérales. Des accords entre les communes et avec les provinces doivent être trouvés pour faire évoluer le mécanisme³⁹⁰. Une solution reste donc l'harmonisation des RGP. On a vu une nette amélioration puisque c'est maintenant une possibilité encouragée par la loi SAC notamment lorsque plusieurs communes sont situées dans une même zone de police. Mais, en vertu du principe de l'autonomie communale³⁹¹, il ne s'agira toutefois jamais d'une obligation³⁹². La question de l'homogénéisation inquiète, mais porte en

³⁸⁴ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Claude Bottamedi, p. 19.

³⁸⁵ Y. CARTUYVELS et C. GUILLAIN, *op. cit.*, p. 16.

³⁸⁶ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Paul-Marie Empain, p. 18.

³⁸⁷ *Ibid.*, p. 19.

³⁸⁸ T. WIMMER, *op. cit.*, pp. 30-31.

³⁸⁹ D. MARÉCHAL, *op. cit.*, p. 57.

³⁹⁰ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Philippe de Suray, p. 89.

³⁹¹ Const., art. 41.

³⁹² N. PATOUOSSA, *op. cit.*, p. 27.

même temps espoir. D'abord parce qu'il s'agit d'une atteinte à l'autonomie de plusieurs acteurs (communes, parquet et policiers) mais c'est une amélioration des conditions de travail, la reconnaissance des différents rôles de ces acteurs, un partage des tâches qui serait moins arbitraire et l'égalité entre les citoyens³⁹³.

179 - Dans la pratique, on constate que les communes sont conscientes du problème et dans le rapport du SPF intérieur³⁹⁴, on voit une augmentation du nombre de RGP communs à plusieurs communes. On uniformise de plus en plus. À Bruxelles par exemple, étant donné la situation, il était normal d'avoir un règlement commun³⁹⁵. Au départ, dans la zone Bruxelles-Ouest composée de cinq communes, le RGP a directement été commun. Par la suite, toutes les communes de Bruxelles ont décidé d'harmoniser toutes leurs règles en un seul RGP afin d'avoir un outil pratique pour les habitants et acteurs de terrain (en particulier les agents constatateurs) pour que, quelle que soit la commune de Bruxelles où ils se trouvent, les règles soient similaires³⁹⁶. Le constat est donc le suivant : le système des SAC a été créé pour un traitement communal morcelé de la petite criminalité et par la mise en œuvre et l'appropriation par les acteurs. Or, ceux-ci réclament plus d'harmonisation (à l'exception de certains bourgmestres qui peuvent opposer une certaine résistance au nom de leur autonomie).

180 - Est-ce que l'harmonisation doit encore aller plus loin ? Elle n'est pas aisée, particulièrement lorsque les communes ne sont pas habituées à travailler ensemble, ce qui est souvent le cas. Il est certain qu'en ayant une vision globale de la situation, on pourrait penser qu'il est nécessaire de réaliser une harmonisation au niveau provincial, régional ou fédéral, certainement pour des matières ou terrains spécialisés et supralocaux comme le chemin de fer. Toutefois, l'intérêt de ce système c'est la proximité qu'il est possible d'acquérir avec les habitants, pour des problèmes très locaux, à petite échelle. Un citoyen peut par exemple parler d'un problème à son échevin ou à son bourgmestre alors qu'au niveau régional et fédéral, ce ne serait pas gérable. De plus, si on compare les différents RGP du pays, au final toutes les communes prennent comme point de départ le modèle mis à disposition par la loi et les seules choses qui diffèrent sont des particularités communales qui sont propres au territoire concerné (par exemple, s'il y a un stade de football, s'il s'agit d'une commune plus rurale, ça dépend aussi de la taille et du nombre d'habitants, ...) ³⁹⁷. Est-ce qu'on ne toucherait pas à la démocratie

³⁹³ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Sybille Smets, p. 43.

³⁹⁴ Rapport du 3 décembre 2015 du SPF intérieur (prévention et sécurité), https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/burgers/documents/gas_rapport_fr.pdf.

³⁹⁵ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Manuel Lambert, p. 12.

³⁹⁶ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Paul-Marie Empain, p. 15.

