

Chambre des représentants

Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives

Séance du 3 mai 2022 (après-midi)

Examen de la proposition de loi n° 55-1381/001 modifiant diverses dispositions concernant l'approche administrative et portant création d'une direction chargée de l'évaluation de l'intégrité des pouvoirs publics ([DOC 55 1381/001](#))

Résumé de l'intervention de Patrick Goffaux

1. Mon exposé se composera de deux parties. La première traitera du principe même de l'approche administrative communale de la criminalité ; la seconde examinera les propositions de modifications qu'il est envisagé d'apporter aux articles 134^{ter} et s. de la nouvelle loi communale (N.L.C.).

I. L'approche administrative communale de la criminalité

2. On peut s'accorder sur l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de loi n° 55 1381/001 de lutter contre diverses formes de criminalité (comme le blanchiment, la criminalité organisée, le trafic d'êtres humains, les fraudes fiscales et sociales, la fraude informatique, la corruption, la contrefaçon...). Il peut de même être intéressant de s'inspirer de pratiques d'autres pays, en l'occurrence une législation néerlandaise ; mais encore faut-il se garder de transposer telle quelle une loi étrangère qui n'est pas nécessairement adaptée à notre système juridique. On peut, il est vrai, toujours transformer le système juridique de réception afin d'y implanter un texte étranger ; mais encore faut-il que le jeu en vaille la chandelle.
3. A la lecture de la proposition de loi (ainsi, du reste, que de l'avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale de la criminalité subversive, actuellement préparé par la Ministre de l'Intérieur et qui m'a aussi été incidemment soumis), j'ai le sentiment qu'il n'est pas suffisamment tenu compte de principes fondamentaux de notre droit constitutionnel et administratif.
4. Ainsi, il est constant que les pouvoirs de police générale des communes ne peuvent être exercés qu'en vue du maintien de l'ordre public (matériel), lequel comprend, de manière limitative, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques. Or la proposition envisage d'utiliser les pouvoirs de police administrative de la commune pour rencontrer des objectifs qui pour la plupart n'ont pas de rapport (ou pour certains n'ont qu'un rapport très indirect) avec la notion d'ordre public ainsi définie. Je pense par exemple à la fraude sociale, à la fraude fiscale, à la fraude au préjudice des intérêts financiers de l'Union européenne ou encore au blanchiment ou la contrefaçon.

Le législateur pourrait certes modifier l'article 135 N.L.C. pour étendre le champ des objectifs de la police communale. Observons toutefois d'emblée qu'il s'y est déjà risqué en 1999 en

introduisant la notion d'incivilité ou de dérangement public (*openbare overlast*). Force est toutefois de constater que l'initiative a fait long feu. Après de longues discussions et incertitudes doctrinales suscitées par cet ajout, nos hautes juridictions s'accordent à présent pour ne comprendre sous cette nouvelle notion que des troubles légers de l'ordre public, ce qui rend évidemment l'ajout législatif juridiquement inutile ; tout au plus, cet ajout n'a-t-il eu qu'une utilité de communication politique. Par ailleurs, en la présente espèce, s'il fallait modifier l'article 135 N.L.C. pour y inclure toutes les formes de criminalité que les auteurs de la proposition entendent viser, cela aboutirait à complètement dénaturer la notion d'ordre public tant elle serait distendue. Une distorsion qui priverait les communes de la sécurité juridique qui s'attache à un concept juridique aux contours désormais bien établis. Les communes seraient en outre conduites à s'aventurer dans des matières relevant de la police judiciaire qui par hypothèse leur sont moins familières. J'y vois pour elles un risque accru de commettre des illégalités et donc d'engager leur responsabilité.

