Institutional Repository - Research Portal
Dépôt Institutionnel - Portail de la Recherche
researchportal.unamur.be
University of Namur

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

L'exécution des mesures de police à l'égard des immeubles

Nihoul, Marc

Published in:
Revue de droit communal

Publication date:
2013

Document Version
le PDF de l'éditeur

Link to publication

Citation for pulished version (HARVARD):
Nihoul, M 2013, 'L'exécution des mesures de police à l'égard des immeubles', *Revue de droit communal*, numéro 3, pp. 59-72.

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 02. May. 2026

L'exécution des mesures de police à l'égard des immeubles

Marc Nihoul
Avocat
Professeur à l'Université de Namur (centre projucit)

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction 59
II. L'exécution en général 59
III. L'exécution dans les textes 62
A. Principe 62
B. Exemple-type en matière de police générale 62
IV. L'exécution en l'absence de texte 67
V. Les aléas de l'exécution 68
A. Le recouvrement des frais engagés 68
B. Le respect de la législation en matière de marchés publics 69
C. Les éventuelles autorisations 70
D. L'obligation de relogement 70
E. L'apposition de scellés 70
F. L'astreinte 71
G. L'exécution sur le domaine public 71
VI. Conclusion 72

I. Introduction

1. Une fois la mesure de police générale[1] décidée à l'égard d'un immeuble, encore convient-il de la transcrire dans les faits ou la réalité pour qu'elle ne demeure pas lettre morte. La crédibilité de l'autorité en dépend, mais aussi et surtout l'efficacité de l'intervention de celle-ci.
Les textes de loi délimitent souvent la marge de manœuvre dont dispose l'autorité, ponctuant l'intervention de formalités et de délais. La partition est écrite, le cas échéant, et il «suffit» de l'exécuter, sans oublier les contraintes parfois supplémentaires imposées par les principes généraux du droit.
Il arrive aussi régulièrement que les textes ne disent mot à ce sujet. Se pose alors la question délicate des pouvoirs et du recours éventuel à la force, en particulier, pour exécuter la mesure adoptée en présence d'un administré récalcitrant.

2. Le recours à la force, qu'il soit prévu par les textes ou non, se matérialise en principe soit par la substitution (par exemple pour démolir un immeuble en cas d'inertie du propriétaire sous le coup d'un ordre allant dans ce sens: il s'agit d'agir à sa place) soit par le recours à la force *publique* pour vaincre son opposition (par exemple lorsque celui-ci s'oppose physiquement à la destruction ou lorsqu'il s'agit d'évacuer un immeuble insalubre ou menaçant ruine occupé).
Dans le premier cas surtout, mais pas exclusivement, se pose la question du recouvrement des frais engagés par l'autorité, mais aussi des risques et périls.
Alors que l'adoption de mesures contraignantes requiert l'audition préalable des destinataires, il peut être procédé au recours à la force pour l'exécution, lorsque celui-ci est autorisé, sur simple avertissement et sans préjudice des cas d'urgente nécessité.

II. L'exécution en général

3. L'exécution des mesures de police à l'égard des immeubles, tant qu'elle se limite à l'adoption d'actes auxquels les administrés obtempèrent volontairement, ne pose guère de difficultés. Le cas échéant, l'obligation contenue dans l'acte administratif est exécutée volontairement.
Plus délicate est l'hypothèse dans laquelle l'autorité est amenée à recourir à la force.
En l'absence d'un code de droit administratif qui, à l'instar du Code civil[2], définirait le droit administratif de l'exécution des obligations ou l'exécution des obligations administratives, le droit administratif belge classique – en particulier la doctrine dans un silence jurisprudentiel étonnant – n'est jamais parvenu à s'accorder sur un «*système d'exécution forcée administrative*» qui fut de nature à baliser les prérogatives de l'autorité, sans apercevoir qu'en l'absence d'une norme de valeur législative organisant un système spécifique au droit administratif, il convenait d'appli-

1. D'autres mesures peuvent concourir à l'exécution d'une politique donnée en matière d'immeubles tels les actions civiles ou pénales ou l'usage des sanctions administratives communales. Voir par ex. Fr. LAMBOTTE et V. RAMELOT, «Le rôle éventuel des règlements communaux contre l'insalubrité», in *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la dir. de N. Bernard et G. De Pauw, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 58-60. Certains moyens sont à éviter comme le refus d'inscription dans les registres de la population d'une personne habitant dans un logement frappé d'inhabitabilité ou la subordination de l'aide sociale à la qualité du logement. Voir dans le même ouvrage N. BERNARD, «Motivation et conséquences sur le plan administratif d'un arrêté d'inhabitabilité», pp. 89-94 et 107-110.
2. Alors que «*Le droit administratif est la partie la plus vaste du droit public interne. Il est, dans le droit public, ce que le droit civil est dans le droit privé. L'un et l'autre consacrent et mettent en œuvre la plupart des principes de notre droit national*» (T. DUCROCQ, *Cours de droit administratif et de législation française des finances avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public*, t. I, 7e éd., Paris, Fontemoing, 1897, préface, p. V).

this jurisquare copy is licenced to Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix - Faculté de droit

quer le droit commun de l'exécution réglé par le Code civil et le Code judiciaire, à l'instar de ce que l'on connaît en matière de responsabilité civile notamment.

Tel n'est pas le cas en droit français où la jurisprudence, Tribunal des conflits et Conseil d'Etat en tête, s'est rapidement saisie de la question et a conçu progressivement un système spécifique, non sans évolutions à deux moments clé de l'histoire du pays, à la charnière du dix-neuvième et du vingtième siècle avec la laïcisation de l'enseignement et au lendemain de la seconde guerre mondiale avec les réquisitions d'immeubles. Les premiers écrits de M. Hauriou faisaient état d'une toute puissance publique pouvant recourir à l'exécution forcée comme bon lui semble, jusqu'à ce que la jurisprudence administrative – à l'époque naissante – contraigne celui-ci à revoir sa copie.

En droit belge, chaque auteur y est allé de son propre système, souvent inspiré de France, mais avec des variations très sensibles, laissant perplexe la Cour de cassation le jour où, confrontée à l'enlèvement forcé d'un panneau d'affichage placé sur le pignon d'un immeuble privé, il lui revint de consacrer le régime en vigueur. Seule une lecture chronologique et de droit comparé pouvait permettre de comprendre le désordre constaté en doctrine belge, en l'absence d'une jurisprudence établie comme en France. Sans cette lecture, la Cour de cassation belge, dans l'arrêt *Belgaffiche* du 20 janvier 1994[3], pouvait difficilement tracer des lignes claires.

4. Deux auteurs, dont votre serviteur, ont consacré leurs recherches doctorales à la question, concluant à des thèses opposées, sinon différentes, les 4 octobre 2000[4] et 20 mars 2001[5] respectivement.

En l'absence d'une législation de base et d'un arrêt de principe de la Cour de cassation, le praticien du droit administratif, en particulier son premier acteur qu'est l'autorité, est condamné à la perplexité. Une perplexité plus ancienne, en réalité, suscitée par des notions fourre-tout largement véhiculées en doctrine, chaque fois présentées comme des définitions cardinales, alors qu'elles varient d'un auteur à l'autre, parfois jusque dans la dénomination, avec un contenu imprécis, ambigu et peu rigoureux: les notions de privilèges du préalable et de l'exécution d'office ou de décision exécutoire, sont directement concernées. Pour ce qui concerne la dernière, l'abandon est régulièrement préconisé.

Sans entrer dans le détail de la controverse, dont ce n'est pas le lieu, M. Nihoul et P. Goffaux proposent successivement de distinguer désormais deux prérogatives administratives: celle d'adopter des décisions unilatérales et celle de recourir à la force pour exécuter les obligations contenues dans celles-ci. Par souci d'autonomie du droit administratif, P. Goffaux suggère d'abandonner la notion de privilège (comme celle de décision exécutoire), préférant faire l'impasse sur toute comparaison avec le droit privé, pour retenir deux *pouvoirs*, celui *de décision unilatérale* et celui *de coercition*. Conforté par l'emprise croissante des principes d'égalité et de non-discrimination jusque dans la comparaison entre les régimes de droit public et de droit privé comme en matière de prescription, M. Nihoul préconisait déjà, quant à lui, de recentrer la définition des privilèges autour de réels avantages par rapport à la loi commune[6] et d'un contenu littéral conforme au droit commun de l'exécution qui distingue à cet égard les obligations pécuniaires et non pécuniaires: le *privilège du préalable* lorsque la loi (principalement) dispense l'autorité du «préalable» qu'est l'autorisation du juge pour pouvoir recourir à l'exécution forcée d'une obligation administrative et le *privilège de l'exécution (forcée) d'office* lorsque la loi dispense l'autorité des conditions supplémentaires à l'autorisation du juge, tels une créance certaine, liquide, exigible, le concours du juge des saisies et d'un huissier, etc. (ce qui est rarement le cas dans la législation en matière d'obligations pécuniaires, si l'on songe au droit fiscal par exemple). L'on pourrait parfaitement parler de pouvoirs du préalable et d'exécution d'office, car il s'agit de prérogatives prévues dans l'intérêt général. Le terme privilège revêt une connotation péjorative dans le sens commun, même si en droit il désigne tantôt une priorité (les privilèges et hypothèques) tantôt une garantie d'indépendance (le privilège de juridiction) tantôt aussi des avantages liés aux titres de noblesse il est vrai (art. 113 de la Constitution). En même temps, les principes sont tellement ancrés dans l'inconscient collectif juridique que leur recadrage paraissait préférable.

5. Seuls le pouvoir de coercition ou les privilèges du préalable et de l'exécution d'office retiennent l'attention dans le cadre imparti.

Selon P. Goffaux, le pouvoir de décision unilatérale de l'administration emporterait par nature le pouvoir de recourir à la contrainte pour obtenir obéissance aux actes qui sont le fruit du pouvoir de décision unilatérale chaque fois que cela s'avère nécessaire à la continuité du service public au sens large.