³⁹⁷ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Stéphanie Menten, p. 19.

et à la politique locale en contraignant les communes à une harmonisation régionale par exemple ? Puisque c'est le conseil communal qui prend la décision de l'harmonisation ou des comportements qui doivent être incriminés en plus selon les besoins de la commune, il s'agit après tout de la décision de personnes mandatées par le peuple et donc du peuple lui-même. Là où ce raisonnement ne tient par contre plus debout, c'est dans le cas où on en vient à dépasser la compétence communale, c'est-à-dire l'intérêt communal. Un autre problème pourrait aussi surgir, en cas de changement de législature, si l'harmonisation a été décidée puis un autre conseil communal décide de modifier certaines règles du RGP commun³⁹⁸.

181 - Est-ce qu'une autre solution ne pourrait pas être un conseil provincial qui pourrait jouer le rôle d'un organe de concertation supracommunal ? L'organisation judiciaire et des services de police sont après tout (à peu de chose près) organisés sur base provinciale. Deux problèmes sont toutefois constatés. D'abord, le fait que la supracommunalité n'est pas définie clairement. Ensuite, le fait que le conseil provincial tire directement son autonomie de la constitution. Étant donné l'évolution de la matière des SAC, ne serait-il pas temps d'organiser un véritable dialogue structurel au niveau supracommunal ³⁹⁹?

³⁹⁸ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Paul-Marie Empain, p. 21.

³⁹⁹ Annexe III, *op. cit.*, intervention de Cédric Willay, pp. 81-82.

Conclusion

182 - En résumé, la partie I nous a apporté la compréhension nécessaire afin d'appréhender le système des SAC dans son ensemble et la partie II nous a montré l'engouement palpable au niveau des acteurs qui ont su se l'approprier et l'utiliser à bon escient pour une cause qu'ils trouvent juste. Quant à la partie III, elle nous a permis de susciter la discussion et le débat sur certains points que nous avons jugés importants.

Alors, la fin justifie-t-elle les moyens concernant le système des SAC ? Malgré le contexte, la polémique sur l'évolution du contrôle social et le manque de financement pour le pouvoir judiciaire, on ne peut nier les avantages. Il s'agit d'une réponse simple, rapide et efficace (quand les acteurs œuvrent ensemble) qui permet d'endiguer l'arriéré judiciaire et le classement sans suite. Le système offre une meilleure justice et une réponse pour les victimes et citoyens mécontents. Il agit aussi préventivement puisque des citoyens réfléchiront deux fois avant de commettre une incivilité punie par une sanction. On constate par conséquent une nette amélioration de l'environnement des communes qui, quand elles décident d'investir, bénéficient des moyens adéquats. En effet, l'ensemble des acteurs semble généralement très satisfait et on a pu constater que les résultats suivaient. Toutefois, il faut rester conscient des garanties et principes que nous mettons parfois de côté pour ces objectifs. Certaines limites ne doivent pas être dépassées et des garanties doivent peut-être encore être ajoutées ou complétées ; il en va de l'équilibre des pouvoirs et de notre démocratie car les dangers et les dérives sont là. Un retour en arrière qui impliquerait une suppression des SAC est en tout cas maintenant impossible et il s'agit d'une idée que nous ne prônons pas. Pour conclure utilement, nous résumerons les différentes solutions que nous avons trouvées intéressantes dans l'ensemble du travail pour améliorer le système des SAC, ainsi que les points globaux importants.

183 - D'abord, les parties I et II nous ont permis de constater et d'encourager plusieurs éléments. Passons en revue quelques solutions pratiques puis réalisons les constats généraux intéressants. En ce qui concerne les documents transmis au contrevenant par l'agent constatateur, il semble préférable de n'indiquer qu'un numéro d'identification pour la sécurité de l'agent mais aussi pour éviter des situations inconfortables. Le fichier des récidives a peu de sens s'il ne concerne qu'un niveau local et il serait donc plus pertinent de le globaliser par province ou par arrondissement (voire même au niveau régional ou fédéral). Concernant deux problèmes constatés dans la mise en œuvre par les communes : l'insolvabilité des protagonistes et la difficulté de les prendre sur le fait. Pour le premier cas, la prestation citoyenne peut être

instaurée pour éviter l'impunité. Dans le second cas, les caméras peuvent s'avérer être une aide précieuse. Enfin, que faire pour la place de la victime qui doit être améliorée ? Le fonctionnaire sanctionnateur peut d'une part être sensibilisé au fait qu'il devrait informer sur la possibilité d'utiliser l'article 28 de la loi qui permet d'avoir des informations sur la suite de son dossier. D'autre part, on pourrait instaurer l'obligation d'informer la victime dans la loi. Pour terminer à propos de ces deux parties, deux principes surplombent les autres dans le système des SAC : la communication et la géométrie variable.