5. La voie dans laquelle il est envisagé d'engager les communes me paraît d'autant plus hasardeuse qu'il leur est demandé d'exercer des compétences de police administrative pour notamment refuser, suspendre, abroger une autorisation administrative sur la base non d'un trouble de l'ordre public (soit des circonstances matérielles dont le constat est en règle générale relativement aisé et auquel les communes ont l'habitude de procéder) mais de seuls indices sérieux de commission de faits punissables au sens de la législation en projet ou de risques sérieux de commission de tels faits. Il tombe sous le sens que les communes ne sont pas outillées pour procéder, tant efficacement que dans le respect des droits des parties intéressées, à de tels constats. Seront-elles trop hardies qu'elles commettront inévitablement des illégalités en série. Seront-elles trop prudentes que le but poursuivi par la proposition de loi ne sera pas atteint.
6. Il est certes prévu de créer de nouvelles structures administratives, notamment au sein du SPF Intérieur, pour aider les communes dans la mise en œuvre de ces nouvelles compétences. J'incline cependant à penser que les moyens budgétaires alloués pour ce faire seraient plus judicieusement attribués à des corps qui ont pour cœur de métier de lutter contre les criminalités envisagées par la proposition de loi. Je pense en particulier au Parquet, aux juridictions judiciaires, à l'administration fiscale, aux douanes, à l'administration des lois sociales ou encore à la Sûreté de l'Etat.
7. Par ailleurs, plusieurs autres principes de notre droit public me paraissent également méconnus par l'article 119^{ter} de la N.L.C., en ce que cette disposition en projet permettrait à la commune d'abroger, par une mesure de police administrative générale, une autorisation administrative (même non délivrée par la commune) aux fins de lutter contre les formes de criminalité visées par la proposition de loi. Il est certes admis qu'en se prévalant de ses compétences de police générale, une commune peut paralyser en tout ou en partie les effets d'une autorisation délivrée par une autorité de police spéciale s'il apparaît que la mise en œuvre de cette autorisation est source de trouble de l'ordre public. Mais cela ne va pas jusqu'à fonder l'autorité de police générale à juridiquement abroger l'autorisation de police spéciale. A défaut, il y aurait violation des compétences de l'autorité de police spéciale et du principe du parallélisme des compétences selon lequel l'autorité qui a pris un acte est en règle aussi celle qui a compétence pour prendre l'acte contraire. Enfin, s'il devait apparaître que l'autorisation en question a été délivrée dans le cadre d'une législation communautaire ou

régionale, il y aurait en outre empiètement par le législateur fédéral sur les compétences des entités fédérées.

8. Bref, il me paraît que la proposition de loi, tant en son principe que dans la mise en œuvre qu'elle organise de ce principe, ne tient pas suffisamment compte de règles de notre droit public et de notre organisation institutionnelle ; avec cette conséquence que les communes seront confrontées à de graves problèmes d'insécurité juridique lorsqu'elles décideront de se prévaloir des nouvelles compétences qui leur seraient ainsi attribuées.
9. Sans doute faut-il en une série de matières mieux organiser la coexistence de la police administrative de l'ordre public avec la police judiciaire. Sans doute est-il par exemple fâcheux qu'une commune autorise l'exploitation d'un établissement qui sert de paravent à des activités criminelles. Mais je pense que, pour répondre à ce type de préoccupations, le législateur doit adopter une approche plus pragmatique et moins abstraite que celle qui inspire la proposition de loi. Il conviendrait plutôt d'établir, après consultation des acteurs de terrain, la liste des cas où un renforcement de la coordination entre police administrative et police judiciaire est souhaitable ; et ensuite, d'adopter, par des mesures législatives et réglementaires, des réponses ciblées aux problèmes détectés. Il devrait en ressortir un panel de mesures plus adaptées que celles que la proposition de loi envisage de manière trop abstraite ou, en quelque sorte, trop désincarnée. Tantôt, il s'agira par exemple d'imposer la prise d'avis du Procureur du Roi avant la délivrance de tel ou tel type d'autorisation. Tantôt, il s'agira d'instituer un lieu de dialogue effectif et régulier entre bourgmestres et représentants du ministère public, et ce, au sein d'organes existants mais à réformer ou d'organes à créer. Et une même démarche devrait être suivie pour les relations entre la commune et les autres autorités en charge de la criminalité envisagée par le projet, comme les administrations fiscales ou sociales ou encore la Sûreté de l'Etat. Le tout bien entendu, sans préjudice de l'exercice des compétences traditionnelles que les communes détiennent en vue du maintien de l'ordre public, mais un ordre public entendu au sens classique de l'expression, à savoir la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques.

II. Les articles 134^{ter} et s. de la nouvelle loi communale

10. Depuis 1999, le législateur fédéral a inséré aux articles 134^{ter} et s. de la N.L.C. ainsi que dans la loi sur les stupéfiants du 24 février 1921 une série de dispositions envisageant des cas particuliers de troubles de l'ordre public.

J'ai déjà eu l'occasion d'écrire que la plupart de ces dispositions sont inutiles¹. Il n'est en effet nul besoin de décliner par la voie législative les différentes hypothèses particulières de maintien de l'ordre public ainsi que les différentes mesures spécifiques que l'autorité communale de police générale peut prendre dans de telles hypothèses. Il suffit au législateur de 1° définir les buts dans lesquels la compétence de police administrative générale peut être exercée, 2° préciser la nature des mesures que l'autorité de police peut prendre (à savoir des mesures de nature individuelle et/ou réglementaire), 3° identifier les organes administratifs en charge de cette police et 4° organiser un régime de sanctions pénales et/ou administratives applicable en cas de non-respect des mesures de police administrative. Le principe de légalité n'en exige pas davantage. La Cour européenne des droits de l'homme l'a du reste précisé :

¹ Voy. P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2016, v° *police communale*.

« D'un autre côté, les circonstances de nature à inciter le bourgmestre à prendre les ordres qu'il juge nécessaires pour le maintien de l'ordre public sont tellement diverses qu'il ne serait guère possible de formuler une loi couvrant chaque éventualité »². Bref, les articles 119, 133, 134 et 135 N.L.C. permettent de couvrir la plupart des cas visés par ces dispositions ajoutées depuis 1999.

Inutiles, ces ajouts sont aussi source d'insécurité juridique. Ainsi par exemple, confronté à un trouble de l'ordre public posé par un café ou un magasin de nuit, le bourgmestre, qui veut imposer un horaire d'ouverture à cet établissement, devra en appeler aux articles 133 et 135 N.L.C. et pourra décider seul. En revanche, s'il veut fermer complètement mais temporairement le même établissement, il devra appliquer l'article 134^{quater} N.L.C., et sera tenu de soumettre sa décision à la confirmation du collège communal. Et s'il confond ces diverses dispositions, son acte sera suspendu ou annulé par le Conseil d'Etat. Le système antérieur à ces ajouts législatifs, celui de l'initiale nouvelle loi communale, était bien plus simple.

La proposition de loi entend remédier à certaines difficultés causées par ces ajouts législatifs successifs, à savoir la disparité de leur rédaction ; tantôt, en effet, la loi requiert une confirmation par le collège communal, tantôt une information du conseil communal, tantôt la durée de la mesure est limitée à 3 mois, tantôt à 6, etc. Il est donc proposé d'uniformiser ces textes. A mon sens, le législateur devrait aller au-delà et abroger purement et simplement celles de ces dispositions qui n'apportent rien par rapport aux compétences que les communes tirent déjà des articles 119, 133, 134 et 135 N.L.C.

Et en tout état de cause, la suggestion qui est aussi faite par la proposition de loi d'abroger le passage « *dans les cas où tout retard pourrait causer un dommage sérieux* » qui figure actuellement à l'article 134^{ter} N.L.C. n'est pas heureuse. Cet article 134^{ter} N.L.C., qui date de 1999, est, il faut bien le dire, fort peu clair. Au fil du temps, la jurisprudence a néanmoins pu lui donner une certaine applicabilité en l'interprétant comme visant des troubles de l'ordre public³ ; mais cette interprétation repose précisément sur le passage de l'article que la proposition de loi entend abroger. Aussi si le législateur devait décider de maintenir cet article 134^{ter} (ce qui, à mes yeux, n'est pas requis), il serait plus judicieux d'ajouter dans son libellé une mention renvoyant expressément au maintien de l'ordre public.

Patrick Goffaux

Professeur ordinaire à la Faculté de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles
Avocat honoraire du Barreau de Bruxelles

² C.E.D.H., 4 juin 2002, *Oliveira c. Pays-Bas*, §54 ; dans le même sens, C.E.D.H., 4 juin 2002, n° 37331/97, *Landvreugd c. Pays-Bas*, §61. En ce sens, voy. aussi l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat n° 68.936/AG du 7 avril 2021, p. 42 et s. Voy. aussi P. GOFFAUX, « Le pouvoir de police de l'ordre public et la crise sanitaire du coronavirus COVID-19 » in *La réponse belge à la crise du covid-19 au regard du droit public : quelles leçons pour l'avenir ?*, colloque des 18 et 19 mai 2021, Bruxelles (ULB, UNamur, ULiège, FNRS), Bruxelles, Larcier, 2021, p. 391, spéc. p. 428 et s.

³ C.E., 11 avril 2017, n° 237.929, *b.v.b.a. Falco*.