Selon M. Nihoul, eu égard aux spécificités du système

3. Cass., 20 janvier 1994, *Pas.*, 1994, I, 75; *M.C.*, 1995, p. 371, chron. M. BOVERIE; *R.B.D.C.*, 1995, p. 221, n° 34, chron. F. TULKENS et J. SOHIER; *Rev. dr. commun.*, 1994, p. 232: l'arrêt est publié après celui *a quo* de la Cour d'appel de Liège du 22 novembre 1991 (pp. 229 à 232 et *M.C.*, 1992, p. 281) et il est suivi d'une note personnelle consacrée à «L'exécution d'office d'une décision communale visant l'enlèvement d'un panneau d'affichage» (pp. 229 à 243). Les deux arrêts ont également été publiés *in Entr. et dr.*, 1995, pp. 92 à 95, avec des extraits du mémoire en réponse établi par la ville et les conclusions de M. l'Av. gén. J.-M. PIRET dont on peut percevoir le désarroi, pp. 96 à 98.
4. M. NIHOUL, *Les privilèges du préalable et de l'exécution d'office, pour une relecture civile et judiciaire à l'aide du droit commun de l'exécution*, Bruges, la Charte, 2001, 792 p.
5. P. GOFFAUX, *L'inexistence des privilèges de l'administration et le pouvoir d'exécution forcée*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 373 p. Voir aussi *C.D.P.K.*, 2001, pp. 346-352.
6. Sur la base d'une analyse rigoureuse consistant à décomposer l'acte juridique administratif selon les forces obligatoire, exécutoire et probante pour vérifier si l'on peut réellement conclure à un avantage sous chacun de ces angles.

this jurisquare copy is licenced to Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix - Faculté de droit

belge caractérisé par la sujétion de principe au droit commun et le rôle essentiel du pouvoir judiciaire en matière de droits civils et politiques, le recours à l'exécution forcée n'est autorisé qu'en présence d'un texte législatif explicite (dans le respect des principes d'égalité et de non-discrimination) ou en cas d'urgente nécessité (justifiant seule de porter atteinte à la permanence des pouvoirs au rang desquels figure le pouvoir judiciaire notamment lorsqu'il lui revient d'autoriser le recours à la force), indépendamment de l'existence de sanctions pénales, administratives ou civiles.

Aucun des deux auteurs ne souscrit de la sorte à une transposition imparfaite du système français de l'exécution forcée administrative pourtant constatée en doctrine, système qui, ceci écrit en passant, consacre également le principe de l'exécution judiciaire sauf (1) en présence d'un texte exprès, (2) en présence d'un texte prévoyant une autre sanction pénale, judiciaire ou administrative, auquel cas la faveur doit être réservée à celle-ci, (3) en cas d'urgence auquel cas l'autorité peut alors se dispenser de l'autorisation préalable du juge, et cela même si d'autres sanctions sont prévues, (4) en l'absence de toute sanction pour remédier au non-respect de l'obligation corrélative (et d'urgence). L'on parle dans ce dernier cas d'«exécution d'office au sens strict» et trois conditions sont posées pour que l'autorité puisse tout de même recourir à une forme de contrainte: il faut d'abord agir en vertu ou dans le prolongement d'une loi (dans sa suite logique); il faut ensuite que l'administré refuse réellement de s'exécuter (c'est la résistance); il faut finalement que la contrainte exercée soit proportionnelle à l'illégalité remédiée (c'est la mesure du nécessaire)[7]. Selon P. Lewalle, pour prendre un exemple autorisé de transposition, «*En règle, c'est au juge qu'il incombe de sanctionner les récalcitrants et d'autoriser l'emploi de la contrainte; mais, par exception, l'administration peut elle-même recourir à la force quand la loi le lui permet expressément; lorsqu'il n'existe aucun texte organisant une sanction pénale ou civile à charge des contrevenants (dans le cas où la sanction pénale est prévue, certains auteurs soutiennent néanmoins que l'exécution d'office demeure possible, les impératifs d'efficacité ayant la prévalence); en tous cas, s'il y a urgence*»[8].

6. Les deux thèses de doctorat ne semblent pas avoir définitivement convaincu tous les auteurs plus récents en doctrine, qui continuent parfois de véhiculer les anciens systèmes et définitions en prenant soin cependant de renvoyer aux deux thèses de doctorat pour de plus amples approfondissements[9] en décalage parfait, pourtant, avec le contenu exposé. Il semble qu'un vent nouveau soit en train de se lever cependant, qui n'a pas encore atteint la terminologie utilisée: la doctrine se montre désormais nettement plus restrictive en ce qui concerne l'exécution forcée administrative, avec des auteurs comme B. Lombaert[10], P. Bouvier, R. Born, B. Cuvelier et F. Piret[11] ou J. Salmon, J. Jaumotte et E. Thibaut[12].

En l'état, en toute hypothèse, il convient de recommander la prudence, dont semblent faire preuve les autorités depuis bien longtemps, ce qui expliquerait en tous cas le peu de jurisprudence publiée en la matière[13], à moins que ce ne soit le caractère complet de la législation, prévoyant généralement les hypothèses dans lesquelles le recours à la force paraît nécessaire et justifié.

Il convient de vérifier l'allégation dans la matière étudiée.

7. Voir M. NIHOUL, *op. cit.*, 2001, pp. 429 et s.
8. P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, 3e éd., Bruxelles, Larcier, 2008, n° 3, pp. 23-24, références françaises principalement à l'appui. En matière locale, voir C. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruxelles, la Charte, 2011, n° 226, p. 299; K. MUYLLE et A. SERLIPPENS, *L'ordre public*, Bruxelles, Politeia, 1996, pp. 33-34.
9. D. BATSELÉ, T. MORTIER et M. SCARCEZ, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 497, n° 752 (inspiré de J. DEMBOUR): «*Le privilège de l'exécution d'office confère au service public qui a pris une décision exécutoire le pouvoir d'en réaliser lui-même l'exécution d'office, le cas échéant par la contrainte, l'administration étant, en règle générale, dispensée de s'adresser préalablement au juge afin d'obtenir un titre exécutoire*» (comp. n° 9, pp. 11-12 où il semble précisé que l'administration ait besoin d'une habilitation légale (sans autre précision), exemples à l'appui). G. CUSTERS et M. HERBIET, *Vade-mecum de la fonction de Bourgmestre*, Bruges, la Charte, compl. n° 10, n° 594, III.11-12 (se référant totalement à A. BUTTGENBACH): «*Le privilège de l'action ou de l'exécution d'office lui permet (…) de réaliser elle-même directement l'exécution de sa décision exécutoire par la contrainte, en mettant en mouvement la force publique contre l'administré récalcitrant*» en présence d'une loi, en cas d'urgence ou en l'absence d'autre voie de droit pour exécuter sa décision. P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, v° «Privilège de l'administration», reprend quant à lui sa propre définition exclusivement, comme observé par A. VANDEBURIE (*C.D.P.K.*, 2007, p. 199, compte-rendu).
10. B. LOMBAERT, «L'acte administratif, source du droit?», in *Les sources du droit administratif revisitées*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 183-185, ici p. 185: «*Ce n'est que lorsqu'aucun moyen n'est fourni par l'arsenal juridique ou lorsque l'urgence extrême rend impossible le recours aux moyens légaux (les sanctions pénales ou administratives, l'action civile, même menée en référé), que l'autorité administrative peut, sans base légale expresse, recourir à des mesures d'exécution d'office de sa décision*», en présence d'un péril imminent et dans la mesure strictement nécessaire pour que force soit maintenue à la loi.
11. P. BOUVIER, R. BORN, B. CUVELIER et F. PIRET, *Eléments de droit administratif*, 2e éd., Bruxelles, Larcier, 2013, n° 84, p. 107 où l'on se limite désormais à mentionner les deux privilèges en renvoyant aux deux auteurs (comp. P. BOUVIER, 1re éd., 2002, n° 7, p. 20) et n° 92, pp. 115 et 116 où le privilège du préalable désigne la présomption de légalité de l'acte administratif et le privilège de l'exécution d'office le fait que l'autorité puisse «*également être autorisée à recourir à des mesures de contrainte pour procéder à l'exécution forcée de ses décisions, sans l'autorisation d'un juge*», par la loi, la mise en œuvre de ce privilège étant controversée dans le silence des textes (comme dans la 1ère version, n° 92, pp. 93 et 94).
12. J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'Etat de Belgique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 522, n° 243.1: «*l'expression ne peut viser que les rares décisions impératives dont l'administration peut réaliser elle-même l'exécution par la contrainte (le privilège de l'exécution d'office ou forcée est en effet soumis à des conditions très strictes); elle n'est pas applicable aux autres décisions impératives et se conçoit moins encore pour les décisions permissives, qui attribuent des droits et avantages aux administrés*» (*adde* n° 375, p. 811 où les auteurs soulignent «*les cas, plutôt rares, où l'administration peut y recourir*»).
13. Une jurisprudence sanctionnant l'autorité qui se serait passée de l'autorisation du juge sans habilitation légale ou, à l'inverse, autorisant le recours à la force. Mais quel serait l'intérêt de signaler une éventuelle décision, dans le dernier cas, en l'absence de contestation juridique sur ce point?

this jurisquare copy is licenced to Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix - Faculté de droit

III. L'exécution dans les textes

A. Principe

7. Le principe de l'exécution judiciaire étant un principe général de droit de valeur législative consacré par le Code civil et le Code judiciaire, respectivement aux articles 1144 et 1386[14], une norme de valeur législative est requise pour y déroger. Celle-ci ne doit pas tout prévoir et peut contenir «le principe d'une exception» (d'interprétation stricte[15]), lequel peut être précisé dans des normes réglementaires subséquentes, spécialement quant à ses modalités.
Au niveau communal, il arrive fréquemment que le règlement de police assure cette fonction. L'arrêté de police individuel ne suffit pas. Mais il est opportun que celui-ci rappelle la menace d'une exécution forcée prise en exécution du règlement de police, le cas échéant, en précisant les modalités concrètes retenues.

B. Exemple-type en matière de police générale

1. Législation

8. La police communale est l'exemple type[16] du privilège, de loin le plus cité en doctrine, et dont la portée est tellement générale que, selon A. Vanwelkenhuyzen, «*[l]'exécution d'office dans les cas d'urgence trouvera (…) toujours un fondement légal dans les dispositions relatives à la police communale*»[17].
C'est dans ce cadre, au demeurant, que la Cour de cassation a rappelé, dans son arrêt *Belgaffiche* déjà évoqué, qu'«*à défaut de texte légal l'y habilitant et en l'absence de circonstances particulières nécessitant une intervention urgente en vue d'éviter une atteinte grave à l'ordre public, l'autorité communale ne peut procéder à l'exécution d'office, en dehors du domaine communal, des mesures qu'elle a édictées, sans recours préalable au juge*»[18].

9. L'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale consacre la compétence de police générale des communes en matière de jouissance, pour les habitants, des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont:
«1 *tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques; ce qui comprend le nettoiement, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de ne rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de ne rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles; la police de la circulation routière, en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, ne tombe pas sous l'application du présent article;*
2 *le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'amendement dans les rues; le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des habitants;*
3 *le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics;*
4 *l'inspection sur la fidélité du débit des denrées pour la vente desquelles il est fait usage d'unités ou d'instruments de mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique;*
5 *le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties;*
6 *le soin de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces;*
7 *la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme de dérangement public*».
Comme tel, l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale n'autorise pas, fut-ce en principe, le recours à la force sans l'autorisation du juge[19]. Il doit être com-

14. M. NIHOUL, *op. cit.*, 2001, n^{os} 536-538.
15. Tel ne serait pas le cas en retenant l'approche de P. GOFFAUX puisque tout pouvoir de décision unilatérale dans un domaine emporte le pouvoir de coercition, même en présence d'un texte légal plus strict, à défaut de quoi l'intervention du législateur aurait été absurde dans les matières nécessitant le plus le recours audit pouvoir.
16. H. VUYE, *Bezit en bezitsbescherming van onroerende goederen en onroerende rechten*, Bruges, la Charte, 1995, n° 813, p. 833.
17. A. VANWELKENHUYZEN, «La règle 'Nul ne peut se faire justice à soi-même' et ses limites en droit(public) belge», in Association Henri Capitant, *Nul ne peut se faire justice à soi-même*, Travaux, t. XVIII, Paris, Dalloz, 1969, p. 325 (ég. *in R.A.*, 1967, pp. 173-182 sous le titre «La maxime 'Nul ne peut se faire justice à soi-même', ses limites et ses sanctions»). Comp. l'exemple étonnamment pris par P. GOFFAUX, *C.D.P.K.*, 2001, pp. 351 et 352: «*l'administration qui souhaiterait obtenir l'évacuation d'un immeuble insalubre serait plus démunie que le bailleur qui veut expulser son locataire pour, par exemple, non-paiement du loyer. Ce bailleur pourrait s'adresser au juge de paix, tandis que l'administration ne pourrait rien, sauf à attendre l'issue d'un procès pénal, et pour autant encore que le refus d'exécution de son ordre soit constitutif d'infraction. L'on ne peut évidemment admettre que le pouvoir de décision unilatérale de l'autorité administrative, qui est pourtant reconnu comme étant de son essence, soit de la sorte privé de toute effectivité au moindre refus d'exécution volontaire*».
18. Voir la note 3.
19. Le raccourci est parfois fait à tort. Voir par ex. M. MULLER et V. RAMELOT, «La marge de manœuvre de la commune», in *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la dir. de N. Bernard et G. De Pauw, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 70-71 et 76 concernant l'exécution de travaux d'assainissement, la démolition ou l'expulsion ordonnés en cas de carence du contrevenant et aux frais de celui-ci.

this jurisquare copy is licenced to Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix - Faculté de droit

biné avec la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, reprenant en son article 43 le contenu de feu l'article 175 de la Nouvelle loi communale à l'origine des «*circonstances particulières nécessitant une intervention urgente en vue d'éviter une atteinte grave à l'ordre public*» rappelées par la Cour de cassation ci-dessus. «*Pour l'accomplissement de ses missions de police administrative, la police locale est placée sous l'autorité du bourgmestre qui peut lui donner, pour ce qui concerne l'accomplissement de ces missions sur le territoire de sa commune, les ordres, instructions et directives nécessaires à cet effet*», stipule de manière très générale l'article 42 de la loi du 7 décembre 1998. Pour mémoire, au terme de l'article L1123-29 CWADEL (133, al. 1er, de la Nouvelle loi communale [NLC] pour la Région de Bruxelles-Capitale), «*[l]e bourgmestre est chargé de l'exécution des lois, des décrets, des ordonnances, des règlements et arrêtés de l'Etat, des Régions, des Communautés, des Commissions communautaires, du conseil provincial et de la députation permanente du conseil provincial, à moins qu'elle ne soit formellement attribuée au collège échevinal ou au conseil communal*» (il jouit à ce titre d'un pouvoir d'exécution général des normes), mais il est aussi et surtout «spécialement chargé de l'exécution des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police» (il est chargé d'un pouvoir d'exécution spécifique en matière de police) par l'article 133, alinéa 2, NLC (également d'application en Région wallonne s'agissant d'une matière fédérale) même s'il peut, «*sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à l'un des échevins*»[20]: «*[s]ans préjudice des compétences du Ministre de l'Intérieur, du gouverneur et des institutions communales compétentes, le bourgmestre est l'autorité responsable en matière de police administrative sur le territoire de la commune*». C'est lui qui exécute le Règlement et les ordonnances de police du conseil communal en adoptant des mesures individuelles limitées dans le temps, l'espace, les personnes ou les biens visés. A défaut de mention précise dans le règlement ou les ordonnances, l'article 135, § 2, NLC, à lui seul, lui procure un pouvoir d'initiative considérable[21], mais pas un pouvoir de contrainte forcée[22].

10. L'article 43 de la loi du 7 décembre 1998 prévoit que «*[e]n cas de calamités, de catastrophes, de sinistres, d'émeutes, d'attroupements hostiles ou de menaces graves et imminentes contre l'ordre public, et lorsque les moyens de la police locale sont insuffisants, le bourgmestre ou celui qui le remplace peut requérir la police fédérale aux fins de maintenir ou de rétablir l'ordre public.*
Le gouverneur et le commissaire d'arrondissement sont immédiatement informés de la réquisition par l'autorité requérante.
Lorsque les moyens des services de police ne suffisent pas pour maintenir l'ordre public, le bourgmestre peut requérir les forces armées.
En cas de réquisition ou d'intervention de la police fédérale ou de l'armée, sans préjudice des compétences du ministre de l'Intérieur et du gouverneur en matière de protection civile, la police locale demeure sous l'autorité du bourgmestre de la commune concernée. Elle est placée sous la direction du chef de corps ou du directeur coordonnateur administratif de la police fédérale conformément aux articles 7/1 et 7/2 de la loi sur la fonction de police.
Les forces requises restent en contact étroit avec l'autorité requérante et le chef de corps de la police locale pour intervenir de manière coordonnée»[23].
Les travaux préparatoires confirment que «*[d]ans cet article sont repris les principes fondamentaux du pouvoir de réquisition du bourgmestre eu égard au maintien ou au rétablissement de l'ordre publique, qui figuraient à (l'ancien) article 175 de la nouvelle loi communale. Tous les règlements relatifs à la procédure de la réquisition sont maintenant repris sous la section 3 du chapitre II de la loi tenant la fonction de la police*»[24].
L'article 105 de la loi communale du 30 mars 1836, alinéa 1er, prévoyait déjà qu'«*[e]n cas d'émeutes, d'attroupements hostiles ou d'atteintes graves portées à la paix publique, le bourgmestre, ou celui qui le remplace, pourra requérir directement l'intervention de la garde civique et de l'autorité militaire, qui seront tenus de se conformer à sa réquisition*»[25].

11. Il faut insister sur le principe selon lequel l'usage de la force n'est admis, à l'initiative du bourgmestre et

20. Il ne s'agit pas d'un transfert de compétence, mais d'une délégation limitée dans le temps et les mesures, révocable, qui doit être acceptée et à laquelle il est permis de renoncer. Voir C. HAVARD, *op. cit.*, 2011, nos 262 et s. Sur les principes de la délégation, voy. récemment la note de P.-F. HENRARD et R. VAN MELSEN, Conseil d'Etat (XVe ch. réf) – arrêt du 9 mai 2012, «A qui ai-je l'honneur? Quelques rèflexions sur l'exigence de publicité de la délégation de pouvoir», *C.D.P.K.*, 2013, pp. 187-195.
21. Voir aussi de manière générale S. SMOOS, *Les pouvoirs des communes en matière de police administrative générale*, Namur, U.V.C.W., 2008, pp. 15-19 et 40-41; C. HAVARD, *op. cit.*, 2011, nos 219-222, pp. 291-294 et n° 226, p. 299.
22. A la suite de J. DEMBOUR, S. SMOOS, *op. cit.*, 2008, p. 40 fait état de «mesures d'office» nécessaires pour assurer l'exécution matérielle des lois ou des règlements de police administratives, mais les exemples cités visent un pouvoir de décision, par exemple «*l'ordre de démolir entièrement ou partiellement un immeuble*». G. CUSTERS et M. HERBIET, *Vade-mecum de la fonction de Bourgmestre*, Bruges, la Charte, compl. n° 7, II.4.85, n° 268 (compl. n° 7 – février 2009) font également état des «*mesures d'office comme moyen d'action du bourgmestre dans le cadre de sa compétence d'exécution des dispositions de police*», également inspirées de J. DEMBOUR, en mentionnant cependant note 90 l'exemple du bourgmestre qui ne peut «*faire procéder*» à la démolition d'un immeuble menaçant ruine que si le propriétaire néglige ou refuse d'en assurer l'exécution: l'injonction doit être régulière et non suivie et la mesure indispensable pour éviter le péril.
23. *Adde* l'article 8/4 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police concernant les réquisitions de police administrative et les articles 11-13 de la même loi concernant les missions de police administrative.
24. Projet de loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1997-1998, n° 1676-1, p. 30. Voir sur cet article D. BATSELÉ, *Manuel de droit communal,* sous la dir. de P. Lambert, Bruxelles, Némésis, pp. 275 et s., étant entendu que l'ensemble du titre IV de la Nouvelle loi communale a été abrogé par la loi précitée du 7 décembre 1998.
25. *Pasin.*, 1836, p. 58. A l'époque, l'action administrative n'était pas contrôlée par le pouvoir judiciaire et il n'était donc pas contestable – comme en France – que l'administration puisse recourir à l'exécution forcée.

this jurisquare copy is licenced to Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix - Faculté de droit

sans passer préalablement par un juge, «*qu'exceptionnellement et dans des cas graves*», à l'instar d'ailleurs du pouvoir réglementaire du bourgmestre[26] (par des ordonnances de police) qui se justifie uniquement par la circonstance que le conseil est dans l'impossibilité temporelle d'exercer son pouvoir réglementaire (par des arrêtés de police). La Cour de cassation, dans son arrêt *Belgaffiche*, n'a fait que se conformer au prescrit légal en matière de police communale[27].
Sans justification conforme, la loi de police générale ne peut reconnaître n'importe quel pouvoir du préalable ou d'exécution d'office à l'autorité, ni assortir ceux-ci de n'importe quelle modalité, conformément aux principes d'égalité et de non-discrimination.

12. Les pouvoirs des autorités communales sont généralement très strictement encadrés dans le cadre des polices spéciales liées aux immeubles. Que l'on songe par exemple au pouvoir de réquisition des immeubles vides au profit de sans-abri institué par la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire à l'article 134*bis* de la Nouvelle loi communale[28], aujourd'hui repris à l'article L1123-30 CWADEL, au pouvoir de réquisition des immeubles inoccupés afin de les mettre à disposition pour l'accueil des étrangers établi par l'article 74 de la loi-programme du 2 janvier 2001 ou encore au droit de gestion publique prévu par les différents codes du logement notamment en cas de non-conformité aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement déterminées[29], dont les dispositions ne font pas allusion au recours à la force et dont les applications concrètes seraient insignifiantes[30].
A terme, il serait judicieux de coucher expressément par écrit, dans la Nouvelle loi communale, le pouvoir d'exécution d'office du bourgmestre ou du collège dans les matières communales ainsi que ses limites précises.
Mais il faut garder à l'esprit, en même temps, que le bourgmestre est également une autorité de police à part entière (il est officier de police administrative au terme de l'article 4 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police) et qu'à ce titre il dispose de pouvoirs considérables définis aux articles 26 et suivants de la même loi[31], spécialement eu égard à l'ordre public (évacuations, fouilles, saisies et arrestations administratives, contrôle, direction de l'usage d'armes à feu…)[32]. Ces pouvoirs sont très strictement limités.

2. Réglementation communale

13. Les règlements de police communaux viennent le plus souvent encadrer les privilèges du préalable et de l'exécution d'office. En présence d'un fondement légal peu explicite, une pratique dans ce sens est vivement recommandée.
Il est évidemment impossible d'étudier l'ensemble des règlements communaux en ces matières pour dégager des constats et tirer des enseignements, même en se limitant aux règlements de police générale. Il est en revanche permis de prendre un exemple que l'on trouvera localement dans le Règlement de la Ville de Namur. Ledit règlement ne prévoit pas dans chaque domaine un dispositif autorisant le recours à la force sans autorisation préalable du juge à l'égard des immeubles. Mais l'article 199 dispose de manière générale dans un chapitre 9 consacré aux mesures d'office que «*[e]n cas d'infraction au présent règlement ou aux arrêtés pris en exécution de celui-ci, le Bourgmestre peut procéder d'office, en cas de nécessité, aux frais du contrevenant, à l'exécution des mesures que celui-ci reste en défaut d'exécuter*». Parallèlement aux sanctions administratives, l'article 210 précise que «*[l]'application des sanctions administratives se fait toujours sans préjudice des restitutions et dommages et intérêts qui pourraient être dus aux parties et ne préjudicie en rien au droit pour le Bourgmestre, de recourir aux frais, risques et périls du contrevenant à des mesures d'office nécessaires pour assurer l'exécution matérielle du présent règlement*». Le règlement mériterait de préciser que l'exécution peut se faire «*au besoin par la force*» pour éviter toute contestation à ce sujet.
Sans fondement légal, de tels règlements ne seraient pas suffisants pour autoriser le recours à la force. Par ailleurs, ceux-ci ne peuvent s'écarter, sans justification conforme, des principes et modalités généraux qui régissent l'exécution forcée en général.

3. Exécution par arrêtés de police

14. La mise en œuvre concrète et individuelle des privilèges se fera par le biais d'arrêtés de police dont des modèles ont été établis par l'Union des Villes et Com-

26. Rappr. S. SMOOS, *op. cit.*, 2008, p. 18, ce qui serait trop souvent oublié en pratique, par exemple pour certaines interdictions d'occupation d'immeubles insalubres ou en ruine ou pour des ordres de démolition…
27. Comp. l'absence d'urgence reprochée en matière d'interdiction de stationnement sur une servitude de passage vu les risques d'incendie même si l'urgence et la nécessité sont invoquées (C.E., 13 septembre 2006, n° 162.453, *Duriaux*: «*aucune circonstance de la cause ne révélant l'existence d'une situation d'urgence au sens de cette disposition*») ou encore d'interdiction de l'utilisation d'armes à feux à proximité des habitations dans le cadre de la pratique de la chasse à proximité d'un lotissement même si l'urgence est invoquée (C.E., 30 juin 1999, n° 81.479, *Denudt*: «*l'ouverture de la chasse ne pouvait (…) constituer un événement soudain et imprévu de nature à justifier l'urgence invoquée*» en présence d'une situation qui dure depuis un an).
28. *Adde* A.R. du 6 décembre 1993 réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 134*bis* de la Nouvelle loi communale.
29. Art. 18 et s. du Code bruxellois, art. 90 et s. du Code flamand et art. 80 et s. du Code wallon.
30. Voir N. BERNARD, «Le cadre réglementaire de la lutte contre la vacance immobilière en Région bruxelloise: entre ombre(s) et lumière(s)», in *La Lutte contre la vacance immobilière (à Bruxelles et ailleurs): constats et bonnes pratiques*, N. Bernard (éd.), Bruges, la Charte, 2011, pp. 15-39.
31. L'article 26, alinéa 1er, dispose par exemple que «*Les fonctionnaires de police peuvent toujours pénétrer dans les lieux accessibles au public ainsi que dans les biens immeubles abandonnés, afin de veiller au maintien de l'ordre public et au respect des lois et des règlements de police*».
32. G. CUSTERS et M. HERBIET, *Vade-mecum de la fonction de Bourgmestre*, Bruges, la Charte, compl. n° 7, II.4.86 et s., n° 268.

this jurisquare copy is licenced to Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix - Faculté de droit

munes de Wallonie[33] depuis bien longtemps[34], par exemple lorsqu'il s'agit de décréter un logement inhabitable, d'ordonner la démolition d'un immeuble, d'ordonner la réalisation de travaux…
Lesdits arrêtés gagneront à préciser eux aussi, dans les pas des règlements et ne fut-ce qu'au titre d'avertissement, qu'à défaut pour le destinataire de la mesure concernée d'obtempérer dans le délai imparti, il sera procédé à l'exécution par substitution, au besoin par la force[35]. Concrètement, il s'agira pour le bourgmestre, le cas échéant, d'ordonner l'exécution effective tantôt aux ouvriers communaux, tantôt à une entreprise ou une personne désignée, assisté(e)(s) au besoin de la police locale. Cet ordre constituera le titre légal grâce auquel l'exécution pourra être réalisée y compris sur une propriété privée.

15. Moins évidente est la question controversée de la visite domiciliaire *forcée* du bourgmestre destinée à vérifier des faits portés à sa connaissance concernant un domicile privé[36] et qui pourraient justifier l'adoption d'un arrêté de police, telles la mérule ou l'infection de rats. L'article 15 de la Constitution (l'inviolabilité du domicile) et l'article 148 du Code pénal semblent s'y opposer, à l'instar de ce que soutient une certaine doctrine[37] que contestent cependant d'autres auteurs[38] au nom du principe, en quelque sorte, selon lequel «*qui peut le plus peut le moins*» ou *a fortiori*. Nous partageons cette dernière analyse à condition que l'extrême urgence canalise les pouvoirs du bourgmestre[39], pour le plus comme pour le moins. Ce n'est donc qu'en cas de crainte vraisemblable d'un risque imminent qu'une telle visite peut avoir lieu, l'autorité engageant par ailleurs sa responsabilité s'il s'avère que tel n'était pas le cas. L'on se situe ici au stade de la prise de décision et non de l'exécution en manière telle que le sujet n'est pas approfondi.
Il semble que cela soit confirmé en législation par le Code du Logement bruxellois qui, dans son article 7, précise que «*Sans préjudice de l'article 135 de la nouvelle loi communale, les agents-inspecteurs du Service d'inspection régionale peuvent visiter le logement entre 8 et 20 heures pour constater ou contrôler la conformité des lieux aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement visées à l'article 4. Cette visite ne peut se faire qu'après avertissement préalable du locataire et du bailleur par lettre recommandée au moins une semaine avant la date effective de la visite sur les lieux.*
Il est dressé procès-verbal de l'enquête, lequel est joint au dossier. Au cas où la visite du logement n'a pas pu se réaliser à défaut pour le locataire d'y donner son consentement, les agents-inspecteurs du Service d'inspection régionale ne pourront pénétrer dans le logement qu'avec l'autorisation préalable du tribunal de police, après dépôt des pièces justificatives et motivations adéquates.
Au cas où la visite du logement n'a pas pu se réaliser à défaut pour les agents-inspecteurs du Service d'inspection régionale d'avoir pu entrer dans les lieux en raison du comportement du bailleur, et si la visite est organisée d'initiative, après avertissement, le logement est présumé ne pas respecter les exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement visées à l'article 4. Dans cette hypothèse, le Service d'inspection régionale notifie au bailleur l'interdiction visée à l'article 8» de continuer de proposer à la location, mettre en location, ou faire occuper le logement. L'article 8 précise sans plus que «*Le bourgmestre veille à l'exécution de l'interdiction. Il veille également à empêcher toute nouvelle occupation du bien visé, notamment par l'apposition de scellés*».

16. En matière de *salubrité*, la formule retenue à l'article 2 ou 3, selon le cas, dans les modèles d'arrêté de police ordonnant des mesures visant à restaurer la salubrité dans une habitation, déclarant une habitation insalubre non améliorable, et ordonnant son évacuation (et donc interdisant son occupation) et/ou sa démolition, est imprécise lorsqu'elle prévoit qu'«*[e]n cas d'inexécution des travaux à l'issue du délai mentionné, ceux-ci seront exécutés* à l'initiative de *l'autorité communale, aux frais, risques et charges du propriétaire*»[40]. Le passage par le juge ne paraît pas dispensé en présence de travaux au demeurant non urgents.

33. http://www.uvcw.be/espaces/logement/modeles/modele-2695.htm.
34. Voir déjà J.-M. LEBOUTTE, *Modèles d'ordonnances et d'arrêtés de police*, Bruxelles, U.V.C.B., 1992, pp. 26 à 29. Voir aussi S. SMOOS, *op. cit.*, 2008, pp. 89 et s.
35. Rappr. S. SMOOS, *op. cit.*, 2008, pp. 47 et s. et p. 60 en l'absence d'un pouvoir de sanction pénale ou administrative d'un trouble qu'il s'agit de faire cesser en cas de non-respect du prescrit d'un arrêté de police. Le libellé d'un arrêté ordonnant l'abattage d'un arbre menaçant de tomber sur la voirie ne précise pas que l'abattage pourra être réalisé au besoin par la force.
36. Il s'agit de tout lieu d'intimité (maison habitée et son garage et jardin clôturé attenants, kot, péniche ou caravane résidentielle...).
37. Dans ce sens: S. SMOOS, *op. cit.*, 2008, p. 47 et Th. CEDER, «Les pouvoirs de réquisition du bourgmestre – Bourgmestre, ordre public et réquisition: un triptyque inconciliable?», *Rev. dr. commun.*, 2006/9, pp. 3 et s.
38. F. HAUMONT, B. PAQUES et M. SCHOLASSE, *Les immeubles délabrés. Mesures et contraintes juridiques et administratives*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 1986, pp. 36-39; M. MULLER et V. RAMELOT, «La marge de manœuvre de la commune», in *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la dir. de N. Bernard et G. De Pauw, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 67 et 68; S. SMOOS, *op. cit.*, 2008, p. 46: les pouvoirs de police ne pourraient pas être exercés partout; C. HAVARD, *op. cit.*, 2011, n° 226, p. 298.
Voir aussi S.A.C.E., avis n° A.17.056/VL-6-523 du 23 avril 1970 formulé sur demande du ministre de l'Intérieur (le bourgmestre doit être saisi d'une plainte ou d'un rapport de police ou technique; il ne peut visiter que pendant le jour et après avoir réellement tenté de s'accorder avec l'occupant qu'il prendra soin d'avertir).
39. *Contra* S. SMOOS, *op. cit.*, 2008, p. 46, inspirée semble-t-il par le silence de l'avis du Conseil d'Etat précité sur ce point. Il convient toutefois d'observer que ledit avis est fondé sur une doctrine qui remonte au 19ème siècle (notamment A. Giron) et qui était favorable à un privilège du préalable et de l'exécution d'office *de règle*, dans un contexte où l'action administrative liée à l'ordre public n'était soumise à aucun contrôle juridictionnel: force devait lui rester en toute circonstance. Selon la conception aujourd'hui défendue, l'action administrative n'est nullement compromise à défaut d'extrême urgence. En outre, l'article 15 de la Constitution précise expressément qu'«*aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit*». Il ne serait pas choquant que le législateur autorise une visite domiciliaire dans des conditions strictes permettant de s'assurer qu'il n'y ait pas de péril imminent. Il n'en reste pas moins qu'une loi est nécessaire. Les articles 26 et suivants de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police sont eux-mêmes très stricts en ce qui concerne les pouvoirs de police administrative de la police.
40. Nous soulignons.

this jurisquare copy is licenced to Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix - Faculté de droit

Le modèle d'arrêté de police ordonnant des mesures à l'égard d'un logement inoccupé, dont les propriétaires sont inconnus, et qui présente des risques pour la sécurité et la salubrité publiques est plus clair: selon l'article 1er, «*[l]'administration communale procédera dans les plus brefs délais aux travaux suivants, destinés à interdire l'accès au bâtiment sis..., et à empêcher que l'insalubrité et la ruine ne s'étendent aux immeubles voisins et à la voie publique*» (sans préciser aux frais, risques et périls des personnes concernées), l'autorisation communale étant requise pour toute personne qui prétend être habilitée à prendre en charge la protection et la remise en état du bâtiment pour pénétrer dans ledit bâtiment et y effectuer les travaux et opérations nécessaires[41].

Le modèle d'arrêté de police administrative générale déclarant une habitation insalubre par surpeuplement, et ordonnant son évacuation est encore plus explicite: «*[s]i l'ordre contenu à l'article précédent n'est pas respecté à l'issue du délai imparti, il pourra être exécuté par les services de police, au besoin par la force*»[42] (sans préciser aux frais, risques et périls de qui).

Le modèle d'arrêté de police déclarant une habitation insalubre en raison de la présence d'animaux et ordonnant son assainissement (soit par eux-mêmes soit par une société spécialisée dans le nettoyage, l'assainissement ou la désinfection) prévoit également à son article 2 que «*[s]i l'ordre contenu à l'article précédent n'est pas respecté à l'issue du délai imparti, il sera appliqué à l'initiative de l'autorité communale, au besoin par la force*» (sans préciser aux frais, risques et périls de qui).

Aucune mention n'est prévue dans le modèle d'arrêté de police ordonnant des mesures à l'encontre d'un élevage de pigeons dans une habitation.

17. En matière de *sécurité et menace de ruine*, le modèle d'arrêté de police ordonnant des mesures visant à la sécurité de l'installation électrique d'un immeuble prévoit, dans son article 2, que «*[s]i l'ordre contenu à l'article précédent n'est pas respecté à l'issue du délai imparti, l'autorité communale pourra faire appel à une société spécialisée, dont le contrôle de conformité sera effectué aux frais du propriétaire*».

Le modèle d'arrêté de police ordonnant la réalisation de travaux dans un immeuble présentant un risque d'incendie prévoit dans son article 2 qu'«*[e]n cas d'inexécution des travaux à l'issue du délai mentionné, l'immeuble sera évacué, au besoin par la force, et interdit d'occupation jusqu'à nouvel ordre*» plutôt que l'exécution des travaux prescrits (sans préciser aux frais, risques et périls de qui).

Le modèle d'arrêté de police ordonnant des mesures pour remédier à l'insécurité d'une habitation prévoit dans son article 2 qu'«*[e]n cas d'inexécution des travaux à l'issue du délai mentionné, ceux-ci pourront être exécutés à l'initiative de l'autorité communale, aux frais, risques et charges du propriétaire*» (sans préciser aux frais, risques et périls de qui).

Le modèle d'arrêté de police ordonnant des mesures à l'égard d'un logement inoccupé, présentant des risques pour la sécurité et la salubrité publiques prévoit en son article 3 que «*[t]oute personne trouvée à l'intérieur du bâtiment sera expulsée par les services de police*», en l'absence de travaux de rénovation préalablement effectués par le propriétaire et constatés par le Bourgmestre ou son délégué sous l'angle de la salubrité du bâtiment, aucune personne n'étant autorisée à loger, même pour une courte durée, dans le bâtiment mentionné.

Le modèle d'arrêté de police ordonnant la démolition d'un immeuble menaçant ruine dispose en son article 2 que «*[s]i à l'expiration du délai fixé (…), la (les) personne(s) visée(s) (…) reste(nt) en défaut d'effectuer les travaux de démolition, il pourra y être procédé à l'initiative de l'administration communale dans les plus brefs délais. Dans ce cas, les travaux seront effectués aux frais, risques et charges du (des) propriétaire(s)*».

18. On le voit à l'observation des modèles évoqués: il convient d'être précis et explicite en matière d'exécution forcée d'office, jusque dans les arrêtés de police. La plupart desdits modèles ne visent, à tort nous semble-t-il, ni les dispositions du règlement de police relatives à l'exécution forcée ni les articles 42 et 43 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Il importe par ailleurs, dans la mesure du possible, d'éviter les variations dans les termes et les formulations choisies, et ce d'un texte à l'autre dans la chaîne des actes réglementaire et individuel(s). Les mots gagneront à être explicites, en particulier sur le recours autorisé à la force.

En pratique, le recours effectif à la force ne sera pas toujours nécessaire, voire même non plus la présence de la police pour faciliter les opérations.

Il convient de rappeler qu'en cas d'urgence le Bourgmestre dispose également d'un pouvoir réglementaire par le biais d'ordonnances dont il doit rendre compte au plus prochain conseil.

19. En 2001 déjà, un tour d'horizon des textes en vigueur – qui confirment l'inexistence d'un privilège général lié à l'exécution forcée et le souci constant du législateur d'encadrer ceux-ci lorsqu'ils sont prévus par la loi dans une matière déterminée[43] – nous avait conduit à recommander une formulation claire et complète des deux privilèges, dans les textes de loi, en

41. Rappr. avec le modèle d'arrêté de police ordonnant des mesures visant à la sécurité des abords d'un logement en matière de sécurité.
42. De même pour le modèle d'arrêté de police ordonnant des mesures contre l'occupation dangereuse et illégale d'un immeuble (squat) – troubles et risques d'incendie – qui utilise le mot «appliqué» en lieu et place d'exécuté… en matière de sécurité.
43. Parfois même entre administrations. Voir par exemple l'article 19 de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière au terme duquel «*§ 1. Si la*

this jurisquare copy is licenced to Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix - Faculté de droit

principe de valeur législative, en autorisant expressément le recours à la force si nécessaire pour éviter les divergences d'interprétation dans l'exécution de mesures déterminées en ce qui concerne les obligations non pécuniaires et encadrer soigneusement celle-ci. Une formule de base – aménageable selon les besoins – avait même été proposée, que l'on trouve utile de rappeler ici.

«*Dans telle hypothèse (h)*[44]*, telle autorité (a) ou telle autre en cas d'empêchement*[45]*, met en demeure l'intéressé par écrit de se conformer, dans un délai déterminé (d)*[46]*, aux instructions qu'elle lui donne et qui sont nécessaires à la réalisation de tel objectif (i). A défaut d'obtempérer dans le délai requis (r) ou lorsque le moindre retard pourrait entraîner un dommage grave et difficilement réparable (e), l'autorité peut exécuter ou faire exécuter les mesures nécessaires, sans l'autorisation préalable du juge, après une dernière sommation, en requérant au besoin la force publique. L'exécution a lieu aux risques et périls de l'intéressé*[47]*, de même qu'à ses frais, dont le montant peut être réclamé par voie de justice (ou de contrainte*[48]*) (n)*»[49].

20. En doctrine[50] et en jurisprudence aussi – mais également en droit commun de l'exécution des obligations non pécuniaires –, une série de critères sont également affirmés de manière récurrente: le principe de l'exécution volontaire ou le caractère subsidiaire de l'exécution forcée en cas de résistance, l'accessoire d'une compétence et une faculté dans le chef de l'autorité, la mise en demeure dans un délai raisonnable suivie d'un dernier avertissement, la proportionnalité des mesures et de l'exécution (limitées au strict nécessaire), le recouvrement judiciaire éventuel des frais de l'exécution. Les principes généraux du droit administratif alimentent aujourd'hui la matière, en particulier les principes de proportionnalité et *audi alteram partem* s'agissant d'une mesure grave pour le particulier (sauf extrême urgence) au stade de la prise de décision[51].

21. Dans le cadre de la police spéciale[52] du logement, l'article 7 dispose qu'«[e]*n cas d'inexécution des travaux par le titulaire de droits réels sur le logement, le bourgmestre procède à leur exécution. Tout titulaire de droits réels sur le logement et, lorsque celui-ci est donné en location, le bailleur est alors tenu au remboursement des frais exposés*». L'on peut en déduire une faculté d'exécution forcée d'office, par substitution, qui eût gagné à être explicite. Le modèle d'arrêté de police ordonnant la démolition d'un immeuble, comme celui ordonnant la réalisation de travaux[53], prévoit utilement en son article 3 qu'«[à] *défaut de satisfaire à la présente ordonnance, les travaux prévus à l'article 1er seront exécutés d'office aux frais, risques et périls du(des) titulaire(s) de droit(s) réel(s) en application de l'article 7, al. 3 et 4 du Code wallon du logement et de l'Habitat durable*» même si seul l'alinéa 4 semble concerné, l'article 6 confirmant que «[l]*a police est chargée d'assurer, au besoin par la force, et de surveiller l'exécution du présent arrêté*» et donc de prêter main-forte au besoin.

IV. L'exécution en l'absence de texte

22. Comme évoquée d'entrée de jeu, la prudence est doublement de mise en l'absence d'un texte législatif autorisant le recours unilatéral à l'exécution forcée administrative. Ce n'est qu'en cas d'urgente nécessité[54], à notre estime, que l'autorité songera à procéder de la sorte. Une urgence telle que l'autorité sera dans l'impossibilité de saisir le juge pour lui demander l'autorisation de recourir à la force, selon les voies or-

signalisation visée par les présentes lois coordonnées n'est pas établie ou entretenue par les autorités auxquelles elle incombe, le Roi peut, après deux avertissements écrits consécutifs adressés à ces autorités par le Ministre ayant la circulation routière dans ses attributions d'avoir à assumer leurs obligations, décréter l'exécution d'office des travaux nécessaires par un commissaire spécial qu'il désigne.

Il en est de même lorsque la signalisation établie n'est pas conforme aux conditions fixées par les règlements généraux.

§ 2. L'Etat peut faire l'avance de la dépense occasionnée par l'exécution d'office des travaux de signalisation. Dans ce cas, le montant peut en être récupéré à l'intervention du Ministre des Finances, à charge de l'autorité défaillante».

44. Situation, conditions.
45. Voire de carence.
46. A défaut, l'élément est laissé à la discrétion de la jurisprudence à travers la notion de «délai raisonnable».
47. Contrairement à ce qui se passe en matière contractuelle, la mention est susceptible de modifier la donne du droit commun de la responsabilité lorsqu'elle procède de la loi (comp. P. WÉRY, *L'exécution forcée en nature des obligations contractuelles non pécuniaires. Une relecture des articles 1142 à 1144 du Code civil*, Bruxelles, Kluwer, 1993, n° 196, pp. 270 à 272, n° 211, p. 292 et n° 260, p. 356), sous réserve du partage de compétences (les entités fédérées sont cantonnées aux pouvoirs implicites).
48. De manière privilégiée, voire moyennant caution compte tenu des risques d'insolvabilité. Voire encore, comme solution intermédiaire, sur présentation d'un état taxé et rendu exécutoire par le juge des saisies. Rem. de la sorte l'art. 65, § 2, al. 2, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (devenu l'art. 155, § 4, al. 3, du nouveau CWATUP).
49. M. NIHOUL, *op. cit.*, 2001, p. 590, n° 475. A noter qu'en droit privé également, il est recommandé au juge de veiller à la précision du dispositif de leurs décisions autorisant l'exécution par substitution.
50. N. FRASELLE, «Troubles à l'ordre public», *Mouv. comm.*, 11/2003, p. 428; C. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruxelles, la Charte, 2011, n° 221, p. 293 (rem. le «*droit de recourir aux mesures d'office*» (mesures matérielles nécessaires pour assurer le respect des ordonnances de police) comme «*un corollaire [du] pouvoir d'exécution du bourgmestre*»); M. MULLER et V. RAMELOT, *op. cit.*, 2004, p. 72; G. CUSTERS et M. HERBIET, *Vade-mecum de la fonction de Bourgmestre*, Bruges, la Charte, compl. n° 7, II.4.85, n° 268 (compl. n° 7 – février 2009). Dans les précis de droit administratif également.
51. Par ex. C.E., 27 juin 2007, n° 172.788, *Atasever*, *Rev. dr. commun.*, 2008/4, p. 49; S. SMOOS, «Le Conseil d'Etat et le pouvoir des communes en matière de police administrative générale», *Mouv. comm.*, mars 2011, p. 40.
52. Pour mémoire, un arrêté ne peut être basé à la fois sur la police communale générale et sur une police spéciale: il convient de choisir correctement la base légale applicable en l'espèce. Voir S. SMOOS, «Le Conseil d'Etat et le pouvoir des communes en matière de police administrative générale», *Mouv. comm.*, mars 2011, p. 40.
53. En revanche, aucune mesure d'exécution d'office n'est prévue par le modèle d'arrêté décrétant un logement inhabitable.
54. A distinguer soigneusement de la «simple» urgence.

this jurisquare copy is licenced to Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix - Faculté de droit

ganisées par le Code judiciaire, qui incluent notamment le référé d'hôtel[55].

V. Les aléas de l'exécution

A. Le recouvrement des frais engagés

23. L'exécution par substitution, voire même le recours à la force, génère des dépenses que l'autorité souhaitera récupérer auprès de l'administré défaillant. Aussi les arrêtés ou ordonnances de police précisent-ils généralement que celle-ci sera réalisée aux frais de leur destinataire et à leurs risques et périls.

24. La mention selon laquelle l'exécution matérielle a lieu aux risques et périls du destinataire de l'arrêté vaut en réalité sorte de mise en demeure. Elle est surtout destinée à mettre la pression sur celui-ci. Elle ne dispense nullement de la responsabilité civile de l'exécutant en cas de négligence, excès ou faute commise à l'occasion de l'exécution en l'absence d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance explicite dans ce sens.

25. Il en va de même avec l'imputation des frais de l'exécution au destinataire défaillant. Il est conseillé, en droit privé, de demander au juge que celui-ci prévoie expressément dans son jugement que le paiement des frais d'exécution sera exigible sur simple production des factures, en cas de substitution, pour ce qui concerne les obligations non pécuniaires. A défaut, le créancier sera contraint de repasser par la case judiciaire pour récupérer les frais encourus, dans l'hypothèse où son débiteur ne s'exécute pas volontairement ou conteste les factures.
Il en va de même en matière administrative, sauf lorsque la loi prévoit elle-même le même genre de dispositif, dérogeant ainsi au droit commun. Plus discutable est l'hypothèse où la dérogation est le fait d'un règlement, sauf à pouvoir considérer qu'il s'agit d'une modalité de l'exécution forcée dont le principe serait contenu dans la loi. Quant à l'arrêté de police, il est, à lui seul, insuffisant, non seulement pour dispenser de l'intervention du juge, mais également pour mettre à charge de l'administré les frais de l'exécution.
Ainsi Ch. Havard indique-t-il dans ce contexte qu'«*[à] défaut de paiement amiable des frais par le contrevenant, seule une action en justice en permettra le recouvrement*»[56] et l'UVCW[57] avertit-elle, de son côté, que si «*le pouvoir de l'autorité communale de procéder d'office en cas d'inaction de la personne requise n'est pas contesté* [eu égard aux textes en vigueur en matière de police communale], *(…) le remboursement des frais à charge de la personne concernée n'est pas garanti. En effet, en cas de refus de payement, les communes peuvent décider de poursuivre en justice la récupération des sommes. Or, la jurisprudence en cette matière est variable; certains juges estiment que la commune ne peut obtenir remboursement parce qu'en agissant en lieu et place d'une personne défaillante, elle ne fait que mettre en œuvre sa mission de police administrative, laquelle doit être financée par le budget communal*». Non sans préciser que dans la meilleure hypothèse seuls les frais exposés peuvent être récupérés, sans majoration d'un pourcentage destiné à couvrir les frais administratifs laquelle serait illégale[58].

26. La jurisprudence évoquée sans autre forme de citation est critiquable au regard du droit commun de l'exécution, en l'occurrence de l'article 1024 du Code judiciaire et des articles 1143 et 1144 du Code civil auxquels on peut ajouter l'article 1248. En vertu de ces dispositions, un texte particulier ne serait pas nécessaire, en effet, pour lier le juge en ce qui concerne la mise à charge du débiteur des frais de l'exécution dans le contexte du privilège du préalable tel que défini plus haut[59]. Il le serait en revanche pour autoriser le recouvrement d'office de ceux-ci, par exemple par voie de contrainte.
Les dépenses courantes (les frais normaux d'entretien et d'administration), telles que les frais de personnel, de transport et de balisage pourraient être réclamés lorsqu'ils sont liés à l'exécution de mesures prescrites et non accomplies. Tel est le sens de deux arrêts de la Cour de cassation du 16 janvier 1967[60] concernant la mise à charge des frais occasionnés par l'exécution d'office de mesures légalement prescrites, liées au renflouement d'épaves dans le canal Albert en présence d'un texte réglementaire relativement classique précisant que faute pour les patrons de se conformer immédiatement aux ordres donnés ou s'ils ne se trouvent pas présents, les mesures (nécessaires) prescrites peuvent être exécutées d'office et «*à leurs frais. L'état de ces frais est vérifié et arrêté par l'ingénieur en chef directeur du ressort*» (avec possibilité de contrainte)[61]. Même la valeur d'une lanterne disparue peut être portée en compte s'il est établi qu'elle est la conséquence de l'exécution de la mesure non accomplie, même si, de toute évidence, la disparition n'est pas due au fait personnel du patron. L'arrêt précise également qu'il ne peut pas être déduit du texte que le

55. Voir l'article 1036 du Code judiciaire: «*[s]i néanmoins le cas requiert célérité, le président peut permettre par ordonnance de citer à l'audience soit à son hôtel, à l'heure indiquée, même les jours de fête et de jour à jour ou d'heure à heure*».
56. C. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruxelles, la Charte, 2011, n° 221, p. 293 (comp. n° 226, p. 299).
57. Voir aussi M. MULLER et V. RAMELOT, *op. cit.*, 2004, p. 75: sur la base de l'article 1382 du Code civil, la faute consistant pour le particulier de ne pas avoir entretenu son bien en bon père de famille. A noter qu'en l'espèce, celui-ci n'aura pas non plus respecté les lois et règlements.
58. S. SMOOS, *op. cit.*, 2008, p. 60. Voir déjà N. FRASELLE, *op. cit.*, *Mouv. comm.*, 11/2003, p. 428.
59. M. NIHOUL, *op. cit.*, 2001, n^{os} 539-540, pp. 662-664.
60. *Pas.*, 1967, I, 577.
61. Art. 102, al. 2 et 3, A.R. du 15 octobre 1935 portant règlement général des voies navigables du Royaume et art. 109 pour la contrainte.

this jurisquare copy is licenced to Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix - Faculté de droit

patron soit privé du droit de contester le montant arrêté par l'autorité désignée à cet effet, ce qui implique (au moins implicitement) que les mentions des états doivent permettre une éventuelle contestation des sommes réclamées, sans pour autant contenir des justifications circonstanciées.
Il semble qu'un règlement, sans fondement légal suffisant lié au préalable et à l'exécution d'office, ne puisse cependant à lui seul déroger au droit commun de la responsabilité civile, c'est-à-dire à l'indemnisation prescrite par la loi civile, limitée au dommage causé et excluant ainsi les frais ordinaires ou généraux d'administration liés à l'obligation légale de contrôler et conserver les voies navigables, contrairement aux frais spéciaux ou extraordinaires présentant, quant à eux, un lien de cause à effet entre le délit et eux[62].

27. Enfin, les autorités ne peuvent invoquer la gestion d'affaires ou l'enrichissement sans cause pour récupérer les frais d'exécution forcée par voie judiciaire, car l'autorité est légalement obligée d'intervenir, ce qui exclut la gestion d'affaires, et la cause est légale ou juridique, ce qui exclut l'enrichissement sans cause[63]. En outre, toute exécution forcée ne s'apparente pas toujours à une gestion d'affaires pour le compte d'autrui et n'emporte pas nécessairement un enrichissement pour le propriétaire, en particulier lorsqu'il s'agit de démolir un immeuble au lieu de le réparer[64].

28. Il est parfois conseillé en doctrine de recourir à la saisie conservatoire de l'immeuble par le juge des saisies afin de faire pression sur l'administré, sous réserve de la disproportion entre le but recherché et le moyen utilisé[65].

B. Le respect de la législation en matière de marchés publics

29. Il est parfois soutenu que l'urgence en matière de police communale est incompatible avec les formalités prescrites en matière de marchés publics: «*l'immeuble se sera déjà effondré ou (…) les causes d'insalubrité (…) étendues au voisinage avant que l'entrepreneur ne soit désigné*»[66] par le collège en exécution des délibérations du conseil communal. Et pourtant, en l'absence de disposition légale, l'urgence même établie ne dispense jamais de passer un marché public, dans le respect du droit européen. Tout au plus permet-elle de recourir à la procédure négociée sans publicité, en application de l'article 26, § 1er, 1°, c)[67] (ou 53, § 2, 1°, c) dans les secteurs spéciaux) de la loi du 15 juin 2006 (ancien art. 17, § 2, 1°, c) et 39, § 2, 1°, c), de la loi du 24 décembre 1993), qui implique la consultation de plusieurs prestataires et la comparaison des offres qu'ils remettraient. Et encore cette faculté obéit-elle à des conditions strictes, notamment que l'urgence ne soit pas imputable à l'inertie du pouvoir adjudicateur et qu'une procédure avec délais de remise abrégés ne suffirait pas à garantir la célérité requise.

30. Lorsque l'autorité se substitue à un administré défaillant en confiant des travaux à un entrepreneur, il convient de se demander au préalable s'il s'agit bien de travaux publics. Selon la Cour d'appel de Bruxelles, dans un arrêt datant des années '80 parfois encore cité à l'heure actuelle, «*il n'y a marché que si la prestation qui en fait l'objet est destinée à demeurer dans le patrimoine ou la jouissance de la personne publique*»[68], ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce. Sous l'effet des directives européennes et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la notion de travaux a toutefois reçu une définition beaucoup plus large depuis lors, incluant les travaux réalisés sur le bien d'autrui. La destination publique de l'ouvrage n'est pas nécessaire pour être en présence d'un marché de travaux, de même que son appropriation par le pouvoir adjudicateur[69]. Il n'est par ailleurs pas contestable, sous l'angle de la contrepartie et de l'intérêt économique direct, que le pouvoir adjudicateur participe financièrement à la réalisation de l'ouvrage, qu'il assume des risques en cas d'échec économique de l'ouvrage et que la prestation fournie par le cocontractant permette d'assumer une obligation de l'autorité publique ou de l'en décharger[70].
Lorsque la substitution est le fait des ouvriers communaux ou d'une régie ordinaire, en revanche, la législation relative aux marchés publics ne trouve pas à s'appliquer. Tel est également le cas en présence d'une régie autonome ou d'une asbl communale, à condi-

62. Voir à cet égard Cass., 6 juin 1939, *Pas.*, 1939, I, 284 et M. NIHOUL, *op. cit.*, 2001, n° 542, pp. 665-666.
63. F. HAUMONT, B. PAQUES et M. SCHOLASSE, *op. cit.*, 1986, pp. 51 à 60 en matière d'immeubles délabrés. Quant aux conditions de la responsabilité, les trois auteurs attirent l'attention sur la cause juridique propre susceptible d'affecter le lien de causalité ou de compromettre l'invocation d'un dommage légitime.
64. M. NIHOUL, *op. cit.*, 2001, n° 541, p. 665, note 186. *Adde* concernant la réparation de dégâts collatéraux provoqués par des services d'incendie, Bruxelles, 2 janvier 1923, *Rev. dr. commun.*, 1923, p. 178 et obs. dénonçant ces raisonnements spécieux face à un événement qui, en l'absence de faute, relève du cas fortuit ou de la force majeure.
65. M. MULLER et V. RAMELOT, *op. cit.*, 2004, p. 76.
66. *Ibid.*, p. 75.
67. «*Il ne peut être traité par procédure négociée sans publicité, mais si possible après consultation de plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services, que dans les cas suivants: (…) c) dans la mesure strictement nécessaire, l'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles pour le pouvoir adjudicateur ne permet pas de respecter les délais exigés par la procédure ouverte, restreinte ou négociée avec publicité. Les circonstances invoquées pour justifier l'urgence impérieuse ne doivent, en aucun cas, être imputables au pouvoir adjudicateur*».
68. Bruxelles, 21 juin 1988, *J.T.*, 1989, p. 26 concernant la réalisation d'ouvrages (Centre international de Congrès au Quartier Léopold) à l'aide d'un financement privé par un partenaire non chargé de l'exploitation de ceux-ci et sans transfert dans le domaine de la personne publique. Voir aussi C.E., 15 décembre 1992, n° 41.374, *J.T.*, 1994, p. 390.
69. C.J.C.E., 29 octobre 2009, C-536/07, *Commission c. Allemagne*, pt. 50; F. MOÏSES et A. VANDEBURIE, «L'application de la réglementation des marchés publics aux opérations immobilières des pouvoirs publics et aux P.P.P. immobiliers», *Marchés & contrats publics*, 2011/4, n° 20, p. 426; P. NIHOUL, «La notion de «marché public»: éléments transversaux et matériels», *Marchés & contrats publics*, 2011/1, p. 24.
70. C.J.C.E., 25 mars 2010, C-451/08, *Helmut Müller GmbH*, pt. 49; C.J.C.E., 15 juillet 2010, C-271/08, *Commission c. Allemagne*, pt. 78.

this jurisquare copy is licenced to Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix - Faculté de droit

tion de remplir les conditions de l'exception *in house*[71].

C. Les éventuelles autorisations

31. Si de manière générale l'exécution de mesures ne dispense pas du respect des normes législatives ou réglementaires en vigueur, la question se pose avec acuité de savoir si le bourgmestre y est également tenu lorsqu'il décide de faire exécuter par la force l'un de ses ordres ou l'une de ses injonctions. L'on songe par exemple au permis d'urbanisme ou au déclassement d'un immeuble classé comme monument requis avant la démolition d'un immeuble. Il paraît évident que le citoyen récalcitrant ne prendra pas la peine de demander un permis dès lors qu'il ne compte pas démolir. Le cas échéant, le bourgmestre doit-il le faire à la place de celui-ci?
En l'absence de dispense légale, les deux polices trouvent en principe à s'appliquer au même fait de manière cumulative, chacune dans son champ d'application respectif. *A priori*, ce qui vaut pour le citoyen sous le coup d'un arrêté de police doit également valoir pour l'autorité qui entend contribuer à sa mise en œuvre[72]. Si ce n'est que le bourgmestre n'est probablement pas le mieux habilité à demander un permis d'urbanisme alors qu'il n'est pas propriétaire de l'immeuble à démolir, sauf à invoquer le pouvoir de substitution qui s'étendrait jusqu'à cette démarche. L'on sait toutefois que la législation n'impose nullement d'être propriétaire pour demander un permis d'urbanisme même si celui-ci ne pourra être mis en œuvre que par ou avec l'accord du propriétaire.
En toute hypothèse convient-il de recadrer le pouvoir dont il est fait usage dans son contexte précis qui est celui de l'urgence. Une urgence telle qu'un permis d'urbanisme ne peut pas être obtenu, la force majeure ou l'urgente nécessité permettant de dispenser, le cas échéant, de prescriptions légales impossibles à respecter, dans le respect du principe de proportionnalité. A défaut, non seulement le permis ou le déclassement est requis, mais également l'autorisation du juge pour recourir à la force.

32. *De lege ferenda*, il ne serait pas inopportun de prévoir, dans la Nouvelle loi communale, une disposition comparable aux articles 155, § 4[73], et 157 du CWATUP qui règlent dans le détail le droit, notamment du collège (mais aussi du fonctionnaire délégué et éventuellement de la partie civile), de «pourvoir d'office à l'exécution» d'ouvrages ou de travaux d'aménagement ou de la remise en état des lieux ordonnés par le tribunal pénal (ou civil au terme de l'article 157), généralement à leur requête, dans un délai prescrit, à défaut d'exécution volontaire par le condamné. L'article 155, § 5, prévoit que le condamné puisse exécuter ceux-ci «*sans qu'il doive obtenir le permis visé à l'article 84*», en prévenant toutefois le collège des bourgmestre et échevins, huit jours avant le début des travaux, lequel pourra imposer des conditions d'exécution, notamment en ce qui concerne la sécurité et la salubrité publique. Il eût été judicieux de préciser que tel est également le cas dans le cadre de «l'exécution d'office» poursuivie par le collège. En présence d'un tel texte, il serait toutefois déraisonnable de requérir le permis dans pareille occurrence ou lorsqu'en cas d'urgence le bourgmestre doit intervenir.

D. L'obligation de relogement

33. Lorsque la décision administrative finit par causer l'expulsion de citoyens, les autorités sont tenues par l'obligation de prévoir leur relogement comme le prescrivent explicitement les codes du logement et la jurisprudence en matière de police administrative générale au nom du droit au logement. Jadis réservée aux interventions fondées sur la police spéciale du logement, le bourgmestre est aujourd'hui confronté à l'obligation de moyen, tirée de l'article 23 de la Constitution, de trouver une solution de relogement en cas d'expulsion pour cause d'insalubrité ou de mesure de police générale comparable, dans la mesure où l'urgence liée à l'ordre public le permet[74].

E. L'apposition de scellés

34. En règle, l'apposition de scellés sur un immeuble (par exemple sur un logement insalubre ou déclaré inhabitable) est une mesure judiciaire, parfois administrative[75], conférée par la loi aux autorités nommément désignées. Or, la Nouvelle loi communale ne permet

71. Voir P. NIHOUL, «Décentralisation fonctionnelle et droit européen de la concurrence, des aides d'Etat et des marchés publics», in *Le paraétatisme aujourd'hui ou quelle décentralisation fonctionnelle au XXI^e siècle?*, collection 'Bibliothèque de droit administratif', Bruxelles, la Charte, 2010, pp. 198 et s.
72. Voir ég. M. MULLER et V. RAMELOT, *op. cit.*, 2004, p. 77, impl., sous réserve bien entendu des cas dans lesquels un permis n'est pas requis selon la liste établie par le gouvernement; S. SMOOS, *op. cit.*, 2008, p. 22; M. PÂQUES, «Articulation de la police administrative générale communale et des polices spéciales de l'urbanisme et de l'environnement», in *Communes et Régions: quel partenariat pour le XX^e siècle?*, Bruxelles, U.V.C.W., 1999, pp. 183-184; F. HAUMONT, B. PÂQUES et M. SCHOLASSE, *op. cit.*, 1986, p. 62.
73. L'article 155, § 4, al. 2-3, va jusqu'à prévoir que «*[l]'administration ou la partie civile qui exécute le jugement a le droit de vendre les matériaux et objets résultant de la remise en état des lieux, de les transporter, de les entreposer et de procéder à leur destruction en un lieu qu'elle choisit. Le condamné est contraint au remboursement de tous les frais d'exécution, déduction faite du prix de la vente des matériaux et objets, sur présentation d'un état taxé et rendu exécutoire par le juge des saisies*».
74. S. SMOOS, *op. cit.*, 2008, pp. 81-82. L'auteur précise que le bourgmestre, à cette fin, pourra recourir à d'autres acteurs (CPAS, SLSP…), aux logements gérés par la commune, voire à son droit de gestion publique reconnu par le Code wallon du logement (art. 80-85). Voir V. DEWOLF et H. DOYEN, «Le point de vue des Bourgmestres», in *Les expulsions de logement*, Dossiers du J.J.P., Bruxelles, la Charte, 2011, pp. 99-109; N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans abrisme et relogement*, Dossiers du J.T., n° 77, 2010, pp. 133 et s., n^os 249 et s.; N. BERNARD, «Expulsions et relogement: le point sur les contraintes et les possibilités légales d'action», *Échos log.*, 2008, n° 3, pp. 39 et s.; N. BERNARD, «Motivation et conséquences sur le plan administratif d'un arrêté d'inhabitabilité», in *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la dir. N. Bernard et G. De Pauw, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 94-106. Comp. par exemple M. MULLER et V. RAMELOT, *op. cit.*, 2004, pp. 80-81.
75. Voir par exemple l'article 158, alinéa 6, du CWATUP en ce qui concerne l'ordre d'interrompre les travaux réalisés sans permis... alors que le texte prévoit déjà l'adoption de «toute mesure» pour l'application immédiate de l'ordre d'interrompre. Voir aussi l'article 8 du Code bruxellois du logement, cité plus haut.

this jurisquare copy is licenced to Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix - Faculté de droit

pas expressément au bourgmestre de recourir à l'usage de scellés dans le cadre de son pouvoir de police générale en manière telle qu'il pourrait être soutenu que le bourgmestre serait privé de cette prérogative, d'autant que ce pouvoir lui est expressément attribué dans le cadre d'autres polices spéciales. L'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale mérite toutefois d'être resitué dans son contexte légal et historique où le législateur n'a pas jugé utile d'énumérer chacune des «mesures nécessaires»[76] susceptibles d'être adoptées dans le cadre de la police communale générale (même si certaines mesures ont été soigneusement réglées depuis, tels les articles 134*ter* et *quater*) et où les privilèges de la puissance publique étaient élevés au titre de principe en doctrine. En l'absence de disposition contraire, l'apposition de scellés peut donc être considérée comme l'une des mesures susceptibles d'être nécessaires pour rétablir la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publique[77]. A condition une nouvelle fois d'être dans une situation d'extrême urgence, à défaut de quoi la mesure doit être considérée comme une voie de fait. Il s'agit à notre estime de scellés «*apposés par ordre de l'autorité publique*» dont le bris est pénalement punissable en vertu de l'article 283 du Code pénal[78] dès lors qu'ils le sont en vertu d'une disposition légale ou réglementaire, selon notre interprétation.

F. L'astreinte

35. Il en va différemment en ce qui concerne l'astreinte dont la menace peut parfois être utilisée pour contraindre l'administré. Celle-ci doit toutefois être obtenue en justice, conformément à l'article 1385*bis* du Code judiciaire et en l'absence de loi particulière, en manière telle que l'exécution par substitution sera souvent plus efficace[79].

G. L'exécution sur le domaine public

36. Une question que l'on peut encore se poser est de savoir si les privilèges varient en intensité selon que l'exécution d'une mesure porte sur une propriété privée ou sur le domaine public. La Cour de cassation elle-même semble l'indiquer dans son arrêt *Belgaffiche* lorsqu'elle écrit qu'«*à défaut de texte légal l'y habilitant et en l'absence de circonstances particulières nécessitant une intervention urgente en vue d'éviter une atteinte grave à l'ordre public, l'autorité communale ne peut procéder à l'exécution d'office, en dehors du domaine communal, des mesures qu'elle a édictées, sans recours préalable au juge*»[80].

S'il est exact que la marge de manœuvre de l'autorité sera généralement plus grande sur le domaine public dont elle a la gestion (par exemple pour placer une signalisation destinée à signaler un danger ou une détérioration, comme un immeuble menaçant ruine), il n'en va pas de la sorte en toutes circonstances, spécialement lorsque sont concernés par la mesure prise des personnes ou des biens privés présents sur le domaine public.

Prenons l'exemple du véhicule mal garé sur la voie publique. Son immobilisation est normalement judiciaire ou décidée par le Procureur du Roi au titre de mesure de sûreté, mais depuis le 31 mars 2006, l'article 54*bis* de la loi sur la circulation routière (coordonnée le 16 mars 1968) permet d'immobiliser, à l'aide d'un sabot, le véhicule qui a commis *certaines* infractions de stationnement déterminées par le Roi à l'article 27*quinquies* de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique (Code de la route). De même, l'article 4.4. du même règlement stipule que «*[t]out conducteur d'un véhicule à l'arrêt ou en stationnement est tenu de le déplacer dès qu'il en est requis par un agent qualifié. En cas de refus du conducteur ou si celui-ci est absent, l'agent qualifié peut pourvoir d'office au déplacement du véhicule. Le déplacement s'effectue aux risques et frais du conducteur et des personnes civilement responsables, sauf si le conducteur est absent et le véhicule en stationnement régulier. Cette faculté ne peut, dans les mêmes conditions, être exercée par un usager sans l'intervention d'un agent qualifié*».

Il ne faudrait donc pas penser que tout est permis à l'autorité sur le domaine public. Les libertés individuelles, dont la propriété, de même que la législation balisent strictement les prérogatives administratives, y compris sur la voie publique, dans le respect de la liberté de circuler, d'aller et venir, de se rassembler...

37. Pour le reste, l'exécution forcée n'est que la modalité accessoire de la mesure à exécuter en manière telle que son sort est de suivre celle-ci en ce qui concerne sa validité, sous réserve d'une loi à identifier qui distinguerait expressément selon que l'exécution a lieu sur le domaine public ou en terrain privé. L'exécution forcée administrative de la mesure sera autant critiquée voire davantage si celle-ci était elle-même illégale, ne pouvant par exemple remédier à l'atteinte à l'ordre public commise en terrain privé sans répercussion sur le domaine public[81]. L'on peut toutefois avancer que l'appréciation des conditions de l'exécution forcée fera l'objet d'un contrôle renforcé en terrain

76. L'expression a été ajoutée en 1999 s'agissant du combat contre «*toute forme de dérangement public*».
77. C. HAVARD, *op. cit.*, 2011, n° 236 et M. MULLER et V. RAMELOT, *op. cit.*, 2004, p. 71, dans les deux cas sur la base d'un vieil arrêt de la Cour de cassation du 24 mars 1881 et à la suite de N. FRASELLE, «Apposition de scellés par le Bourgmestre», *Mouv. comm.*, 6-7/2003, pp. 258-259.
78. *Contra* N. FRASELLE, *op. cit.*, *Mouv. comm.*, 6-7/2003, p. 259; M. MULLER et V. RAMELOT, *op. cit.*, 2004, p. 71 qui plaident alors en faveur du placardage d'un avis d'insalubrité si l'objectif est d'informer ou de planches clouées aux portes et fenêtres pour empêcher de pénétrer dans les lieux, ce qui serait plus efficace, mais au moins aussi attentatoire que l'apposition de scellés; C. HAVARD, *op. cit.*, 2011, n° 236.
79. Voir ég. M. MULLER et V. RAMELOT, *op. cit.*, 2004, p. 76.
80. Nous soulignons. Voir l'interprétation de P. BLONDIAU, «Gestion du patrimoine – occupation du domaine public», *Mouv. comm.*, 2003/8-9, pp. 315-316.
81. Voir not. S. SMOOS, *op. cit.*, 2011, p. 36.

this jurisquare copy is licenced to Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix - Faculté de droit

privé par le juge dès lors que les droits et libertés y sont davantage menacés.

VI. Conclusion

38. Il est frappant de constater, au terme de ce tour d'horizon de l'exécution des mesures de police à l'égard des immeubles, que la loi n'est guère explicite dans ce domaine, en ce qui concerne le recours éventuel à l'exécution forcée par l'autorité en particulier, mais aussi sur toutes les questions connexes susceptibles de se poser à propos desquelles le silence de la loi devient même la règle. Un tel silence n'est pas souhaitable en démocratie s'agissant de questions aussi essentielles que le recours à la force, fut-ce par l'autorité. Les acteurs du droit administratif sont de la sorte livrés à eux-mêmes, à défaut de pouvoir se raccrocher à une doctrine unanime, avec pour risque soit la témérité soit l'excès de prudence, c'est-à-dire, dans les deux cas, l'inefficacité.

Il est temps de lever l'incertitude sur la réalité des privilèges du préalable et de l'exécution d'office en droit administratif belge, à défaut d'un arrêt de principe de la Cour de cassation depuis 1831. Il est nécessaire de préciser les pouvoirs de police de la commune, dont la formulation date du dix-neuvième siècle, ce qui contraste singulièrement avec les pouvoirs de la police qui font l'objet de textes plus récents et plus précis. Gageons que le législateur aura à cœur d'entamer une telle réforme lors de la prochaine législature.