184 - La communication implique plusieurs éléments. D'abord, elle doit lier les différents acteurs et une publicité doit être faite concernant les SAC. Pour cette dernière, nous constatons qu'elle manque cruellement pour les citoyens, certains d'entre eux ignorent même l'existence du système et son application dans leur propre commune. Les policiers, quant à eux, pour être impliqués et motivés dans leurs missions, doivent aussi recevoir les résultats et des discours explicatifs sur l'importance des SAC. Les communes, ensuite, manquent parfois d'informations sur ce qui est mis en œuvre dans les autres communes et sur les résultats qu'elles peuvent escompter. Soulignons aussi l'importance du feedback. Que ce soit pour la victime, pour l'agent constatateur, pour le policier, pour le fonctionnaire sanctionnateur ou pour la commune, le feedback est très important et a un effet extrêmement positif sur l'appréciation du système. Enfin, le dialogue. Vu la multitude d'acteurs, le système ne peut être cohérent et efficace sans ce dialogue qui sera d'une extrême importance ; dans le cas présent, la collaboration est en effet indispensable.

185 - Quant à la géométrie variable, c'est le maître-mot de la création de ce système érigé sur le principe de l'autonomie communale. Mais il ne s'agit pas de la seule autonomie en jeu puisque ce sont tous les acteurs qui s'approprient le système à leur manière. L'agent constatateur va d'une part constater ce qu'il trouve important dans les limites de ses compétences, qui sont différentes d'un agent à l'autre. Puis, la zone de police, d'autre part, va avoir une politique différente d'une autre, ce sont les bourgmestres et la politique communale qui émettront des lignes directrices propres, ce sont des protocoles d'accord qui vont laisser la compétence à la commune ou au parquet et ce, selon des modalités particulières. Ce sont enfin les fonctionnaires sanctionnateurs, avec un certain bagage et un statut différent d'un endroit à l'autre, qui vont avoir des jurisprudences parfois divergentes. Rappelons à ce propos que cette géométrie variable ne correspond pas à toutes les situations belges, notamment en ce qui concerne le domaine des chemins de fer. En effet, un traitement fédéral est souhaitable et un projet est d'ailleurs en cours à ce propos. Notons que d'autres problèmes pourraient être à

l'avenir soulevés pour les incivilités commises sur le domaine des autoroutes ou des voies navigables par exemple.

186 – En ce qui concerne la partie III plus critique, des solutions potentielles nous semblent intéressantes. Un contrôle systématique de la légalité des RGP devrait être organisé et plusieurs pistes sont possibles : par la province ou par un contrôle de tutelle spécifique. Concernant les mineurs, la médiation obligatoire ne pouvant pas être organisée sans la présence d'une victime, l'organisation d'une procédure orale entre les parents, le mineur et le fonctionnaire sanctionnateur nous semble plus appropriée. Au niveau de la communication entre la police et le fonctionnaire sanctionnateur, si ce dernier demande des informations nécessaires pour régler le cas qui se présente à lui, la police devrait avoir l'obligation de répondre dans un délai raisonnable. L'indépendance du fonctionnaire sanctionnateur devrait être coulée dans la loi, certaines incompatibilités supplémentaires devraient être prévues et un statut particulier devrait être trouvé pour la garantir. Sa dénomination pourrait aussi être modifiée pour qu'elle colle davantage à son rôle réel. Les constats du non-respect du principe de la séparation des pouvoirs et du problème de la non définition de la notion d'incivilité ne nous permettent pas de trouver une solution. C'est d'une part un sacrifice réalisé pour tous les avantages du système. D'autre part, même avec une définition, cela ne permettrait pas d'éviter toutes les dérives qui pourraient survenir et qui arrivent déjà. Nous trouvons toutefois essentiel d'attirer l'attention sur ces faits pour une réflexion sur les futures réformes. En ce qui concerne la notion d'intérêt communal, nous sommes d'avis qu'il ne faut pas la dépasser et plutôt financer le pouvoir judiciaire si l'on constate un problème de moyens. Nous pensons aussi que certaines communes ont besoin de davantage de ressources que d'autres et qu'il faudrait peut-être revoir le mécanisme de financement pour que le traitement soit équivalent au niveau des citoyens. L'harmonisation des RGP nous semble importante, ne serait-ce qu'au niveau des zones de police. Pour ou contre plus d'harmonisation, il est difficile de répondre puisqu'il faut mettre en balance d'un côté les avantages d'une justice de proximité et de l'autre la praticabilité pour les acteurs de terrain. Il faut par conséquent trouver un certain équilibre. Le dialogue nous semble être l'une des choses les plus importantes au niveau de ce système des SAC, compte tenu du manque d'un contre-pouvoir et l'idée d'organiser un dialogue supracommunal nous semble pertinente.

187 - Deux autres solutions plus générales doivent aussi être émises dans cette conclusion. Il s'agit évidemment d'une part de donner les moyens à l'instance historiquement compétente : le pouvoir judiciaire fédéral. D'autre part, se dessine l'idée de redynamiser le rôle du contrôle social par des politiques adaptées, celui-ci étant censé prévenir un certain nombre de ces

infractions. C'est toutefois le système des SAC qui a été instauré en Belgique et comme le disait M. MEUNIER, « on prend un problème à bras le corps, mais on évite de poser les questions essentielles qui portent sur les causes structurelles. On remarque une rupture entre la réglementation qu'on impose et une approche plurielle qu'on devrait avoir sur l'évolution de la société et des centres urbains. Il manque le sentiment d'appartenance à une communauté, ce qui est de plus en plus ancré dans le chef des individus »⁴⁰⁰. Comme cela a pu transparaître tout au long de ce travail, l'évolution de la société est une question qui va de pair avec un système comme celui des SAC et même si la matière dépasse le cadre de ce mémoire, la question et la réflexion méritent une attention particulière. Il pourrait aussi être intéressant d'examiner les débats qui ont eu lieu à propos de la loi football⁴⁰¹, première loi qui a instauré des amendes administratives à des infractions qui relèvent normalement de la compétence du pouvoir judiciaire. Il s'agissait de la possibilité d'infliger une amende administrative à l'organisateur d'un match ou à des contrevenants auteurs de certains comportements pointés dans la loi. Les constatations sont établies par le biais de procès-verbaux de fonctionnaires de police ou de fonctionnaires désignés par le Roi et la sanction est imposée par un fonctionnaire désigné, autre que le constatateur. Les arguments étaient-ils similaires ? Y a-t-il eu un débat ? Ensuite, le système des taxes et redevances pourrait aussi être analysé d'une manière semblable. Les critiques seraient-elles les mêmes ? Voilà deux sujets qui mériteraient sans doute de faire l'objet de plus amples recherches...

⁴⁰⁰ Annexe I, *op. cit.*, intervention de Marjorie Meunier, p. 14.

⁴⁰¹ Loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, *M.B.*, 3 février 1999, p. 3042.

Bibliographie

Législation

Loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, *M.B.*, 10 juin 1999, p. 21629.

A.R. 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, *M.B.*, 2 février 2001, p. 2823.

Circ. min. OOP30 du 2 mai 2001 relative à l'exécution de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, *M.B.*, 23 mai 2001, p. 17246.

Loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale, *M.B.*, 25 juin 2004, p. 52181.

Loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale, *M.B.*, 23 juillet 2004, p. 57001.

Loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 29 juillet 2005, p. 33804.

Loi du 25 janvier 2007 visant à réprimer le graffiti et la dégradation des propriétés immobilières et modifiant la nouvelle loi communale, *M.B.*, 20 février 2007, p. 8169.

Loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 8 mai 2007, p. 25103.

Loi du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119bis de la nouvelle loi communale, *M.B.*, 29 juin 2007, p. 36090.

Décr. du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement, *M.B.*, 20 juin 2008, p. 31852.

Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293.

A.R. du 21 décembre 2013 fixant les conditions et le modèle du protocole d'accord en exécution de l'article 23 de la loi relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 27 décembre 2013, p. 102905.

A.R. du 21 décembre 2013 fixant les conditions particulières relatives au registre des sanctions administratives communales institué par l'article 44 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 27 décembre 2013, p. 102911.

A.R. du 21 décembre 2013 fixant les conditions de qualification et d'indépendance du fonctionnaire chargé d'infliger l'amende administrative et la manière de percevoir les amendes en exécution de la loi relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 27 décembre 2013, p. 102913.

A.R. du 21 décembre 2013 fixant les conditions minimales en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétence des fonctionnaires et membres du personnel compétents pour constater les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives communales, *M.B.*, 27 décembre 2013, p. 102915.

Décr. du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, *M.B.*, 4 mars 2014, p. 18244.

Circ. expl. du 22 juillet 2014 de la nouvelle réglementation relative aux Sanctions Administratives Communales, *M.B.*, 8 août 2014, p. 58139.

Proposition de loi modifiant la loi du 25 juillet 1981 révisant la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer en ce qui concerne les amendes administratives, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2015-2016, n° 54-1578/001.

Proposition de loi modifiant la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales en ce qui concerne les limitations de vitesse, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2015-2016, n° 54-1747/001.

Proposition de loi modifiant, en ce qui concerne l'ivresse publique, la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2015-2016, n° 54-2253/001.

Jurisprudence

C. Const., 6 décembre 2000, n°127/2000, *M.B.*, 23 décembre 2000, p. 42828.

C. Const., 23 avril 2015, n°44/2015, *M.B.*, 26 juin 2015, p. 36931.

C. Const., 9 février 2017, n° 16/2017, <http://www.const-court.be/>.

Doctrine

BAUWENS T., PLEYSIER S., DE PAUW E. et VAN DEN BROECK T., « De nieuwe GAS-wet. Zuurstof of stikstof voor steden en gemeenten ? », *Orde Dag*, 2016/73, pp. 4-10.

DAUCHY S., DE BUISSERET B., DE SURAY P., MARÉCHAL D., PATOUOSSA N. et WIMMER T., *Sanctions Administratives Communales*, Brugge, Vanden Broele, 2014.

DE SCHEPPER T., « GAS : meer dan alleen maar straf voor een wilde plas », *Lokaal*, 2014, pp. 30-61.

DUMAREY N., *Handboek voor de GAS-vaststeller*, Brugge, die Keure, 2016.

GUILLAIN C. et CARTUYVELS, *Les sanctions administratives communales*, Bruxelles, La Charte, 2015.

LINERS A., BERKMOES H., DE MESMAEKER M. et DE RAEDT E., *La loi sur la fonction de police*, Bruxelles, politeia, 2014.

SMOOS S. et ROBERT J., *Guide pratique des sanctions administratives communales*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie asbl, 2006.

VANOBBERGEN B. et ROM M., « GAS geven of GAS terugnemen ? », *Orde Dag*, 2016/73, pp. 67-74.

VASSART A., *La nouvelle législation des sanctions administratives communales*, Bruxelles, politeia, 2014.

VROMAN F. et MALEFASON S., « De GAS-wetgeving : een kind van zijn tijd ? *O tempora ! O mores !* », *Orde Dag*, 2016/73, pp. 26-36.

Divers

<http://www.policelocale.be/portal/fr/composition.html>

MANTOVANI S., Formation de base en matière de sanctions administratives communales, donnée à l'école régionale d'administration publique à Bruxelles, notes arrêtées le 8 novembre 2013.

Rapport du 3 décembre 2015 du SPF intérieur (prévention et sécurité), https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/burgers/documents/gas_rapport_fr.pdf

TAXES & REDEVANCES CONSULT, « Les sanctions administratives communales (S.A.C.) étendues aux infractions à l'arrêt et au stationnement », orateur : Patrick Defoux, séminaire n°5 donné le 24 novembre 2016 à Namur.

SAC, la fin justifie-t-elle les moyens ?

TAXES & REDEVANCES CONSULT, « Les sanctions administratives communales, coordination entre le fonctionnaire sanctionnateur et le directeur financier », orateur : Patrick Defoux, séminaire donné le 14 février 2017 à Namur.

www.const-court.be, site officiel de la Cour constitutionnelle.

Documents consultés

Rapport d'étude, évaluation de l'application de la loi relative aux sanctions administratives dans les communes – 7 années de Sanctions administratives communales, du 1^{er} décembre 2005 au 30 juin 2006.

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt

