

Réflexions autour de l'interdiction temporaire de lieu en matière administrative : nature préventive ou pénale, contours et exécution

Marc NIHOUL – Professeur à l'Université de Namur et Avocat au Barreau du Brabant wallon
avec la collaboration de

Ambre VASSART – Conseillère à l'Union des Villes et Communes de Wallonie

RÉSUMÉ

L'interdiction de lieu prévue à l'article 134sexies de la Nouvelle loi communale est-elle une sanction administrative à caractère pénal ? La Cour constitutionnelle en a décidé autrement. Elle a qualifié la mesure de préventive ce qui n'est pas sans conséquences sur l'interprétation de ses modalités (notamment concernant son exécution) et n'exclut pas nécessairement un objectif de dissuasion. L'occasion est ainsi donnée de retourner aux sources de la distinction entre mesure préventive et sanction administrative à caractère pénal, laquelle requiert un *caractère répressif concret et prédominant*.

SAMENVATTING

Is het plaatsverbod voorzien in artikel 134sexies van de Nieuwe Gemeentewet een administratieve sanctie met strafrechtelijk karakter? Het Grondwettelijk Hof oordeelde van niet. Het Hof beschouwt het plaatsverbod als een preventieve maatregel, wat niet zonder gevolgen is voor de interpretatie van de regels m.b.t. dat verbod (meer bepaald m.b.t. de uitvoering ervan) en de doelstelling van afschrikking niet noodzakelijkerwijs uitsluit. Zo kan worden teruggegrepen naar de basis van het onderscheid tussen een preventieve maatregel en een administratieve sanctie met strafrechtelijk karakter, die een *concreet en overwegend repressief karakter vereist*.

Introduction

Une enquête menée en 2015 destinée à évaluer la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales (ci-après SAC) et portant plus largement sur ces sanctions est récemment sortie des tiroirs du SFP intérieur¹. Celle-ci a dégagé quelques chiffres concernant les interdictions temporaires de lieu (ci-après ITL)² sur un échantillon de 56,5 % de communes belges. Cinq ITL ont déjà été prononcées à Bruxelles dans deux communes différentes, septante-sept en Flandre sur le territoire

de treize communes différentes et en Wallonie, on dénombre quelques trente et une ITL réparties dans huit communes.

Mêmes si nous ne disposons pas de statistiques sur la manière dont les Bourgmestres belges percevaient l'entrave à la liberté d'aller et venir avant l'entrée en vigueur du nouvel article 134sexies de la Nouvelle loi communale (ci-après NLC), ces chiffres nous démontrent à tout le moins que les autorités communales en ont fait un usage significatif. Y compris, par exemple, dans le cadre de la

¹ <https://www.besafe.be/fr/base-de-connaissance/le-rapport-bisannuel-de-la-loi-sac>.

² Lesquelles ont été insérées dans la Nouvelle loi communale (ci-après NLC), en son article 134sexies par l'article 47 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales. Sur l'ITL sous un angle analytique, v. L. Veny, B. Warnez et P. Goes, « De nieuwe lokale bestuurlijke politie : meer recht(vaardigheid) ? », *C.D.P.K.*, 2013, pp. 457-461, n° 75-91 ; P. De Hert et T. De Schepper, « De nieuwe bevoegdheid van de burgemeester tot het opleggen van een tijdelijk plaatsverbod. Artikel 134sexies Nieuwe Gemeentewet ingevoegd door de Wet van 24 juni 2013 : context, samenspel en eerste rechtspraak », *C.D.P.K.*, 2016/2, pp. 189-217.



lutte contre le recrutement de djihadistes³.

L'ITL n'est pas une mesure ordinaire. Elle emporte une « privation de liberté » inverse à celle que l'on connaît habituellement au sens strict puisque le citoyen qui en fait l'objet reste libre d'aller et venir partout ailleurs dans l'espace public accessible à tous. Il n'est pas enfermé dans un lieu déterminé, il y est interdit. Au sens de l'article 134sexies de la NLC, l'ITL se définit en effet comme l'interdiction de pénétrer dans un ou plusieurs périmètres de lieux accessibles au public situés au sein d'une commune, sans jamais pouvoir couvrir l'ensemble du territoire concerné. La privation de la liberté d'aller et venir qui en résulte est donc incomparable avec la privation de liberté au sens classique de l'expression. La perspective est en quelque sorte inverse. Elle emporte néanmoins une privation de liberté au sens large en ce qu'elle porte sur une liberté fondamentale, celle d'aller et venir en particulier, sujet qui a toujours inquiété les législateurs.

Le plus étonnant est que cette mesure puisse être décidée par une autorité administrative alors que, traditionnellement, elle relève plutôt des prérogatives du juge voire du procureur du Roi⁴. Elle figure désormais parmi les mesures de police administrative générale que le Bourgmestre peut prendre pour gérer et faire régner l'ordre public, c'est-à-dire garantir la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques, au nom de la protection de ces valeurs. A vrai dire, le Bourgmestre pouvait recourir et certains bourgmestres avaient déjà recouru à cette mesure par le passé. Ce qui est nouveau avec la loi du 24 juin 2013 c'est que cette mesure administrative est désormais encadrée par la NLC dans des limites votées par le législateur fédéral. Il s'agissait de proportionner celle-ci aux exigences de la défense de l'ordre public et

de la protection des droits d'autrui qui, à défaut, ne pourraient pas être garantis en l'absence d'autre mesure moins attentatoire à la liberté d'aller et venir garantie par l'article 12 de la Constitution ou encore l'article 2 du 4ème protocole additionnel à la C.E.D.H.

Après avoir évoqué les expériences antérieures à la nouvelle législation en la matière (I), dans la mesure où elles ont justifié l'adoption de celle-ci, il conviendra d'en établir la nature : s'agit-il d'une mesure de police ou d'une sanction administrative à caractère pénal ? (II) Le fait qu'elle figure dans une loi « relative aux sanctions administratives communales »⁵, dont la nature pénale ne fait plus aucun doute, est trompeur à cet égard. L'enjeu est de taille : l'application des garanties des articles 6 et 7 de la CEDH, du principe de légalité, du principe *non bis in idem* et des principes généraux du droit pénal en l'absence de dérogation légale justifiée. Et ce n'est pas tout car le diable est dans le détail : s'il s'agissait d'une SAC, chaque commune devrait l'intégrer dans son Règlement de police avant de pouvoir la mobiliser⁶, alors que tel ne devrait pas être le cas s'il s'agit d'une mesure de police administrative. Le cas échéant, toutefois, le Bourgmestre ne peut plus la décider sans respecter la procédure et les garanties de la nouvelle disposition⁷. Après avoir déterminé la nature de la mesure, les contours de celle-ci seront approfondis (III) avant de faire le point sur son exécution (IV). L'intérêt d'une telle mesure dépend en effet de sa praticabilité au moment de la mettre en œuvre et la question est loin d'être évidente. Elle touche en effet aux moyens concrets qui peuvent être mis en œuvre pour garantir l'effectivité de l'ITL et dans quelles limites, par exemple lorsque l'autorité est confrontée, sur le moment, à un citoyen passif et non menaçant.

³ *Le Soir*, 29 mars 2016, <http://www.lesoir.be/1165027/article/actualite/belgique/2016-03-29/attentats-bruxelles-faycal-cheffou-avait-un-alibi-selon-son-avocat>.

⁴ V. par exemple la loi du 15 mai 2012 relative à l'interdiction temporaire de résidence en cas de violence domestique en ce qui concerne le procureur du Roi. Elle peut aussi être décidée par le juge au titre de condition probatoire dans le cadre d'un sursis ou d'une libération conditionnelle, de mesure urgente dans le cadre d'un divorce, de mesure de protection pour les malades mentaux ou de peine liée à la commission d'infractions commises dans les trains ou gares (P. De Hert et T. De Schepper, *op. cit.*, *C.D.P.K.*, 2016/2, p. 191 et pp. 211-216). Elle n'est pas non plus inconnue en matière administrative avec l'interdiction d'accès aux salles de jeux par la Commission des jeux de hasard, l'interdiction de stationnement, les interdictions d'accès prévues dans les codes forestiers, les interdictions de stade, les mesures de police des assemblées ou audiences, ... Elles peuvent parfois être générales et abstraites, telles les interdictions d'accès à certaines manifestations pour les mineurs d'âge à partir d'une certaine heure ou à des lieux comme les luna parks, l'interdiction générale de circuler dans un parc à partir de la tombée de la nuit, ... Le cas échéant, elles ne sont pas liées au comportement de l'interdit. La question de la coexistence éventuelle d'interdictions se pose, sachant que la contestation de l'ITL en extrême urgence peut se révéler inopportune en présence d'une sanction la rendant inutile, telle la surveillance électronique à domicile avec interdiction de quitter celui-ci durant la période considérée dans le cadre d'une libération conditionnelle. V. C.E., *Boujdaine*, n° 230.655, 25 mars 2015. Les plans de sécurité gagneront à bien identifier les forces et les faiblesses de chaque outil (auteurs, champs d'application, conditions, procédure, ...) de manière à optimiser les choix qui seront faits sur le terrain. Rem. P. De Hert et T. De Schepper, *op. cit.*, *C.D.P.K.*, 2016/2, pp. 215-216 en faveur d'une concentration dans les mains du bourgmestre des pouvoirs d'interdiction de lieux en cas de crise.

⁵ Et par conséquent dans les rapports bisannuels de la loi SAC...

⁶ Dans ce sens : L. Veny, B. Warnez et P. Goes, *op. cit.*, *C.D.P.K.*, 2013, p. 458, n° 77 ; T. De Schepper (éd.), *De nieuwe gemeentelijke administratieve sancties*, Politeia, Bruxelles, 2013, p. 204.

⁷ Rappr. L. Veny, B. Warnez et P. Goes, *op. cit.*, *C.D.P.K.*, 2013, p. 461, n° 90.



I. Antécédents

Avant la loi du 24 juin 2013 venue encadrer l'ITL, plusieurs bourgmestres flamands et francophones avaient déjà décidé d'interdire la fréquentation de lieux déterminés dans leur commune pour lutter, par exemple, contre la prostitution, la mendicité ou la délinquance juvénile.

Les mesures adoptées n'ont pas été attaquées en justice, à notre connaissance. Ce fut le cas, en revanche, devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, de l'article 291 du Code des Règlements de police communaux de la Ville d'Anvers adopté le 17 mai 2005, inspiré d'expériences menées à Liège et aux Pays-Bas⁸ et libellé comme suit, sous la maïorât de P. Janssens :

« § 1. Sans préjudice de ses prérogatives, le bourgmestre peut par décision motivée interdire aux personnes qui, de manière répétée, troublent gravement l'ordre public ou occasionnent des dérangements graves dans le même environnement, de passer dans une ou plusieurs rues ou de s'y trouver pendant un délai qu'il fixera et qui ne peut dépasser huit jours.

”§ 2. Cette interdiction ne peut être imposée qu'après des constatations répétées ainsi qu'un avertissement verbal et écrit que des infractions visées au paragraphe 1^{er} ont été commises et qu'une interdiction de rue est envisagée. L'interdiction de rue ne peut être imposée que soit par lettre recommandée, soit par remise contre accusé de réception, soit par exploit d'huissier. L'intéressé a la possibilité d'être préalablement entendu en ses moyens de défense.

§ 3. En cas de récidive telle que définie à l'article 332, § 1^{er} du présent règlement, le délai maximum s'élève à 14 jours.

§ 4. En cas de nouvelle récidive, telle que décrite à l'article 332, § 2, le délai minimum s'élève à 1 mois.

§ 5. Si la personne à qui le bourgmestre a infligé une telle interdiction a un intérêt manifeste à pénétrer ou à se trouver dans la rue désignée, il peut demander au bourgmestre de limiter l'interdiction dans le temps et dans l'espace par une demande motivée.

§ 6. Le bourgmestre ne peut infliger une telle interdiction à des personnes qui sont inscrites dans la rue désignée aux termes du registre de la population ou des étrangers.

§ 7. Les personnes qui ne respectent pas l'interdiction de rue imposée par le bourgmestre sont punies d'une amende administrative telle que prévue aux articles 331 et suivants du présent règlement” (traduction libre⁹).

L'article 292 contient des dispositions similaires concernant l'accès ou le séjour dans certains établissements publics.

L'objectif poursuivi par la disposition était la maîtrise de la prostitution de rue et les problèmes occasionnés par des trublions, en particulier des jeunes, dans les deux cas dans des quartiers déterminés¹⁰.

Suivant en cela la doctrine, le Conseil d'Etat censura ledit règlement au motif qu'il s'agit d'une sanction administrative – et non d'une mesure d'ordre ou préventive – non visée à l'article 119bis, § 2, 2^e alinéa, de la Nouvelle loi communale alors que l'énumération des SAC y est limitative. Une autorité communale ne pouvait donc pas établir une telle sanction – telle que libellée –, fut-ce par le biais du Règlement de police, à défaut de fondement légal.

Selon le Conseil d'Etat, « une sanction administrative réagit contre une infraction après que celle-ci ait été constatée, à l'opposé des mesures administratives, pour lesquelles aucune infraction préalable n'est requise mais un risque ou un danger suffit. La spécificité propre à la sanction administrative est qu'elle est infligée pour une infraction à celui qui l'a commise »¹¹ (traduction libre).

Pour déterminer la nature de la mesure, le Conseil d'Etat a eu égard au texte réglementaire et à sa *ratio legis* (c'est-à-dire au choix posé par le conseil communal de la Ville d'Anvers).

En ce qui concerne le texte, l'interdiction ne peut viser que les personnes qui ont commis des infractions (« inbreuken » comme synonyme de « overtredingen ») (§ 2)

⁸ P. van de Peer et J. De Wit, « Professor Veny over straatverbod », *Gazet van Antwerpen*, avril 2005, cité par F. Goossens et S. Pleysier, « L'interdiction de rue à Anvers ou comment même Shakespeare peut se tromper », *Vigiles*, 2005/3, p. 69 ; S. Brabants, « Het straatverbod in de Stad Antwerpen : (g)een doodlopende straat ? », note sous C.E., *VZW Liga voor de mensenrechten*, n° 197.212, 23 octobre 2009, *T. Gem.*, 2010/2, p. 139, n° 1 où l'auteur compare la mesure avec le couvre-feu localisé.

⁹ F. Goossens et S. Pleysier, *op. cit.*, *Vigiles*, 2005/3, p. 69, et note 2.

¹⁰ V. de manière générale F. Goossens et S. Pleysier, *op. cit.*, *Vigiles*, 2005/3, pp. 69-74. Les auteurs y voient une atteinte aux articles 12, al. 1 et 2, et 14 (principe de légalité pénale et de liberté), 13 (être distrait du juge que la loi assigne), 22, al. 1^{er} (droit à la vie privée) de la Constitution et soulignent qu'il ne s'agit pas d'une peine de police au sens des peines maximales que le conseil communal peut prévoir en cas de violation de ses règlements (article 119bis, § 2, al. 1^{er} de la NLC).

¹¹ C.E., *VZW Liga voor de mensenrechten*, n° 197.212, 23 octobre 2009, *T. Gem.*, 2010/2, p. 136 et note S. Brabants, « Het straatverbod in de Stad Antwerpen : (g)een doodlopende straat ? ». V. aussi L. Veny, B. Warnez et P. Goes, *op. cit.*, *C.D.P.K.*, 2013, n° 75-76.



et qui de manière répétée, troublent gravement l'ordre public ou occasionnent des dérangements graves dans le même environnement (§ 1^{er}). Certes, l'interdiction de rassemblement ou la fermeture temporaire d'établissements publics visés aux articles 134, § 1^{er}, 134^{quater} et 135 de la NLC ne sont pas dans leur objet très différentes de l'ITL, mais ces mesures ne requièrent pas d'infraction préalable pour être décidées. La durée de l'interdiction serait également éloquent, graduelle selon les récidives et non le risque pour l'ordre public à l'instar d'une peine, de même que le renvoi à l'article 332 du règlement en ce qui concerne la récidive, article logé dans le titre III afférent aux sanctions pénales et qui évoque la commission d'infractions (« overtreding »).

Quant à la *ratio legis*, elle est étonnamment établie sur la base du site internet de la commune où celle-ci présente l'interdiction comme un moyen supplémentaire de sanctionner et une alternative aux poursuites pénales (bien qu'elle précise qu'il ne s'agit pas d'une sanction mais que le non-respect de l'interdiction de lieu peut déboucher sur une amende). Probablement le dossier administratif ne contenait-il pas d'autre indication à cet égard.

L'analogie avec l'interdiction de stade invoquée par la partie adverse est balayée au motif que l'interdiction immédiate vise précisément à rencontrer le risque pour la sécurité dans l'attente d'une éventuelle sanction d'interdiction à proprement parler.

En politique et en doctrine¹², la mesure était également critiquée en termes d'efficacité et de risques. Elle ne ferait que déplacer le problème visé d'un quartier à l'autre ou vers une autre commune sans le résoudre (prostitution, toxicomanie, mendicité, ivresse publique,...), elle doit être contrôlée et détournerait de la sorte les forces de l'ordre d'autres tâches plus importantes, elle ne peut pas donner lieu à des peines d'amendes ou d'emprisonnement prononcées par le bourgmestre pour en assurer l'effectivité (alors que c'est lui qui l'a décidée), elle pour-

rait servir à discriminer certains groupes de la population (étrangers, convictions politiques,...) surtout en présence d'un bourgmestre radical ou d'extrême droite.

L'on peut y ajouter que la sanction prévue en cas de non-respect de l'interdiction de lieu est elle-même une sanction administrative, sans que l'on sache avec certitude si les forces de l'ordre peuvent user d'autres moyens de contrainte dans l'intervalle, tel l'éloignement forcé du lieu interdit. En l'absence de disposition légale expresse dans ce sens, hors hypothèse d'urgente nécessité, la question est habituellement controversée¹³.

A la suite de l'arrêt du Conseil d'Etat, la doctrine¹⁴ a appelé de ses vœux une consolidation législative de l'ITL afin de lever l'illégalité des règlements adoptés au nord du pays. Il s'agissait visiblement de consacrer l'ITL au titre de sanction administrative communale, alors que pour certains nul autre fondement légal que les articles 133 alinéa 2, et 135, § 2, de la NLC n'étaient nécessaires pour permettre au bourgmestre de décider d'une ITL au titre de mesure préventive destinée à garantir l'ordre public en fonction de circonstances appréciables *in concreto*¹⁵. Une proposition de loi fut au demeurant déposée à la Chambre des représentants par la NVA¹⁶ qualifiant expressément l'interdiction de lieu de SAC et l'insérant dans feu l'article 119^{bis} de la NLC.

II. Nature¹⁷

Contrairement aux attentes et aux apparences, le législateur n'a pas voulu établir une sanction administrative communale supplémentaire dans la Nouvelle loi communale, raison pour laquelle la disposition est insérée en son article 134^{sexies} – alors que les SAC sont désormais reprises dans une loi à part, à savoir précisément celle du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales -. Telle était du moins l'intention clairement affichée dans les travaux préparatoires. L'ITL serait bien

¹² V. l'article précité.

¹³ M. Nihoul, « L'exécution des mesures de police à l'égard des immeubles », *Rev. Dr. Com.*, 2013/3, pp. 59-72 ; du même auteur, *Les privilèges du préalable et de l'exécution d'office*, Bruges, La Charte, 2001.

¹⁴ G. Geudens, « Raad van State vernietigt Antwerps straatverbod », *De Juristenkrant*, 27 janvier 2010, p. 16.

¹⁵ S. Brabants, « Het straatverbod in de Stad Antwerpen : (g)een doodlopende straat ? », note sous C.E., *VZW Liga voor de mensenrechten*, n° 197.212, 23 octobre 2009, *T. Gem.*, 2010/2, n° 12, pp. 141-142.

¹⁶ Proposition de loi du 29 mars 2012 instaurant la possibilité d'infliger une interdiction de lieu à titre de sanction administrative communale, *Doc. Parl.*, Ch., s. 2011-2012, n° 53-2131/001.

¹⁷ Cette partie de l'article est intégralement inspirée d'une contribution aux *Mélanges Rusen Ergéc* sous le titre « Réflexions autour de la nature préventive ou pénale de l'interdiction temporaire de lieu en matière administrative », avec l'autorisation de l'éditeur.



une « mesure de police administrative »¹⁸, selon la Ministre de l'Intérieur de l'époque ; « contrairement à l'avis du Conseil d'Etat, il s'agit bien d'une mesure de police administrative prévue à fin de lutter contre les troubles de l'ordre public »¹⁹ et venant renforcer « les compétences de police administrative du bourgmestre »²⁰. En toute logique, la circulaire explicative de la loi du 24 juin 2013 précise au sujet de l'article 134sexies de la NLC que « [c]et article renforce la compétence de police administrative du bourgmestre »²¹.

Pour mémoire, une mesure de police peut être prise par le Bourgmestre lorsque l'ordre public est menacé²². Il s'agit d'une mesure de portée individuelle (pouvant viser plusieurs individus) destinée à garantir ou rétablir l'ordre (qu'il s'agisse de sécurité, de tranquillité et de salubrité) et ce, au besoin en limitant les droits et libertés individuels de manière proportionnée aux faits qui la justifient pour autant que la gravité de la situation l'exige²³. La loi sur la fonction de police (ci-après LFP) définit largement la mesure de police comme « un acte exécutoire de police administrative ou de police judiciaire, juridique ou matériel, portant une indication, une obligation ou une interdiction pour les citoyens »²⁴. Alors que l'article 135 confère au Bourgmestre un pouvoir d'appréciation et une marge de manœuvre particulièrement larges dans le choix des mesures de police administrative générale, le législateur a décidé d'encadrer le pouvoir du Bourgmestre dans plusieurs cas précis, jugés sensibles, parmi lesquels il faut compter désormais l'ITL, dans la foulée des fermetures d'établissement prévues aux articles 134ter et quater²⁵.

L'article 134sexies nouveau est libellé comme suit :

« § 1er. Le bourgmestre peut, en cas de trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou col-

lectifs, ou en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal commises dans un même lieu ou à l'occasion d'événements semblables, et impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité, décider d'une interdiction temporaire de lieu d'un mois, renouvelable deux fois, à l'égard du ou des auteurs de ces comportements.

§ 2. Par « interdiction temporaire de lieu », on entend l'interdiction de pénétrer dans un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés accessibles au public, situés au sein d'une commune, sans jamais pouvoir en couvrir l'ensemble du territoire. Est considéré comme lieu accessible au public tout lieu situé dans la commune qui n'est pas uniquement accessible au gestionnaire du lieu, à celui qui y travaille ou à ceux qui y sont invités à titre individuel, à l'exception du domicile, du lieu de travail ou de l'établissement scolaire ou de formation du contrevenant.

§ 3. La décision visée au § 1^{er} doit remplir les conditions suivantes :

1° être motivée sur la base des nuisances liées à l'ordre public ;

2° être confirmée par le collège des bourgmestres et échevins ou le collège communal, à sa plus prochaine réunion, après avoir entendu l'auteur ou les auteurs de ces comportements ou leur conseil et après qu'il ait eu la possibilité à cette occasion de faire valoir ses moyens de défense par écrit ou oralement, sauf si après avoir été invité par lettre recommandée, il ne s'est pas présenté et n'a pas présenté de motifs valables d'absence ou d'empêchement.

§ 4. La décision peut être prise, soit après un avertissement écrit notifié par le bourgmestre informant l'auteur ou les auteurs de ces comportements du fait qu'une

¹⁸ « La possibilité pour le bourgmestre d'imposer une interdiction temporaire de lieu est maintenant prévue en tant que mesures de police administrative. Comme alternative à l'amende administrative, il est instauré la prestation citoyenne et la médiation locale facultative pour le majeur et obligatoire pour le mineur. Cet arsenal plus étendu est plus efficace, adapté aux nouveaux besoins en matière de sécurité, aux circonstances de faits et aux spécificités des contrevenants » (Projet de loi relatif aux sanctions administratives communales, *Doc. Parl.*, Ch., 2012-2013, n° 2712/001, pp. 4-5). La mesure était cependant présentée ailleurs comme « plus de nature pédagogique que purement répressive » grâce au recours devant le juge de la jeunesse ou le Conseil d'Etat pour ITL à l'égard de mineurs (p. 5) et elle figurait parmi les sanctions administratives reprises dans le fichier visant à assurer la gestion de celles-ci, ce qui n'avait de sens que si elle était qualifiée de sanction administrative (avis du Conseil d'Etat n° 52.585/2 du 28 janvier 2013, *Doc. Parl.*, Ch., 2012-2013, n° 2712/001, p. 59).

¹⁹ Projet de loi relatif aux sanctions administratives communales, *Doc. Parl.*, Ch., 2012-2013, n° 2712/001, p. 28.

²⁰ Projet de loi relatif aux sanctions administratives communales, *Doc. Parl.*, Ch., 2012-2013, n° 2712/006, p. 9.

²¹ Circulaire du 22 juillet 2014, *Mon.*, 8 août 2014, IV3, n° 43.

²² V. l'article 133, al. 2, de la NLC, combiné avec l'article 135 de la même loi.

²³ V. par exemple P. Bouvier, R. Born, B. Cuvelier et F. Piret, *Eléments de droit administratif*, 2^e éd., Bruxelles, De Boeck, 2013, pp. 157 et s. ; A. Vassart, *La nouvelle législation des sanctions administratives communales*, Bruxelles, Politeia, 2014, p. 21.

²⁴ LFP, 5 août 1992, art. 3.

²⁵ La nature de ces deux mesures est très claire pour le Conseil d'Etat. V. notamment C.E., s.p.r.l. *L'Intemporel*, n° 211.269, 15 février 2011 : « le principe général de respect des droits de la défense (...) ne trouve pas à s'appliquer à l'acte attaqué (un arrêté de fermeture d'un établissement), s'agissant à l'évidence d'une mesure de police et non d'une mesure de caractère disciplinaire ».



nouvelle infraction dans un lieu ou lors d'événements identiques pourra donner lieu à une interdiction de lieu, soit, à des fins de maintien de l'ordre, sans avertissement.

§ 5. *En cas de non-respect de l'interdiction temporaire de lieu, l'auteur ou les auteurs de ces comportements sont passibles d'une amende administrative telle que prévue par la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales ».*

Le texte n'a guère évolué que sur des points de détails par rapport à l'avant-projet de loi qui fut soumis à la section de législation du Conseil d'Etat. Selon celle-ci, suivant en cela expressément l'intuition de son autre section déjà évoquée ci-dessus et des auteurs de la proposition de loi antérieure²⁶, l'ITL ainsi libellée serait une véritable sanction administrative dans la mesure où elle « ne peut être prononcée que sur la base de faits qui se sont déjà déroulés » et qu'elle « revêt essentiellement un caractère répressif puisqu'elle peut être prise "à l'égard du ou des auteurs de ces comportements" ». Il revient à l'auteur du projet « d'établir que les critères sont réunis lui permettant de qualifier [l'interdiction de lieu] comme relevant de la police administrative », faute de quoi cette mesure devra « être regardée comme ayant un caractère pénal au sens autonome que revêt cette dernière notion aux articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme »²⁷. Selon elle, la circonstance que l'article 134sexies comporte une dimension sécuritaire n'est pas pertinente, cette dimension n'ayant pas de caractère prépondérant, à défaut de caractère préventif ; « il n'y a d'ailleurs pas d'incompatibilité entre l'approche sécuritaire et la qualification d'une mesure comme revêtant un caractère répressif »²⁸. L'interdiction de lieu doit donc être qualifiée de sanction administrative à caractère pénal et réglée dans le même texte que les SAC.

Dans les travaux préparatoires, plusieurs arguments ont été avancés pour tenter d'établir que l'ITL doit être qualifiée plutôt de mesure de police administrative. Ainsi, « [l]a mesure, telle qu'elle est prévue dans le projet de loi, est clairement une mesure de police administrative spéciale

[en réalité générale ndlr], dans la mesure où :

- elle est prise par le bourgmestre [et non pas le fonctionnaire sanctionnateur] ;

- elle vise soit à prévenir, soit à faire cesser une perturbation de l'ordre public ;

- elle vise un trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs ou par des infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal.

Il faut souligner que l'interdiction temporaire de lieu motivée par des infractions répétées peut uniquement être considérée comme une mesure de police administrative et non comme une sanction, étant donné que la mesure n'est liée à aucune décision sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale au sens de l'article 6 de la CEDH.

D'ailleurs, l'article 47 du projet de loi insérant un article 134sexies dans la Nouvelle loi communale prévoit que la décision du bourgmestre doit être motivée sur la base des nuisances liées à l'ordre public. Afin de souligner le caractère préventif de la mesure de police administrative spéciale, il est prévu que les contrevenants doivent avoir fait l'objet d'un avertissement préalable. Le bourgmestre doit s'assurer cas par cas que le comportement des intéressés est tel qu'il s'impose, pour garantir le maintien de l'ordre public, de leur appliquer une interdiction temporaire de lieu. Le nouvel article 134sexies, § 3, de la Nouvelle loi communale lie sans aucune ambiguïté l'interdiction temporaire de lieu au maintien de l'ordre public. La décision est prise pour une courte durée et peut être renouvelée deux fois pour une durée d'un mois. Elle doit en outre être confirmée par le collège des bourgmestres et échevins. Les critères sont donc réunis pour permettre au gouvernement de qualifier cette nouvelle mesure de mesure de police administrative.

Il en résulte également que les mesures ne sont pas considérées comme des sanctions administratives et ne sont pas non plus reprises en tant que telles dans le registre prévu à cet effet »²⁹.

Si l'envie de convaincre était manifeste de même que la conviction d'avoir raison, tous les arguments invoqués n'étaient pas pertinents. Ainsi, affirmer que la mesure

²⁶ V. ci-dessus note 16.

²⁷ Avis du Conseil d'Etat n° 52.585/2 du 28 janvier 2013, *Doc. Parl.*, Ch., 2012-2013, n° 2712/001, p. 63.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Projet de loi relatif aux sanctions administratives communales, *Doc. Parl.*, Ch., 2012-2013, n° 2712/006, pp. 41-42. *Addé* p. 107 : « Il s'agit toutefois bel et bien d'une mesure de police administrative. En effet, la mesure est prise par le bourgmestre, et pas par le fonctionnaire sanctionnateur. Par ailleurs, il n'est pas question de logique de la sanction, mais il s'agit d'une mesure préventive dans le cadre du maintien de l'ordre public. Un avertissement préalable est effectivement prévu.

A cet égard, les bourgmestres ont d'ailleurs été consultés lors de l'élaboration de la réglementation. Ces derniers se sont montrés favorables à la disposition. {Les} modalités de la mesure ont été rigoureusement encadrées. Dès lors qu'il s'agit d'une mesure de police administrative, un recours peut être introduit contre la décision auprès du Conseil d'Etat ».



n'est liée à aucune accusation en matière pénale revient à répondre par la question posée³⁰. Surtout, la justification n'est pas calquée sur les critères définis par la CEDH pour identifier l'accusation en matière pénale parmi les mesures et sanctions administratives.

En définitive, le principal reproche adressé par le Conseil d'Etat³¹ et par une partie de la doctrine³² à l'ITL est que celle-ci vise une situation qui s'est déjà produite, selon une approche purement chronologique, ce qui en ferait une mesure répressive puisque le propre d'une mesure préventive serait d'anticiper un risque ou un danger.

Deux hypothèses précises fondent en effet le Bourgmestre d'abord, le collège ensuite, à décider l'ITL :

- en cas de trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs ou
- en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal commises dans un même lieu ou à l'occasion d'événements semblables, et impliquant un trouble à l'ordre public ou une incivilité.

Il ressort ainsi explicitement du texte de loi qu'un risque de trouble à l'ordre public ne suffit pas pour justifier une ITL. Le trouble doit être avéré. Il doit même découler de plusieurs infractions répétées dans la deuxième hypothèse, sans que le texte ne précise si les infractions concernées doivent être les mêmes ni si elles doivent générer le même trouble ni même si elles doivent avoir donné lieu à condamnations³³. Deux éléments, exclusivement, doivent les rassembler : une unité d'infractions, d'abord, celles-ci devant toutes être prévues par les règlements et ordonnances du conseil communal, une unité de lieu ou de circonstance, ensuite, lesdites infractions devant avoir été commises dans un même lieu ou à l'occasion d'événements semblables. Et c'est précisé-

ment parce que le ou les auteurs du trouble ou des infractions est ou sont connus que seul(s) ils peut(ent) être visé(s) par l'ITL.

Plus encore dans la deuxième hypothèse que dans la première, autrement dit, décider d'une ITL reviendrait nécessairement à réprimer la commission d'infractions répétées plutôt que prévenir la commission de troubles à l'ordre public (alors même que, par hypothèse légale, les infractions concernées doivent impliquer un trouble à l'ordre public ou une incivilité qu'il revient au Bourgmestre de juguler).

Une telle conception, selon nous, serait réductrice de la richesse offerte par la mesure de police administrative qui est certes habituellement et idéalement de prévenir le risque ou le danger de trouble à l'ordre public, mais aussi de rétablir celui-ci à brève échéance lorsque le trouble est avéré. Il ne saurait donc être exclu qu'une mesure de police administrative ne puisse être prévue pour le deuxième aspect de la prévention qui consiste aussi à prévenir des troubles avec cette particularité qu'il s'agit de nouveaux troubles commis par des personnes qui en ont déjà commis.

Admettre la conception inverse reviendrait, en pratique, à priver l'autorité administrative communale de toute possibilité d'intervention en vue de garantir l'ordre et la sécurité publics dès qu'une infraction ou un manquement a été commis par crainte que ladite intervention soit, le cas échéant, motivée par une volonté répressive. Or, sur le terrain, troubles à l'ordre public et infractions s'entremêlent généralement en manière telle que le rétablissement de l'ordre peut parfaitement nécessiter des mesures destinées à éviter de nouveaux troubles sans intention punitive³⁴. Dans le cas contraire, le fauteur de trouble aurait d'ailleurs intérêt à commettre une infraction isolée au plus

³⁰ N'est guère plus convaincante la faveur des bourgmestres consultés.

³¹ V. déjà S.L.C.E., avis n° 51 283/2 du 21 mai 2012 sur une proposition de loi instaurant la possibilité d'infliger une interdiction de lieu à titre de sanction administrative communale, *Doc. Parl.*, Ch., s. 2011-2012, n° 53-2131/02, p. 6.

³² L. Veny, B. Warnez et P. Goes, *op. cit.*, C.D.P.K., 2013, pp. 460-463 (les auteurs laissent parfois planer le doute) ; R. Andersen, « La loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales », *Rev. Dr. Com.*, 2014/3, n° 31, p. 8.

Dans le sens d'une mesure administrative, v. M. Nihoul, « L'interdiction temporaire de lieu : portée et limites de la mesure », colloque de l'U.V.C.W. sur les SAC, Namur, 11 octobre 2013 (power point) ; M. Nihoul, « Les outils administratifs de la sécurité, les stratégies administratives et leur évaluation », certificat interuniversitaire en gestion des politiques de sécurité urbaine (www.formationsecurite.be), 2013 et 2014 (syllabus) ; A. Vassart, *op. cit.*, 2014, pp. 17-18.

³³ Elles doivent au moins avoir été constatées et verbalisées dans le chef des interdits, à défaut de quoi la mesure ne serait pas justifiée. V. L. Veny, B. Warnez et P. Goes, *op. cit.*, C.D.P.K., 2013, p. 458, n° 78 pour une conception très large de ceux qui peuvent être habilités à dresser un constat. Plusieurs problématiques rencontrées par certaines communes génèrent dans certains cas des troubles répétés telles la mendicité, la prostitution, les débits de boisson,...

³⁴ Ainsi, en matière de fermeture d'établissements, J.-M. Van Bol, par exemple, justifie l'action *a posteriori* du Bourgmestre dans l'application de l'article 134^{quater} en ces termes : « l'intervention du Bourgmestre est certes conditionnée par le non-respect des conditions d'exploitation ou d'une autorisation – elle est en cela postérieure à l'infraction – mais elle est justifiée par le dommage sérieux et concret qu'un retard à agir pourrait engendrer vis-à-vis de la population ou de l'environnement : elle est donc préventive » (« Réflexions sur les nouveaux moyens d'action du bourgmestre en matière de police administrative », *A.P.T.*, 2002, p. 25, note 4, suivi par R. Andersen, « La nature de



vite de manière à éviter toute mesure destinée à rétablir l'ordre voire, si elle est mise en œuvre, la voir interprétée comme une sanction administrative à caractère pénal empêchant toute autre punition... Une simple infraction isolée conférerait par là-même une sorte d'immunité, en tous cas d'impunité, au fauteur de troubles.

Paradoxalement, une telle conception reviendrait également à préconiser que le législateur conçoive l'ITL de manière plus large et plus attentatoire aux libertés et droits fondamentaux en visant potentiellement des personnes n'ayant encore commis aucun trouble à l'ordre public lorsque des indices permettent d'établir un simple risque ou danger. Or, rappelons-nous que des interdictions temporaires de lieu avaient déjà été prononcées antérieurement à la loi. Le but du législateur a été d'encadrer les possibilités de porter atteinte à la liberté d'aller et venir à travers des mesures de police et non d'en faire une sanction nouvelle et encore moins d'en élargir le champ d'application.

Bref, à l'approche purement chronologique de la mesure de police administrative il paraît indiqué de préférer une conception fonctionnelle plus subtile et conforme à la réalité du terrain.

Le malentendu provient peut-être en réalité d'une mauvaise compréhension ou interprétation de la jurisprudence constante de la CEDH relative aux sanctions administratives à caractère pénal. Selon cette jurisprudence, trois éléments permettent d'apprécier le caractère d'accusation en matière pénale, au sens de l'article 6 de la CEDH, d'une mesure ou sanction administrative. Ces éléments sont parfois appelés les « critères Engel » du nom de leur « arrêt source ». Il s'agit de

- leur qualification en droit interne (simple point de départ n'ayant qu'une valeur formelle et relative), selon que le texte définissant l'infraction incriminée relève du droit pénal, du droit disciplinaire (ou administratif) ou des deux à la fois, d'après la technique juridique de l'Etat concerné et à la lumière du dénominateur commun aux législations respectives des divers Etats contractants ;

- la nature de l'infraction (élément le plus important), selon l'étendue du cercle de personnes auxquelles est adressée la règle transgressée³⁵, le type et la nature des intérêts protégés, ainsi que l'existence d'un objectif de dissuasion et de répression ;

- et la nature et la sévérité de la sanction (élément de poids également, alternatif et non nécessairement cumulatif avec le précédent : la faible gravité de la sanction ne saurait retirer son caractère pénal intrinsèque à une infraction et l'approche cumulative est indiquée si l'analyse séparée de chaque critère ne permet pas d'aboutir à une conclusion claire), selon que la sanction, par sa nature et son degré de gravité, ressortit ou non en général à la matière pénale. Le préjudice causé ou subi doit être important³⁶.

Très récemment encore³⁷, dans un arrêt *Kapetanios et autres c. Grèce* du 30 avril 2015, « [l]a Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle il faut, afin de déterminer l'existence d'une « accusation en matière pénale », avoir égard à trois critères : la qualification juridique de la mesure litigieuse en droit national, la nature même de celle-ci, et la nature et le degré de sévérité de la « sanction » (*Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, § 82, série A n° 22). Ces critères sont par ailleurs alternatifs et non cumulatifs : pour déterminer l'existence d'une « accusation en matière pénale », il suffit que l'infraction en cause soit, par nature, « pénale » au regard de la Convention, ou ait exposé l'intéressé à une sanction qui, par sa nature et son degré de gravité, ressortit en général à la « matière pénale ». Cela n'empêche pas l'adoption d'une approche cumulative si l'analyse séparée de chaque critère ne permet pas d'aboutir à une conclusion claire quant à l'existence d'une « accusation en matière pénale » (*Jussila c. Finlande [GC]*, n° 73053/01, §§ 30 et 31, *CEDH 2006-XIII*, et *Zaicevs c. Lettonie*, n° 65022/01, § 31, *CEDH 2007-IX (extraits)*) » (§ 52).

C'est au niveau du deuxième critère, le plus déterminant, celui de la nature de l'infraction, que le caractère « préventif » de la mesure intervient régulièrement dans le raisonnement de la Cour. Il n'intervient toutefois jamais

l'interdiction temporaire de lieu : sanction administrative ou mesure de police administrative ? », Note sous Cour Constitutionnelle, 23 avril 2015, n° 44/2015, *Rev. Dr. Pén. Crim.*, 2016, p. 64).

³⁵ L'ITL étant susceptible de toucher tout citoyen, elle se rapproche, de ce point de vue, de la matière pénale.

³⁶ Ce qui n'est pas le cas, à notre sens, avec l'ITL dûment circonscrite.

³⁷ V. aussi avec la jurisprudence à chaque fois citée CEDH, *Blokhin c. Russie* du 14 novembre 2013, § 139 (renvoyé devant la Grande chambre) ; CEDH, *S.C. Imb Suceava S.R.L. c. Roumanie*, 29 octobre 2013, § 50 ; CEDH, *Kurdov et Ivanov c. Bulgarie* du 31 mai 2011, § 37 ; CEDH, *Dubus S.A. c. France* du 11 juin 2009, § 36 ; CEDH (GC), *Sergueï Zolotoukhine c. Russie* du 10 février 2009, § 53 ; CEDH, *Oral c. Turquie* du 25 novembre 2008, § 22 ; CEDH, *Hüseyn Turan c. Turquie* du 4 mars 2008, § 17 ; CEDH, *Zaicevs c. Lettonie* du 31 juillet 2007, § 31 ; CEDH (GC), *Jussila c. Finlande* du 23 novembre 2006, §§ 30-31 ; CEDH (GC), *Ezeh et Connors c. Royaume-Uni* du 9 octobre 2003, §§ 82 et 86.



seul. Il est toujours mêlé voire déduit du critère répressif dans la mesure où c'est combinés ensemble qu'ils mènent à conclure au caractère pénal de l'infraction. Il semble même, à lire de près la jurisprudence de la Cour, que le terme préventif soit en réalité utilisé dans un sens précis, visant la peur de la sanction plutôt qu'une mesure destinée à empêcher le trouble à l'ordre public³⁸. Le synonyme « dissuasif » lui est d'ailleurs souvent substitué.

On est loin, le cas échéant, de l'hypothèse de l'interdiction de lieu dont on ne peut pas dire qu'elle vise, par sa gravité, à dissuader de commettre des infractions. Elle vise d'ailleurs un lieu déterminé et comporte intrinsèquement le risque d'emporter un déplacement pur et simple du trouble à l'ordre public.

Selon la Cour, le constat selon lequel la sanction est dépourvue de caractère indemnitaire et poursuit un but préventif et répressif suffit à conférer à l'infraction infligée un caractère pénal. Dans l'arrêt *Jussila c. Finlande* du 23 novembre 2006, par exemple, la Grande chambre de la Cour considère que « *comme le Gouvernement l'a reconnu, les majorations d'impôt ne tendaient pas à la réparation pécuniaire d'un préjudice mais visaient pour l'essentiel à punir pour empêcher la répétition des agissements incriminés. On peut dès lors en conclure que les majorations infligées étaient fondées sur une norme poursuivant un but à la fois préventif et répressif. Cette considération suffit à elle seule à conférer à l'infraction infligée un caractère pénal* »³⁹. Dans l'arrêt *Ezeh et Connors c. Royaume-Uni* du 9 octobre 2003, la Grande chambre de la CEDH a indiqué n'être pas convaincue par « *l'argument du Gouvernement consistant à distinguer entre les objectifs de répression et de dissuasion des infractions en question, ces objectifs ne s'excluant pas mutuellement (...) et étant tenus pour caractéristiques des sanctions pénales (paragraphe 102 ci-dessus)* » (§ 105)⁴⁰. Sous l'arrêt *Hüseyn Turan c. Turquie*, les juges Costa, Cabral Barreto et Mularoni ont osé une opinion dissidente, à laquelle le juge Cafilisch a déclaré se rallier, selon laquelle : « *nous ne comprenons pas (...) quels critères permettent de distinguer le but dissuasif de la sanction*

de son objectif répressif. En effet, les deux objectifs sont inhérents à toute sanction, qu'elle soit administrative ou pénale. (...) A notre avis, c'est une question de principe qui est en jeu. Si la Cour entend conserver la distinction entre procédure pénale et procédure administrative et exclure cette dernière du champ d'application de l'article 6, il faudrait alors qu'elle énonce des critères clairs offrant un minimum de sécurité juridique ».

Il en résulte que le but purement préventif de la mesure ne permet pas de conclure à lui seul à l'existence d'une accusation en matière pénale au terme d'une appréciation dont il faut bien observer qu'elle est complexe et relève du grand art : elle n'a rien d'une science exacte.

Certes, l'infraction pénale n'a jamais un but exclusivement répressif. Par nature, elle est également préventive en ce qu'elle vise aussi à dissuader la commission des faits incriminés et point seulement à punir ceux-ci. Cela ne signifie toutefois pas, à l'inverse, que toute mesure administrative serait de nature pénale dès qu'elle intervient après la commission de faits si son objectif est en principe d'empêcher de nouveaux troubles à l'ordre public et non de punir ceux-ci⁴¹. Avec le recul, un caractère répressif accessoire n'est pas même à exclure complètement dès lors que tout l'intérêt des « critères Engel » est précisément d'apprécier le « caractère répressif dominant » ou non d'une mesure. S'il n'est pas dominant ou essentiel⁴², c'est qu'il peut être accessoire ou non déterminant, auquel cas la mesure n'est pas destinée à être purement préventive sur un plan chronologique et peut intervenir après la commission de faits. Son objectif (principal) ne peut pas être de punir. Il doit être (principalement) d'empêcher la commission de (nouveaux) faits et garantir ainsi ou rétablir l'ordre public.

Ceci est d'autant plus évident que la mesure administrative se décline souvent en matière pénale par une véritable sanction caractérisée par des modalités plus lourdes et sévères et dont l'objectif est de réprimer principalement. L'arrestation administrative, par exemple, débouche sur une privation de liberté déclinée en peine de

³⁸ Sachant que la privation de liberté par l'emprisonnement est évidemment le meilleur moyen d'éviter de nouveaux agissements et qu'une peine de prison vise d'une certaine manière également à protéger l'ordre public et plus généralement la société.

³⁹ V. aussi CEDH, *Oral c. Turquie* du 25 novembre 2008, §§ 24-25 et CEDH, *Hüseyn Turan c. Turquie* du 4 mars 2008, § 19, à propos d'amendes, dans lesquels la Cour n'utilise pas les mots « *pour l'essentiel* ».

⁴⁰ V. au demeurant l'opinion concordante des juges Mularoni et Türmen et Joënië.

⁴¹ Pour mémoire, au demeurant, l'une des implications de la qualification pénale d'une mesure administrative sur le plan juridique est l'application du principe *non bis in idem* empêchant toute nouvelle sanction. Comme indiqué déjà, un tel raisonnement reviendrait dès lors à empêcher tout rétablissement de l'ordre avant d'envisager distinctement des poursuites pénales.

⁴² V. CEDH (GC), *Jussila c. Finlande* du 23 novembre 2006, § 38 : « *les majorations d'impôt ne tendaient pas à la réparation pécuniaire d'un préjudice mais visaient pour l'essentiel à punir pour empêcher la répétition des agissements incriminés* ». Rapp. CEDH, *Kapetanios et autres c. Grèce* du 30 avril 2015, §§ 53-56 ; CEDH, *Oral c. Turquie* du 25 novembre 2008, §§ 23-25 ; CEDH, *Hüseyn Turan c. Turquie* du 4 mars 2008, §§ 18-20.



prison au niveau de la sanction. De même, la fermeture provisoire est le pendant de la fermeture définitive d'un établissement, comme l'est l'interdiction de stade qui peut être administrative ou judiciaire. Fondamentalement, toute mesure administrative comme toute sanction pénale s'apparente d'ailleurs à une certaine privation de liberté, l'ITL nettement plus réduite dans sa portée que l'emprisonnement, comme indiqué en introduction. Peu importe, en réalité, dès lors que l'infraction pénale et la sévérité de la peine contribuent à faire la part des choses entre la sanction pénale au sens de la Convention (incluant la sanction administrative à caractère pénal) et la sanction administrative.

Dans la jurisprudence strasbourgeoise, par exemple, à propos du troisième critère, la Cour a déjà considéré au sujet de l'amende – par nature duelle – que « [s]'il est vrai que l'amende est un type de peine qui est également utilisé dans le cadre des poursuites pénales dans nombre de pays, il n'en reste pas moins que la sanction pénale par excellence est la privation de liberté (Sergueï Zolotoukhine, précité, § 56)⁴³. Force est de constater qu'une telle sanction ne pouvait pas être infligée au requérant dans le cadre de la procédure administrative ouverte à son encontre. Il convient de noter également que, à l'époque des faits, même le montant maximal de l'amende encourue en vertu de la loi sur la sécurité incendie ne dépassait pas l'équivalent de 3,07 dollars américains (...) et que le défaut de paiement d'une telle amende ne pouvait pas entraîner la transformation de la sanction imposée en privation de liberté (...). Dès lors, la Cour estime que la sévérité de la sanction encourue n'était pas de nature à conférer à la procédure suivie en l'espèce le caractère pénal exigé pour rendre applicable la règle *non bis in idem* »⁴⁴.

En somme, l'infraction pénale comme la sanction pénale n'en sont, au sens de la convention, que si elles ont un but répressif, même si celui-ci n'est jamais exclusif. Il doit être par définition principal ou dominant. A l'inverse, la mesure administrative doit avoir un but préventif, ce qui ne peut l'empêcher d'intervenir en cours voire après la réalisation de faits que l'on veut empêcher ou éviter encore à l'avenir.

C'est dire, à notre estime, que les « critères Engel » ne devraient pas donner lieu à une analyse purement abstraite de la situation et que les circonstances concrètes de la cause devraient être essentielles pour déterminer le caractère dominant de la mesure⁴⁵, en particulier l'intention réelle de l'autorité qui la décide voire le ressenti vraisemblable du destinataire qui la subit. La même approche a été récemment privilégiée par la Cour en ce qui concerne le principe *non bis in idem* désormais orienté sur les faits à l'origine des poursuites ou de la condamnation plutôt que sur les éléments essentiels de l'infraction⁴⁶.

En pratique, il arrive au demeurant qu'une mesure définie en législation comme purement préventive ou provisoire soit en réalité détournée de son objectif et destinée à punir un contrevenant avant tout procès. La saisie, par exemple, est une arme redoutable susceptible de produire des effets conséquents à charge pour le juge de la transformer ou non en confiscation *in fine* au terme d'une procédure qui peut prendre énormément de temps. Retenir une approche trop abstraite en la matière empêcherait de tenir compte d'une telle situation et de conclure, en l'espèce, à une intention prédominante de punir avant tout procès⁴⁷.

⁴³ Dans cette affaire, la Cour estime en effet que la privation de liberté (même si elle porte sur des « actes perturbateurs mineurs ») emporte une présomption réfragable mais « à titre tout à fait exceptionnel et seulement s'il est impossible de considérer que cette privation de liberté entraîne un « préjudice important », eu égard à sa nature, sa durée ou ses modalités d'exécution » (§ 56). A noter que la protection de l'ordre public est identifiée comme ressortissant normalement de la sphère de protection du droit pénal et la « référence au caractère « mineur » des actes n'exclut pas en soi leur qualification « pénale » au sens autonome de la Convention, puisque rien dans le texte de celle-ci ne donne à penser que la nature pénale d'une infraction, au sens des « critères Engel », implique nécessairement un certain degré de gravité » (§ 55).

⁴⁴ CEDH, *Kurdov et Ivanov c. Bulgarie* du 31 mai 2011, § 44. Adde CEDH, *S.C. Imb Suceava S.R.L. c. Roumanie*, 29 octobre 2013, § 51 (amende non remplaçable par une peine privative de liberté en cas de non-paiement et montant maximal infligé jugé « pas très élevé pour une société commerciale »).

⁴⁵ V. ainsi CEDH, *Kurdov et Ivanov c. Bulgarie* du 31 mai 2011, §§ 41-42 où la Cour trouve dans le non-respect de normes de sécurité par un subordonné à qui l'ordre a été donné sans que les précautions nécessaires imposées par la réglementation n'aient été prises les « éléments typiques d'une infraction d'ordre disciplinaire et non pas pénal ». Adde § 43 : « la protection de l'intérêt consistant à prévenir la propagation d'incendies peut prendre la forme de poursuites pénales, par exemple en cas d'incendie volontaire ou encore en cas d'incendie ayant entraîné la mort d'une personne. Néanmoins, pour la Cour, la non-observation des règles de sécurité incendie ne se place pas dans tous les cas de figure dans le champ du droit pénal. Pareil comportement peut également entraîner des sanctions de caractère disciplinaire ou administratif, voire l'engagement de la responsabilité civile des individus impliqués ».

⁴⁶ V. M. Nihoul, « L'élément moral de l'infraction administrative et le principe *non bis in idem* », in *L'élément moral en droit : une vision transversale*, Limal, Anthemis, 2014, pp. 365-397.

⁴⁷ De même, une mesure peut être vécue ou ressentie comme répressive par celui qui en fait l'objet, la question étant de savoir si les circonstances pouvaient légitimement provoquer cette émotion.



L'intention de l'autorité sera déduite des éléments du dossier, en particulier de la motivation de la décision prise, mais plus généralement de toute circonstance susceptible de la révéler. Elle ne devrait pas être rattachée à la qualification de la mesure en droit interne, sauf à donner à celle-ci davantage de poids.

Pour l'heure, la Cour semble donner l'impression de ne pas toujours suivre cette logique concrète, du moins en ce qui concerne la nature et la sévérité de la sanction (troisième critère) qui ne dépend pas de la sanction infligée en l'espèce mais de celle dont le contrevenant est passible. Dans cet esprit, en effet, la Cour a déjà observé que « la requérante s'est vue infliger un blâme, sanction de nature administrative en droit interne. Toutefois, la lecture de l'article L. 613-21 du CMF (...) démontre que la société requérante pouvait encourir une radiation et/ou une sanction pécuniaire « au plus égale au capital minimum auquel est astreinte la personne morale sanctionnée ». De telles sanctions entraînent des conséquences financières importantes, et partant, peuvent être qualifiées de sanctions pénales (...). En effet, la Cour rappelle que la coloration pénale d'une instance est subordonnée au degré de gravité de la sanction dont est a priori passible la personne concernée (...) et non à la gravité de la sanction finalement infligée. Elle constate également, à l'instar de la requérante, que le blâme qui a été prononcé était de nature à porter atteinte au crédit de la société sanctionnée entraînant pour elle des conséquences patrimoniales incontestables »⁴⁸.

L'on observera, indépendamment de l'intention réelle de l'autorité agissante, que la Cour constitutionnelle vient de donner de l'eau au moulin de l'intuition ici défendue en ce qui concerne la nature administrative de l'ITL, même décidée a posteriori, dans un arrêt remarqué n° 44/2015 du 23 avril rendu sur les SAC et l'ITL⁴⁹. Dans cet arrêt, la Cour commence par tremper sa plume dans l'encre strasbourgeoise en se référant aux « critères Engel » pour constater, dans la foulée et travaux préparatoires et texte légal à l'appui, que « le législateur n'a pas conçu l'interdiction temporaire de lieu comme une sanction mais

comme une « mesure de police administrative » » (B.57.2). Selon la Cour, « l'interdiction temporaire de lieu ne tend pas à punir la personne dont le comportement trouble l'ordre public ou constitue une incivilité mais vise à résoudre, pour l'avenir, les problèmes qui ont résulté, sur une partie du territoire de la commune, de l'infraction commise. Par conséquent, cette mesure ne vise pas à réprimer une infraction, comme c'est le cas de l'infliction d'une sanction administrative, mais à remédier à une menace de danger ou à un risque de nouveaux troubles de l'ordre public ou de nouvelles incivilités à l'avenir.

Toutefois, lorsque la personne à laquelle l'interdiction de lieu a été imposée ne respecte pas cette mesure, il peut lui être infligé une amende administrative prévue par la loi du 24 juin 2013 et les procédures relatives aux sanctions administratives communales sont applicables.

B.57.8. L'interdiction temporaire de lieu est donc une mesure de police administrative qui s'inscrit dans le cadre des compétences du bourgmestre en vue du maintien de l'ordre dans sa commune. Il appartient au juge compétent saisi d'un recours contre une telle mesure de contrôler si celle-ci est strictement limitée à cet objectif. Il résulte de ce qui précède que l'interdiction temporaire de lieu ne constitue pas une sanction de nature pénale au sens des dispositions mentionnées en B.13, consacrant le principe de légalité en matière pénale. Par conséquent, ces dispositions ne sont pas applicables »⁵⁰.

Concrètement, cela signifie que l'intention de l'autorité qui décide de l'ITL peut être contrôlée et que cette intention doit être de garantir directement l'ordre public et non de punir le contrevenant.

Pour arriver à cette conclusion, la Cour a disséqué l'ITL, en prenant soin de la distinguer de la SAC⁵¹ : « [l]a décision de procéder à une interdiction temporaire de lieu implique (...) toujours qu'un trouble de l'ordre public ait été causé ou qu'une incivilité ait été commise. Elle doit toujours être motivée « sur la base des nuisances liées à l'ordre public » en tenant compte au cas par cas de toutes les circonstances permettant de conclure que l'ordre public exige de l'imposer, même lorsque c'est le

⁴⁸ CEDH, *Dubus S.A. c. France* du 11 juin 2009, § 37. V. aussi CEDH (GC), *Ezeb et Connors c. Royaume-Uni* du 9 octobre 2003, § 120.

⁴⁹ A.P.T., 2015/3, pp. 446-447 (sommaire) ; C. Verbruck, « La Cour constitutionnelle rejette le recours contre la loi sur les sanctions administratives communales (SAC) », *Bull. jur. & soc.*, 2015/2, p. 14 ; *Rev. Dr. Pén. Crim.*, 2015, p. 1161. V. les notes et observations de R. Andersen, « La nature de l'interdiction temporaire de lieu : sanction administrative ou mesure de police administrative ? », *op. cit.*, *Rev. Dr. Pén. Crim.*, 2016, pp. 60-71 ; O. Michiels, « Pas d'obstacle constitutionnel pour les sanctions administratives communales », *Rev. Fac. Dr. Liège*, pp. 88-89.

⁵⁰ B.57.7-8. Autrement dit encore, « l'interdiction temporaire de lieu tend au maintien de l'ordre public en faisant cesser un comportement attentatoire à celui-ci et en évitant la répétition de ce trouble à l'avenir ».

⁵¹ Dans le texte lui-même, le législateur a distingué clairement l'ITL des SAC en inscrivant celle-ci dans l'article 134^{sexies} de la Nouvelle loi communale et non dans la loi du 24 juin 2013 qui contient désormais les SAC, en la réservant à la compétence du bourgmestre et non à celle fonctionnaire sanctionneur, en ne la soumettant pas à la procédure applicable aux SAC et en ne l'inscrivant pas dans le registre concernant celles-ci (B.57.3). Mais le plus important, en définitive, est que l'ITL ne vise pas à punir.



Collège communal qui la confirme à la condition que les troubles de l'ordre public qui ont été constatés perdurent⁵². Il ne peut être dispensé d'avertissement préalable notifié par le Bourgmestre que si le maintien de l'ordre l'exige. Et « *des infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal ne sont pas suffisantes en soi pour recourir à une interdiction temporaire de lieu : le bourgmestre doit constater que ces infractions répétées troublent l'ordre public ou sont la cause d'incivilités* »⁵³.

Plus fondamentalement encore, selon la Cour, les objectifs d'empêcher ou de faire cesser des troubles de l'ordre public ou une incivilité, par nature, « *exigent une intervention rapide du bourgmestre, sans que l'on puisse attendre la prochaine réunion du collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal avant de prendre cette mesure* »⁵⁴.

Au passage, la Cour en profite pour préciser que « *l'interdiction de lieu ne peut jamais durer plus longtemps ni porter sur un périmètre plus vaste que nécessaire pour empêcher ou mettre un terme aux troubles de l'ordre public. Le délai d'un mois doit être interprété comme un maximum, fût-il renouvelable. La disposition attaquée n'empêche dès lors pas le bourgmestre d'infliger une interdiction temporaire de lieu de moins d'un mois. Par ailleurs, l'interdiction ne peut concerner qu'un périmètre précis de lieux déterminés, de sorte qu'elle ne peut viser de manière générale et abstraite un quartier ou un ensemble de rues de la commune mais doit au contraire préciser clairement les lieux concernés* »⁵⁵. Seule cette interprétation, comme celle de la confirmation par le collège conditionnée par la persistance de troubles à l'ordre public, permet à l'ITL d'échapper à la qualification d'accusation en matière pénale⁵⁶.

Au total, la Cour constitutionnelle rappelle, par cet arrêt, que ce sont surtout les modalités de la mesure telles que définies par le législateur, au-delà de sa qualification formelle en droit interne, qui circonscrivent précisément le champ d'action de l'autorité et déterminent par-là fondamentalement sa nature.

D'autres dispositifs que celui de l'ITL permettent au demeurant de constater qu'une mesure préventive peut accessoirement viser à punir le contrevenant sans être pour autant requalifiée d'accusation en matière pénale. Il en va ainsi des fermetures d'établissement qui précèdent l'ITL dans la NLC. Ainsi, l'article 134ter de la NLC⁵⁷ prévoit que la fermeture d'un établissement peut être ordonnée par le Bourgmestre⁵⁸ lorsque les conditions d'exploitation de l'établissement ou de la permission ne sont pas respectées. Ce pouvoir lui est reconnu dans le cas où tout retard causerait un dommage sérieux, à charge pour le collège communal de confirmer immédiatement la mesure à sa plus prochaine réunion faute de quoi, elle ne pourra continuer à s'appliquer. Le même procédé est adopté par l'article 134quater qui prévoit la possibilité pour le Bourgmestre de décider la fermeture d'un établissement si l'ordre public autour d'un établissement accessible au public est troublé par des comportements survenant dans cet établissement⁵⁹. Il en va de même avec l'ITL ou l'interdiction temporaire de stade à titre de mesure de sécurité sur constatation d'un fait sanctionnable administrativement commis dans un stade, à propos de laquelle la Cour constitutionnelle avait déjà rendu un arrêt en 2002, dans la même veine que celui précité. Une telle mesure est en lien avec le maintien de l'ordre public, dans la mesure où, « *à l'instar de l'arrestation administrative, [elle] entend mettre fin à un trouble de l'ordre public matériel* »⁶⁰. Dans un arrêt n° 175/2002 du 5 décembre

⁵² Référence est faite sur ce point aux travaux préparatoires préalablement cités par extraits. R. Andersen, *op. cit.*, *Rev. Dr. Com.*, 2014/3, p. 9, n° 32, avait regretté que ne soient pas précisées les circonstances dans lesquelles le renouvellement peut avoir lieu et les raisons pour lesquelles il est limité à deux fois.

⁵³ B.57.4, 5 et 7.

⁵⁴ B.65.3. La considération tombe un peu plus loin dans l'arrêt, sous le titre du droit à une bonne administration de la justice. V. aussi B.68.2 sous l'application de l'ITL aux mineurs.

⁵⁵ B.57.6.

⁵⁶ B.59.

⁵⁷ V. S.L.C.E., avis n° 34690/2 du 10 janvier 2003, *Doc. Parl.*, Ch., s.o. 2002-2003, n° 50-2366 et 2367/001, p. 22 et n° 28776/4 du 3 février 1999 (*Doc. Parl.*, Ch., s.o. 1998-1999, n° 2031/1, p. 19) et A. Masset, « Les sanctions administratives dans les communes » *A.P.T.*, 2002-2003, p. 21. *Contra* C. Molitor, « La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes et les pouvoirs de police des autorités communales », *Rev. Dr. Com.*, 2001/3, pp. 166-168 selon qui tout semble indiquer une volonté répressive dans le chef du législateur lorsqu'il a inséré l'article 134ter dans la Nouvelle loi communale. V. aussi l'analyse de P. Bouvier sur les articles 134ter et quater, « Le Bourgmestre et la fermeture d'un établissement », in R. Andersen, D. Déom et D. Renders (dir.), *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 347.

⁵⁸ Pour une durée de maximum trois mois et après que le contrevenant ait fait valoir ses moyens de défense.

⁵⁹ L'activité de l'établissement ne doit pas être illégale ou constituer en soi un trouble et ce n'est pas nécessairement le comportement de l'exploitant qui est visé. V. P. Goffaux, « L'article 134quater de la nouvelle loi communale » in R. Andersen, D. Déom et D. Renders (dir.), *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 357-358.

⁶⁰ B. Gors, « De quelques considérations relatives à la loi football », *C.D.P.K.*, 2007, p. 37.



bre⁶¹, la Cour avait en effet tenu compte, à titre principal, de la portée très limitée de la mesure⁶², de son objectif d'éviter que des gens passibles d'une interdiction administrative de stade ne continuent de fréquenter ceux-ci durant les mois nécessaires au prononcé de celle-ci et de l'obligation faite à l'autorité de motiver l'IS par des motifs de sécurité tenant compte du comportement de l'intéressé et des circonstances pour conclure qu'il ne s'agit pas d'une sanction pénale mais d'une « *mesure de sûreté temporaire* »⁶³ liée à la « *nécessité d'agir immédiatement* »⁶⁴. « *La mesure se distingue de l'article 24 de la loi sur le football, qui prévoit la possibilité, seule ou combinée avec une interdiction de stade administrative, d'infliger une amende administrative* »⁶⁵.

Dans les quatre cas – celui de l'ITL compris, réglé à l'article 134sexies de la NLC –, la mesure est adoptée lorsqu'un trouble à l'ordre public ou une situation potentiellement dangereuse s'est déjà produit. Son caractère préventif tient en ce qu'elle vise à éviter que le trouble ne se produise à nouveau ou que la situation ne dégénère, c'est-à-dire à rétablir l'ordre public à brève échéance le temps nécessaire à l'adoption de mesures plus répressives ou structurelles⁶⁶.

La seule différence entre les fermetures et l'ITL est que celle-ci touche à la liberté individuelle d'aller et venir tandis que les fermetures visent davantage la liberté d'association ou de commerce et d'industrie. Cela n'empêche cependant nullement qu'il s'agisse dans les trois cas de mesures de police qui pourraient tout au plus requérir une approche nuancée selon leur objet par exemple en termes de proportionnalité.

La question demeure en revanche de savoir s'il existe des mesures préventives dépourvues de tout caractère répressif lié à son objet. L'on touche ici à la définition

même de la mesure préventive et de la sanction administrative dont les champs respectifs pourraient se brouiller à considérer qu'il existe des sanctions administratives qui ne relèvent pas du champ d'application de l'article 6 de la CEDH⁶⁷. Fondamentalement, toutefois, il importe de rappeler qu'une sanction, administrative ou non, requiert l'existence préalable d'un comportement fautif. Or, en matière d'interdiction temporaire de lieu comme pour la plupart des mesures préventives, la faute préalable n'est normalement pas la source du dispositif. Seul compte en réalité le trouble à l'ordre public existant ou à naître, le cas échéant engendré par une faute⁶⁸. Soit l'élément *sine qua non* précisément mis en avant par la Cour constitutionnelle pour conditionner l'application de la disposition commentée. Le but poursuivi vient seulement après cet élément générateur mais est directement lié à celui-ci puisqu'il est de rétablir l'ordre par une mesure de protection, non de punir ni même de dissuader. Il s'agit d'empêcher.

En somme, le débat relatif à la nature de l'ITL en droit belge révèle deux enseignements principaux dont le premier est la nécessité pour le législateur de veiller à qualifier la mesure administrative qu'il adopte en utilisant explicitement les « critères Engel » définis par la CEDH. Parmi ces critères figure d'ailleurs la qualification en droit interne qui vise également celle qu'en auront donné les organes d'avis ou les juges au fil des contestations. Cette qualification est importante mais non suffisante ni par ailleurs déterminante. Les modalités de la mesure, surtout, doivent pouvoir établir la nature de l'infraction et de la sanction en tenant compte de la sévérité de celle-ci. L'appréciation relève pour chacun du grand art, certains juges de la CEDH réclamant eux-mêmes de la Cour qu'elle « *énonce des critères clairs offrant un minimum de sécurité juridique* »⁶⁹ et ce dans un contexte lié à l'accroissement des pouvoirs de police des autorités admi-

⁶¹ La S.L.C.E. a fait état de cet arrêt dans son avis avant de contester la nature administrative de l'ITL (avis n° 52.585/2 du 28 janvier 2013, *Doc. Parl.*, Ch., 2012-2013, n° 2712/001, pp. 62-63).

⁶² « B.2.2. *L'interdiction immédiate de stade n'est valable que pour un délai de trois mois au maximum à compter de la date des faits, elle ne concerne que les rencontres de football visées à l'article 2 de la loi et elle cesse en toute hypothèse lorsqu'une interdiction de stade administrative ou judiciaire est prononcée. Elle concerne les intéressés pour la seule durée des matches de football et n'a donc qu'une portée relativement limitée* ».

⁶³ B.2.2.

⁶⁴ B.3.3.

⁶⁵ B.3.1.

⁶⁶ V. ainsi J.-M. Van Bol, *op. cit.*, A.P.T., 2002, p. 25, note 4, suivi par R. Andersen, *op. cit.*, *Rev. Dr. Pén. Crim.*, 2016, p. 64 en ce qui concerne la fermeture d'établissement.

⁶⁷ Sur ces sanctions v. D. Renders, M. Joassart, G. Pijcke, F. Piret, « Le régime juridique de la sanction administrative », in *Les sanctions administratives*, *op. cit.*, 2007, p. 209.

⁶⁸ T. Bombois et D. Déom, « La définition de la sanction administrative », in *Les sanctions administratives*, *op. cit.*, 2007, p. 68 : « *le but d'une mesure de police diffère aussi de l'objectif poursuivi par la sanction administrative. En effet, il ne s'agit pas de punir l'individu éventuellement responsable du trouble à l'ordre public, mais uniquement de préserver ou de rétablir ce dernier* » (souligné par nos soins).

⁶⁹ Opinion dissidente des juges Costa, Cabral Barreto et Mularoni, sous l'arrêt *Hüseyin Turan c. Turquie*, à laquelle le juge Caflisch a déclaré se rallier.



nistratives et de la répression administrative qui ne simplifie pas l'opération de qualification⁷⁰.

La clarté mériterait d'être apportée notamment en ce qui concerne le caractère préventif de la mesure généralement associé au caractère répressif de celle-ci pour conclure à l'accusation en matière pénale dans la jurisprudence de la CEDH. En réalité, la Cour vise surtout le caractère dissuasif de la sanction et il importe d'affirmer avec force qu'une mesure préventive de police administrative, si par définition elle devrait d'abord et avant tout viser à prévenir d'un risque de trouble, peut très bien être prévue et utilisée pour empêcher de nouveaux troubles à l'ordre public et rétablir de la sorte celui-ci lorsque des faits ont déjà été commis, sans devenir une sanction administrative pour autant. Les « critères Engel » ont été conçus pour apprécier le caractère répressif dominant ou non d'une mesure ou sanction, ce qui n'est pas le cas lorsque celle-ci vise principalement à garantir et donc dans certains cas rétablir à court terme la sécurité ou l'ordre public. Certes, une certaine dimension répressive peut y être décelée, mais elle n'est nullement principale ou déterminante et la Cour constitutionnelle l'a bien compris. Il convient de privilégier la conception fonctionnelle sur l'approche purement chronologique de la mesure de police administrative.

Il semble, à notre estime, que l'intention de celui qui décide de la mesure en pratique puisse également jouer un rôle dans l'appréciation du caractère principalement répressif ou préventif de celle-ci et il ne peut être exclu que cet élément s'avère un jour déterminant si d'aventure une mesure de police était détournée pour sanctionner purement et simplement l'auteur d'un trouble selon les circonstances⁷¹. En conséquence, l'on ne peut qu'encourager les autorités communales à bien identifier le but poursuivi par la mesure envisagée et, le cas échéant, de motiver au mieux leur volonté de préservation de l'ordre public par l'adoption de l'acte individuel décidant d'une mesure de ce type.

III. Contours

L'analyse plus détaillée des contours et modalités de l'ITL confirme le caractère préventif et strictement limité de la mesure. Ils sont d'ailleurs comparables à ceux de l'arrestation administrative⁷² (AA), de la fermeture d'établissement⁷³ (FE) ou de l'interdiction de stade⁷⁴ (IS).

En ce qui concerne son **objet**, d'abord, la mesure porte une atteinte grave à la liberté d'aller et venir, ce qui explique d'ailleurs l'encadrement détaillé dont elle fait l'objet par une disposition qui est tout sauf laconique. La notion d'interdiction temporaire de lieu est définie comme étant « l'interdiction de pénétrer dans un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés accessibles au public, situés au sein d'une commune ». La mesure est moins grave qu'un couvre-feu localisé dès lors qu'elle ne vise que certaines personnes nommément désignées. Elle rappelle directement l'IS qui concerne également un lieu précis, ou la FE qui empêche également la fréquentation de celui-ci. L'AA est plus radicale, l'interdiction portant le cas échéant sur tout autre lieu et étant assimilée à la privation de liberté au sens strict. La question des interactions avec l'AA sera abordée plus loin au moment d'examiner l'exécution de l'ITL (IV).

L'**auteur** de la mesure de police administrative est également très comparable : le fonctionnaire de police verbalisant pour l'AA ou l'IS, le bourgmestre pour la FE et l'IS. En ce qui concerne l'IS, toutefois, le Procureur du Roi peut également la prononcer, selon les circonstances⁷⁵. Et à côté de l'interdiction de stade à titre de sanction administrative, existe la possibilité d'une interdiction de stade judiciaire prononcée par le juge⁷⁶. Lors des débats au parlement, certains élus s'étaient prononcés en faveur d'une interdiction de lieu prononcée par un juge dans une approche nationale, comme le prévoit au demeurant la loi football⁷⁷.

Dans tous les cas, une **confirmation** est requise, par

⁷⁰ R. Andersen, *op. cit.*, *Rev. Dr. Pén. Crim.*, 2016, p. 61.

⁷¹ Dans un tel cas, il reviendra au Conseil d'Etat d'apprécier la légalité de l'acte à l'aune des principes applicables qui découlent de la nature de la mesure (dont le principe *non bis in idem*). Depuis la loi du 24 juin 2013, il devra en toute hypothèse censurer une telle mesure dont les modalités excluent précisément une volonté de répression dominante pour conclure à une violation de ladite loi et à une erreur manifeste d'appréciation.

⁷² Principalement loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, articles 31 et s.

⁷³ NLC, article 134^{quater}.

⁷⁴ Loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, article 44, al. 1^{er}. N'est visée que l'interdiction immédiate de stade à titre de mesure de sécurité qui ne nécessite pas comme telle le constat d'une infraction dans un stade.

⁷⁵ V. l'article 44, alinéas 1 et 2 de la loi football.

⁷⁶ V. l'article 41 de la loi football.

⁷⁷ Rapport, *Doc. Parl.*, Ch., 2012-2013, n° 2712/006, p. 107. *Adde* Proposition de loi relative à la sécurité dans les domaines récréatifs, *Doc. Parl.*, Ch., 2012-2013, n° 53 2224/001 prônant également une interdiction de lieu nationale qui s'appliquerait à tout le territoire de la Belgique.



l'officier de police administrative pour l'AA, par le fonctionnaire délégué par le Roi dans les 14 jours pour l'IS, par le collège communal à sa plus prochaine réunion pour la FE et l'ITL, à la condition que les troubles de l'ordre public qui ont été constatés perdurent selon la Cour constitutionnelle⁷⁸. A défaut de confirmation, l'ITL cesse de produire ses effets⁷⁹.

Il est permis d'exprimer un doute très relatif à cet égard même si la Cour Constitutionnelle⁸⁰ semble accorder à la confirmation du collège les mêmes conséquences que celles attachées aux articles 134ter et quater de la NLC, lesquels précisent toutefois expressément que « [c]es mesures cesseront immédiatement d'avoir effet si elles ne sont confirmées par le collège des bourgmestre et échevins à sa plus prochaine réunion. » Cette mention fait défaut dans l'article 134sexies, lequel prévoit en son paragraphe 3, 2°, que « [l]a décision visée au § 1^{er} doit remplir les conditions suivantes : (...) être confirmée par le collège des bourgmestres et échevins ou le collège communal, à sa plus prochaine réunion, après avoir entendu l'auteur ou les auteurs de ces comportements (...) ». Tel qu'il est libellé, le texte pourrait être compris comme ne donnant pas effet à la mesure d'ITL avant la confirmation collégiale, ce qui priverait toutefois considérablement la mesure de prévention de son effet utile et dénuerait de sens l'intervention préalable du bourgmestre. En outre, le principe général de droit administratif commande de considérer qu'en l'absence de disposition contraire, la décision administrative est exécutoire⁸¹ tant qu'elle n'a pas été suspendue ou annulée par le Conseil d'Etat ou privée d'effet sur pied de l'article 159 de la Constitution. A notre estime, le texte doit donc être interprété comme permettant de donner effet à l'ITL immédiatement même si la condition de confirmation collégiale n'est remplie qu'a posteriori et ce même si la logique peut paraître différente dans la mesure où le collège doit

mettre à profit le délai qui sépare la décision du bourgmestre de son intervention pour permettre au destinataire de la mesure de faire valoir ses moyens de défense. La Cour constitutionnelle a justifié l'absence d'avertissement préalable de l'interdit de lieu « eu égard au but de cette mesure, qui consiste à empêcher ou à faire cesser des troubles de l'ordre public ou une incivilité. Par leur nature, ces objectifs exigent une intervention rapide du bourgmestre, sans que l'on puisse attendre la prochaine réunion du collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal avant de prendre cette mesure »⁸².

Pour ce qui concerne le maintien du caractère exécutoire à défaut de confirmation, en revanche, le principe de la décision exécutoire commanderait également de conclure dans ce sens, le texte ne faisant tout au plus de la confirmation qu'une condition de validité de l'ITL et ne précisant pas que la mesure cessera d'avoir effet, le cas échéant. Une telle interprétation serait toutefois discriminatoire, selon la Cour constitutionnelle, une différence de traitement sur ce point n'étant pas proportionnée au but poursuivi⁸³.

La **durée** inscrit les mesures dans le domaine de l'immédiat et donc du préventif⁸⁴ : maximum trois mois pour la FE et l'IS, un mois renouvelable deux fois pour l'ITL (ce qui est susceptible de la porter à trois mois maximum⁸⁵), maximum 12 heures pour l'AA et jamais plus que le temps requis par les circonstances. Il s'agit là plus généralement d'une exigence du principe de proportionnalité opportunément rappelée par la Cour constitutionnelle à propos de l'ITL dans son arrêt n° 44/2015 : « l'interdiction de lieu ne peut jamais durer plus longtemps (...) que nécessaire pour empêcher ou mettre un terme aux troubles de l'ordre public. Le délai d'un mois doit être interprété comme un maximum, fût-il renouvelable. La disposition attaquée n'empêche dès lors pas le bourgmestre

⁷⁸ C.C., n° 44/2015, 23 avril 2015, B.57.6.

⁷⁹ C.C., n° 44/2015, 23 avril 2015, B.65.4. V. déjà T. De Schepper (éd.), *op. cit.*, 2013, p. 186 ; L. Veny, B. Warnez et P. Goes, *op. cit.*, C.D.P.K., 2013, p. 460, n° 88. V. encore P. De Hert et T. De Schepper, *op. cit.*, C.D.P.K., 2016/2, p. 208 et L. Todts, « Het gemeentelijk plaatsverbod : een eerste verkenning en toetsing aan het fundamentele recht op persoonlijke bewegingsvrijheid », *T.B.P.*, 2015/8, pp. 432-448.

⁸⁰ C.C., n° 44/2015, 23 avril 2015, B.65.4.

⁸¹ Malgré toute l'ambiguïté de l'expression qui commanderait de la bannir du droit administratif de même que celle de privilège du préalable lorsque celle-ci est définie comme telle. V. sur ce point M. Nihoul, *Les privilèges du préalable et de l'exécution d'office*, Bruges, la Charte, 2001. V. à cet égard *infra*, IV.

⁸² B.65.3. En écrivant cela, la Cour justifie davantage le fait que ce soit en première instance le bourgmestre qui puisse décider d'une interdiction temporaire de lieu que l'absence d'avertissement ou d'audition préalable.

⁸³ B.65.4., impl.

⁸⁴ Rappr. C.E., *Pietquin et crt*, n° 229.729, 6 janvier 2015 au sujet de l'interdiction de la mendicité dans un certain périmètre communal pour une durée d'un an jugée trop longue par comparaison avec la norme fixée à un ou trois mois par la NLC pour les mesures de police administrative.

⁸⁵ Projet de loi relatif aux sanctions administratives communales, *Doc. Parl.*, Ch., 2012-2013, n° 2712/001, p. 27 (commentaire des articles) : « Cette interdiction de lieu ne peut donc excéder la durée de trois mois ».



d'infliger une interdiction temporaire de lieu de moins d'un mois »⁸⁶.

Il reste à déterminer si, en cas d'ITL pour une durée inférieure à un mois, le bourgmestre est contraint de ne la « renouveler » que pour la même durée ou si, au contraire, il peut adapter celle-ci selon les circonstances nouvelles qu'il apprécie souverainement ? Il serait à notre sens illogique de restreindre le pouvoir d'appréciation et de décision du bourgmestre alors qu'il s'agit de coller au plus près à une situation de trouble à l'ordre public, même s'il faut reconnaître que le texte *sensu stricto* conduit à la première interprétation. Interprété strictement, à vrai dire, il n'aurait pas permis non plus de décider d'une première ITL inférieure à un mois...

En pratique, l'on peut ajouter que le collège communal se réunit généralement toutes les semaines en manière telle que l'ITL ne durera que 7 jours au plus sans confirmation. Sauf peut-être en période de vacances, généralement propice, il est vrai, aux troubles à l'ordre public sur le territoire communal.

Enfin, la question se pose aussi de savoir si lors de chaque renouvellement les mêmes garanties doivent être appliquées. La S.L.C.E. avait indiqué à cet égard que « [s]'il s'agit de prévoir, après une première sanction d'un mois, que de nouvelles sanctions, chaque fois d'un mois, peuvent être à nouveau infligées, limitées à deux, lorsque de nouveaux faits infractionnels sont commis, il n'y a guère de possibilité pour le bourgmestre de prendre pareille décision sans une nouvelle procédure, au cours de laquelle les droits de l'intéressé doivent être garantis, comme avant l'adoption de la première sanction. Il n'est alors pas nécessaire de prévoir ce caractère « renouvelable » de la mesure, quitte à ce qu'en cas de récidive le texte prévoie une augmentation de la sanction »⁸⁷. Or, le texte n'a pas été modifié entre-temps.

A noter que la S.L.C.E. s'était demandée « pourquoi,

lorsque les nécessités s'en présentent, telles qu'elles sont énoncées par la disposition (...), il ne serait pas possible pour le bourgmestre de renouveler la mesure plus de deux fois »⁸⁸ s'il s'agit d'une mesure de police administrative. Peut-être parce qu'au-delà de trois mois d'autres mesures auront pu être prises, il faut l'espérer.

L'on peut enfin s'interroger à propos de l'opportunité de réserver au bourgmestre le soin de prolonger la mesure lorsque le collège sera intervenu entre-temps ou aura eu la possibilité de prendre lui-même la décision.

Le **fait générateur** de la mesure a déjà été évoqué en ce qui concerne l'ITL, l'IS et la FE. La constatation d'un fait passible d'une sanction administrative est également requise pour l'AA.

Un **lieu** précis est visé pour l'IS et la FE, par définition. Il est susceptible d'être plus large dans le cas de l'ITL, sachant que le principe de proportionnalité commande de ne pas « porter sur un périmètre plus vaste que nécessaire pour empêcher ou mettre un terme aux troubles de l'ordre public. Par ailleurs, l'interdiction ne peut concerner qu'un périmètre précis de lieux déterminés, de sorte qu'elle ne peut viser de manière générale et abstraite un quartier ou un ensemble de rues de la commune mais doit au contraire préciser clairement les lieux concernés »⁸⁹.

La rédaction de l'article 134sexies de la NLC⁹⁰ n'est pas exemplaire dans la mesure où elle revient à excepter des lieux accessibles au public, d'une part, le domicile qui n'en est manifestement pas un, et d'autre part, le lieu de travail ou le lieu de formation qui n'en sont pas nécessairement non plus... Elle ne sert pas l'objectif poursuivi par le législateur qui, à l'évidence, est d'éviter que le périmètre de l'interdiction n'inclue le domicile, le lieu de travail ou l'établissement scolaire ou de formation⁹¹ de l'interdit de lieu ou n'empêche celui-ci d'y accéder librement puisqu'en toute hypothèse le domicile ne peut en faire partie,

⁸⁶ C.C., n° 44/2015, 23 avril 2015, B.57.6. Dans ce sens déjà : S.L.C.E., avis n° 52.585/2 du 28 janvier 2013, *Doc. Parl.*, Ch., 2012-2013, n° 2712/001, p. 64, impl. : « {s}'il s'agit de fixer un minimum d'un mois et un maximum de trois mois à la sanction prononcée au terme de la procédure, le dispositif doit être rédigé en ce sens » (p. 65 en revanche « {i}l conviendrait d'éviter de fixer un minimum à la mesure envisagée en manière telle que la mesure préventive ainsi autorisée, limitative de la liberté individuelle, puisse rester proportionnée, spécialement quant à sa durée, laquelle doit correspondre au trouble social auquel elle tend à répondre ») ; T. De Schepper (éd.), *op. cit.*, 2013, p. 185.

⁸⁷ S.L.C.E., avis n° 52.585/2 du 28 janvier 2013, *Doc. Parl.*, Ch., 2012-2013, n° 2712/001, p. 64.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 65.

⁸⁹ C.C., n° 44/2015, 23 avril 2015, B.57.6.

⁹⁰ La loi prévoit que l'ITL peut trouver à s'appliquer dans « un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés accessibles au public situés au sein d'une commune, sans jamais pouvoir en couvrir l'ensemble du territoire ». « Est considéré comme lieu accessible au public » au sens de la loi « tout lieu situé dans la commune qui n'est pas uniquement accessible au gestionnaire du lieu, à celui qui y travaille ou à ceux qui y sont invités à titre individuel, à l'exception du domicile, du lieu de travail ou de l'établissement scolaire ou de formation du contrevenant ».

⁹¹ Et non tout lieu de travail ou de formation. La formulation retenue pourrait même être interprétée comme incluant ces lieux dans le périmètre d'interdiction.



par définition. Il est hors périmètre. Il s'agissait, par ces limitations, de rencontrer le prescrit des arrêts *Oliveira c. Pays-Bas*⁹² et *Landvreugd c. Pays-Bas*⁹³ de la CEDH, laquelle s'était prononcée sur des mesures similaires, à savoir des interdictions de zones urbaines⁹⁴. Ces mesures avaient passé le test de proportionnalité avec succès, notamment au motif que, dans la première espèce, l'intéressé « ne résidait pas et ne travaillait pas dans la zone en question et qu'il n'y avait pas de boîte postale ». La question se pose néanmoins de savoir si l'inaccessibilité d'autres lieux que ceux énumérés par l'article 134sexies pourraient être considérés comme une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir. Imaginons par exemple une interdiction de lieu qui empêcherait l'intéressé de se rendre sur son lieu de culte et porterait de la sorte atteinte à une autre liberté fondamentale. La proportionnalité d'une telle mesure risquerait d'être mise à mal. L'on peut également évoquer l'hôpital, le lieu d'établissement de membres de la famille parfois décomposée, ... En pratique, il reviendra à l'autorité d'analyser avec soin les implications concrètes et personnelles de chaque périmètre envisagé et d'évaluer au cas par cas la proportionnalité du dispositif selon les circonstances, ce qui pourra difficilement être fait en l'absence d'audition de l'intéressé⁹⁵.

Pour le reste, la notion de « lieu accessible au public » est large. Elle visait initialement « d'une part, le domaine public accessible au public et, d'autre part, tout lieu auquel d'autres personnes que le gestionnaire et les personnes qui y travaillent ont accès, soit parce qu'elles sont censées avoir habituellement accès à ce lieu, soit parce qu'elles y sont autorisées sans avoir été invitées de façon individuelle »⁹⁶. La formulation retenue paraît plus souple et permet de viser, semble-t-il, les lieux dont l'entrée est limitée à des membres ou au paiement d'une entrée, par exemple, à défaut d'invitation individuelle ou nominative.

Les travaux préparatoires précisent encore que « [l]e gestionnaire n'est pas forcément le propriétaire, mais peut

être par exemple le locataire d'une salle. Par 'personnes qui y travaillent', on ne vise pas exclusivement les employés de l'entreprise concernée, mais les personnes au service d'un sous-traitant ou les personnes qui y font des réparations sont également considérées comme telles. Un mariage n'est par exemple pas un lieu accessible au public étant donné que la fête est exclusivement accessible aux convives qui sont individuellement invités à cette fête. Il faudra donc à chaque fois vérifier s'il y a un lien juridique direct entre le gestionnaire et la personne présente »⁹⁷.

La notion de gestionnaire en tant que telle n'en demeure pas moins imprécise⁹⁸.

A noter que comme tout sujet de droit les mineurs d'âge figurent parmi les **destinataires** potentiels de l'ITL même avant 14 ans et sans application des garanties spécifiques prévues par la loi SAC pour les mineurs à partir de l'âge de 14 ans ou par la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait, sans que la Cour constitutionnelle y ait vu une différence de traitement déraisonnable dans le cadre d'une mesure de police administrative présentant une série de garanties⁹⁹. L'établissement scolaire du contrevenant est d'ailleurs visé parmi les lieux ne pouvant être interdits. Les garanties de la loi SAC s'appliqueront en revanche concernant l'amende administrative¹⁰⁰ qui serait envisagée en cas de non-respect, par le mineur à partir de 14 ans, de l'ITL. Une amende administrative ne sera pas possible pour le mineur âgé de moins de 14 ans.

Parmi les modalités de la mesure susceptibles d'influencer la qualification de la mesure figurent une série de garanties dont plusieurs s'appliqueraient au demeurant par défaut en vertu des principes généraux du droit administratif ou de lois générales.

Ainsi est-il notamment du principe de **motivation for-**

⁹² Cour eur.D.H., arrêt *Oliveira c. Pays-Bas*, 4 juin 2002.

⁹³ Cour eur.D.H., arrêt *Landvreugd c. Pays-Bas*, 4 juin 2002.

⁹⁴ S.L.C.E., avis n° 51. 283/2 du 21 mai 2012 sur une proposition de loi 'instaurant la possibilité d'infliger une interdiction de lieu à titre de sanction administrative communale', *Doc. Parl.*, Ch., 2011-2012, n° 53-2131/2, pp. 7-8 et note 3.

⁹⁵ V. *infra*.

⁹⁶ Projet de loi relatif aux sanctions administratives communales, *Doc. Parl.*, Ch., 2012-2013, n° 2712/001, p. 27 et S.L.C.E., avis n° 51.283/2 du 21 mai 2012 sur une proposition de loi 'instaurant la possibilité d'infliger une interdiction de lieu à titre de sanction administrative communale', *Doc. Parl.*, Ch., 2011-2012, n° 53-2131/2, p. 4.

⁹⁷ Projet de loi relatif aux sanctions administratives communales, *Doc. Parl.*, Ch., 2012-2013, n° 2712/001, p. 27.

⁹⁸ R. Andersen, *op. cit.*, *Rev. Dr. Com.*, 2014/3, p. 9, n° 32.

⁹⁹ C.C., n° 44/2015, 23 avril 2015, B.68.1-4.

¹⁰⁰ Pour autant que cette possibilité de sanctionner les mineurs de moins de 16 ans soit inscrite dans le règlement de police de la commune concernée.



melle des actes administratifs individuels, conformément à la loi du 29 juillet 1991. L'ITL doit « être motivée sur la base des nuisances liées à l'ordre public », confirme l'article 134sexies de la NLC et la Cour constitutionnelle : le Bourgmestre qui décide de prendre une ITL à l'égard d'un individu qui a commis des infractions répétées aux règlements de police de la commune ne doit pas perdre de vue qu'il ne peut y avoir d'interdiction de lieu sans menace pour l'ordre public et que cette motivation doit transparaître dans son arrêté¹⁰¹. La même considération avait mené la même Cour à qualifier de mesure de sécurité l'IS en des termes quasi identiques 13 années plus tôt¹⁰². La durée de l'ITL, dès lors qu'elle peut être inférieure à un mois, doit être dûment motivée par les circonstances constatées, de même que le périmètre défini.

L'ITL doit être précédée d'un **avertissement**, sauf dans la première hypothèse lorsque l'ITL est décidée « à des fins de maintien de l'ordre » (expression regrettable dès lors que même dans la deuxième hypothèse la nécessité de maintenir l'ordre est requise). La justification raisonnable de cette différence de traitement tient en ce que « le maintien de l'ordre peut exiger que le bourgmestre prenne immédiatement une décision sans avoir l'occasion d'avertir l'auteur ou les auteurs des faits litigieux »¹⁰³. Le texte n'interdit pas d'avertir. Il autorise simplement à ne pas le faire si nécessaire. Avec le recul, il eût été plus logique de prescrire l'avertissement dans tous les cas sauf lorsque les nécessités de l'ordre public exigent de s'en dispenser. En pratique, il sera d'ailleurs difficile de distinguer les deux hypothèses¹⁰⁴.

La loi requiert encore que le collège procède à l'**audition** de l'intéressé et que celui-ci ait eu la possibilité de faire valoir ses moyens de défense par écrit ou oralement¹⁰⁵.

Le Bourgmestre, en première ligne, serait ainsi dispensé de cette formalité alors pourtant que, comme on l'a vu, la mesure porte une atteinte considérable à la liberté d'aller et venir et requiert de prendre des précautions dans la définition du périmètre de l'interdiction¹⁰⁶. Le cas échéant, ce n'est pas l'autorité qui décide de la mesure qui procèdera à l'audition ou agira en connaissance de cause mais seulement l'autorité habilitée à confirmer la mesure même si la première, à savoir le Bourgmestre, fait partie de la seconde, le collège. Par ailleurs, la dispense d'audition contraste avec la prescription d'un avertissement recommandé : n'est-ce pas l'occasion idéale d'entrer en relation ? Enfin, il est de jurisprudence constante qu'en cas d'urgence l'autorité puisse décider sans audition préalable à charge toutefois pour elle d'auditionner dès que possible, c'est-à-dire au plus vite. Récemment, le Conseil d'Etat a été plus loin encore en requérant du collège, lorsqu'il est amené à confirmer une mesure de police, de proportionner celle-ci aux impératifs d'audition en considérant « qu'il peut être admis que l'autorité n'a pas pu organiser une audition utile dans ce bref délai ; que, toutefois, lorsqu'elle adopte dans de telles conditions une mesure fondée sur l'article 134quater de la Nouvelle loi communale, l'autorité communale doit se borner à ordonner la fermeture pour une courte durée, de l'ordre d'une semaine au maximum, nécessaire pour prévenir le risque urgent qui justifie le défaut d'audition, quitte à décider après audition qu'une nouvelle mesure de fermeture doit prolonger cette courte durée pour assurer la protection de l'ordre public ; qu'en l'espèce, les actes attaqués imposent une fermeture de plus de trois semaines, ce qui dépasse le besoin de prévenir le risque de représailles évoqué ci-avant ; qu'ils ordonnent ainsi une fermeture dont la durée ne se justifie

¹⁰¹ C.C., n° 44/2015, 23 avril 2015, B.57.5 : « (t)ant le texte de l'article 134sexies, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale, plus précisément par l'emploi du terme « peut », que les travaux préparatoires de cette disposition font apparaître que les autorités compétentes doivent déterminer, cas par cas, compte tenu de toutes les circonstances, si l'ordre public exige d'imposer une interdiction temporaire de lieu. La disposition attaquée doit donc être interprétée en ce sens que des infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal ne sont pas suffisantes en soi pour recourir à une interdiction temporaire de lieu : le bourgmestre doit constater que ces infractions répétées troublent l'ordre public ou sont la cause d'incivilités ».

¹⁰² C.C., n° 175/2002, 5 décembre : « B.3.2. Tant le texte de l'article 44, alinéa 1^{er}, de la loi sur le football, plus précisément par l'emploi du terme « peut », que les travaux préparatoires de cette disposition font apparaître qu'en ce qui concerne la décision relative à l'interdiction de stade, les autorités compétentes doivent déterminer cas par cas, compte tenu de toutes les circonstances, si le comportement des intéressés est tel qu'il s'impose, pour des motifs de sécurité, de leur appliquer une interdiction immédiate de stade ». Addé B.3.3 : « (l)a Cour constate que l'agent de police compétent doit informer l'intéressé de ce qu'il fait l'objet d'une interdiction de stade à titre de mesure de sûreté et qu'il est obligé de relater les faits dans un procès-verbal, lequel doit comporter plusieurs mentions ».

¹⁰³ C.C., n° 44/2015, 23 avril 2015, B.65.6.

¹⁰⁴ V. L. Veny, B. Warnez et P. Goes, *op. cit.*, C.D.P.K., 2013, p. 459, n° 81. A noter que la qualification de mesure de police administrative et non d'accusation en matière pénale interdit désormais de considérer, comme l'avait fait la S.L.C.E., que « [l]a possibilité d'infliger une sanction « en cas de trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs » ne répond pas à l'exigence de précision découlant du principe de légalité inscrit à l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme » (S.L.C.E., avis n° 52.585/2 du 28 janvier 2013, *Doc. Parl.*, Ch., 2012-2013, n° 2712/001, p. 63) puisque celui-ci n'est pas applicable.

¹⁰⁵ Sauf si après avoir été invité par lettre recommandée, il ne s'est pas présenté et n'a pas présenté de motifs valables d'absence ou d'empêchement.

¹⁰⁶ Sans compter le droit de s'expliquer sur les faits reprochés et sur la mesure envisagée.



pas au regard du défaut d'audition préalable »¹⁰⁷.

Pour toutes ces raisons, l'absence d'audition préalable par le Bourgmestre pourrait faire l'objet d'une critique de la loi fondée sur la violation du principe d'égalité et de non-discrimination dès lors que le principe général *audi alteram partem* l'impose en règle générale¹⁰⁸. En pratique, toutefois, la mesure sera généralement confirmée au plus tard dans les 7 jours qui suivent en manière telle que l'audition doit être organisée dans l'intervalle et aura bien lieu. Il n'empêche qu'en principe l'audition doit précéder la décision et que la loi n'écarte pas explicitement l'audition par le bourgmestre¹⁰⁹ en manière telle que celui-ci reste libre d'y procéder¹¹⁰. En pratique, nous lui conseillons d'agir en fonction des circonstances. Les bienfaits de la comparution devant une autorité officielle investie de pouvoirs de contrainte ne doivent pas être sous-estimés et pourraient conduire à rendre inutile la mesure ou sa confirmation, dans l'intérêt de chacun. De manière générale, le principe de **proportionnalité** commande d'adapter la mesure aux circonstances jusqu'à envisager une autre mesure qui serait moins attentatoire que l'ITL à la liberté d'aller et venir. Ce principe prévaut pour toutes les mesures de police adoptées par l'autorité communale. Ainsi, le Conseil d'Etat rappelle qu'« *une mesure de police, utile et efficace, doit (...) être adaptée à la gravité de l'atteinte à l'ordre public qu'elle entend prévenir, en ce sens qu'il doit exister un rapport de proportionnalité entre, d'une part, la limitation apportée par la mesure de police administrative à l'exercice d'une liberté (...) et, d'autre part, le trouble qu'il est nécessaire d'éviter* »¹¹¹.

Enfin, en l'absence de **recours juridictionnel** spécifique prévu, les recours de droit commun subsistent¹¹² notamment devant le Conseil d'Etat dont le contrôle est effectif et répond aux exigences de la CEDH, le législateur ayant

pu raisonnablement considérer « *que celui-ci était le mieux à même d'apprécier la légalité de ces mesures* »¹¹³. Toujours en procédant par analogie, il est permis de considérer, tout comme pour la fermeture d'un établissement, que la brièveté de la mesure rendra inutile le recours à la procédure ordinaire de suspension car « *compte tenu des délais normaux de procédure, le Conseil d'Etat serait amené à statuer sur le recours à un moment où la mesure aurait, par hypothèse, épuisé ses effets* »¹¹⁴. En conséquence il faut admettre qu'en cette matière, il est permis au requérant de recourir à la procédure d'extrême urgence, pour autant qu'il ne tarde pas à introduire son recours¹¹⁵.

IV. Exécution

La question de l'exécution de l'ITL mérite enfin d'être posée au même titre que celle de l'exécution des autres mesures de police qu'elles soient adoptées en toute autonomie par le Bourgmestre sur base de l'article 135 de la NLC ou qu'elles doivent être confirmées par le collège communal sur base des articles 134^{ter} ou *quater* de la même loi. Sur le terrain, il arrive en effet que la mesure ne soit pas respectée. Le cas échéant, quels sont les moyens d'action de l'autorité ? La particularité de l'ITL nous amène à nous poser cette question plus en profondeur. Nous l'avons vu, le législateur voit la mesure non comme une sanction mais comme une mesure de police. Quelles implications cela peut-il avoir dans les mesures d'exécution d'une ITL ?

Le paragraphe 5 de l'article 134^{sexies} indique qu'« *[e]n cas de non-respect de l'interdiction temporaire de lieu, l'auteur ou les auteurs de ces comportements sont passibles d'une amende administrative telle que prévue par la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administrati-*

¹⁰⁷ CE, *s.p.r.l. Braserade et crt*, n° 228.662, 6 octobre 2014. En conséquence, le Conseil d'Etat déclare fondé le moyen pris de la violation du principe *audi alteram partem* par le collège communal.

¹⁰⁸ P. De Hert et T. De Schepper appellent, quant à eux, à une loi de réparation sur ce point (*op. cit.*, C.D.P.K., 2016/2, p. 205).

¹⁰⁹ Une interprétation conciliante pourrait aller jusqu'à considérer que le principe général demeure d'application dans le silence de la loi, fut-ce dans une hypothèse sur deux, au lieu d'estimer *a contrario* qu'il y va d'une dérogation.

¹¹⁰ Rappelons en effet que « *le principe général de droit d'audition préalable ne requiert pas que l'auteur de l'acte en cours d'élaboration y procède personnellement* » (C.E., *Boon*, n° 227.790, 23 juin 2014). En l'espèce, l'audition avait été assurée par des agents des services communaux compétents en matière de police administrative et de rénovation urbaine sans qu'ils ne justifient d'une délégation de pouvoir spécifique pour ce faire et la partie requérante avait pu faire valoir ses observations à la suite de l'audition sur le projet de procès-verbal, observations dont le bourgmestre avait tenu compte.

¹¹¹ CE, *S.A. Mobistar*, n° 215.982, 25 octobre 2015.

¹¹² Dans ce sens à propos de l'IS : C.C., n° 175/2002, 5 décembre 2002, B.3.3.

¹¹³ C.C., n° 44/2015, 23 avril 2015, B.66.1.

¹¹⁴ P. Goffaux, *op. cit.*, p. 363.

¹¹⁵ V., à propos d'une fermeture d'établissement, C.E., *s.p.r.l. Le Pacha*, n° 135.647, 1^{er} octobre 2004, sachant qu'aujourd'hui le critère du préjudice grave et difficilement réparable a été supprimé lors de la réforme du Conseil d'Etat de 2014 : « *Considérant, quant à l'extrême urgence dont le bénéfice est demandé, que la requérante en justifie avec raison en soulignant que la décision attaquée a pris effet immédiatement et que les délais inhérents à une procédure de suspension normale ne permettraient guère d'empêcher la réalisation du préjudice dont elle se prévaut* ».



ves communales ». En d'autres termes, « une amende administrative pourra être infligée par le fonctionnaire sanctionnateur dans le cas où l'interdiction de lieu n'est pas respectée. Le non-respect d'une interdiction de lieu infligée au préalable constituera donc une nouvelle infraction qui mènera à la poursuite d'une nouvelle procédure administrative. Il s'agit d'une infraction purement administrative »¹¹⁶.

La formulation n'est pas heureuse car elle jette à nouveau le trouble sur la nature de l'ITL qui n'est pas assimilable à celle de l'amende administrative. Quant au texte, il vise d'un côté le non-respect de l'ITL, de l'autre « ces comportements » – c'est-à-dire les troubles à l'ordre public ayant justifié l'ITL – comme si l'amende administrative était destinée à punir ceux-ci uniquement en cas de violation de l'ITL. Le cas échéant, la simple pénétration dans les lieux interdits ne serait pas suffisante pour justifier l'amende administrative. Il faudrait, en sus, établir la matérialité de ces comportements et le fait qu'ils aient été commis par les personnes visées, dans le respect des principes généraux du droit pénal, voire, au surplus, que de nouveaux troubles ont été commis...

La circulaire n° 1/2006 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel, révisée le 20 janvier 2014, précise que « [s]eules des poursuites administratives sont possibles pour le non-respect de l'ITL »¹¹⁷, à l'exclusion de sanctions pénales. Quant à la circulaire fédérale explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales du 22 juillet 2014, elle recommande « aux communes qui souhaitent sanctionner au moyen d'une SAC les infractions à [une] interdiction de lieu, d'inclure ces infractions en tant que telles dans leur règlement ou ordonnance communal »¹¹⁸ sans préciser si, à défaut, la sanction apparemment facultative ne peut pas être mobilisée. Il s'agit cependant d'une « amende administrative telle que prévue par la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales », selon le paragraphe 5 de l'article 134sexies de la NLC, en manière telle qu'elle doit avoir été prévue par le règlement communal. Seule l'amende semble envisageable.

Mais indépendamment de l'amende administrative, la question se pose de l'usage de la contrainte pour faire respecter l'ITL, par exemple par l'expulsion du périmètre interdit, au besoin *manu militari*. Celle-ci peut-elle intervenir malgré l'existence d'une sanction administrative à caractère pénal (l'amende administrative) et, le cas échéant, sans le recours préalable à un juge ? Il s'agit là d'un débat classique mais par ailleurs très délicat et controversé lié aux privilèges du préalable et de l'exécution d'office en droit belge dont l'interprétation tend aujourd'hui vers une conception et une application restrictives en doctrine¹¹⁹. A défaut de texte légal l'autorisant expressément, le principe est celui de l'exécution judiciaire¹²⁰ sauf en cas d'urgente nécessité. Sous cet angle également, il faudrait donc que de nouveaux troubles importants justifient une intervention musclée avant d'envisager celle-ci. La simple violation de l'ITL ne suffirait donc pas. L'issue ne serait pas très différente si la Cour de cassation tranchait un jour en faveur de la transposition de la jurisprudence française en droit belge dans la mesure où, en droit français, seule l'urgence semble pouvoir justifier le recours à la force en présence d'une sanction pénale ou autre, à défaut de texte légal exprès.

Cette voie n'est pas creusée davantage car il ne faut pas perdre de vue qu'avec l'ITL l'on se situe sur le terrain des mesures relevant de la police administrative générale dont l'exécution forcée est expressément autorisée par la NLC combinée avec la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. La loi établit donc expressément en la matière le privilège du préalable (autorisant le recours à la force sans l'intervention préalable du juge judiciaire) et celui de l'exécution d'office (dispensant des modalités habituelles relatives à l'exécution forcée) dans des limites clairement établies. Elle est parfois complétée par les règlements (de police) communaux¹²¹. La simple violation de l'ITL suffit donc, en droit communal belge, à autoriser l'usage de la contrainte sous l'autorité du Bourgmestre. Il en va de même en cas de fermeture d'établissement, par exemple, ou d'une interdiction de lieu qui serait prononcée dans d'autres circonstances que celles visées par l'article 134sexies de la NLC¹²².

¹¹⁶ Projet de loi relatif aux sanctions administratives communales, *Doc. Parl.*, Ch., 2012-2013, n° 2712/001, p. 28.

¹¹⁷ P. 13. La circulaire rappelle p. 45 que celui qui ne respecte pas l'ITL est passible d'une amende administrative telle que prévue par la loi du 24 juin 2013 sans indiquer que telle serait la seule mesure administrative susceptible d'être prise.

¹¹⁸ P. 26.

¹¹⁹ V. récemment M. Nihoul, « L'exécution des mesures de police à l'égard des immeubles », *Rev. Dr. Com.*, 2013/3, pp. 59-72.

¹²⁰ D'autant qu'en matière d'obligations non pécuniaires c'est le juge qui, en règle, fixe les modalités de la contrainte en l'absence de règles explicites dans le code civil ou le code judiciaire : un privilège sur ce point serait trop exorbitant et le risque d'arbitraire trop grand.

¹²¹ *Ibid.*, n° 9 et s., pp. 62 et s.

¹²² P. De Hert et T. De Schepper, *op. cit.*, C.D.P.K., 2016/2, p. 219 (lesquels préfèrent que le législateur étende l'outil dans l'article 134sexies



Rappelons à cet égard que « 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 »¹²³.

A noter que dans son arrêt n° 44/2015 du 23 avril rendu sur les SAC et l'ITL, la Cour constitutionnelle indique que « [l']interdiction temporaire de lieu que le bourgmestre peut imposer aux termes de l'article 47 attaqué n'implique pas une privation de liberté par arrestation ou détention. Partant, l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas à cette mesure. L'interdiction temporaire de lieu ne constitue pas davantage une peine au sens de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dès lors, l'article 6 de cette Convention ne s'applique pas non plus à cette mesure »¹²⁴. A notre estime, la Cour indique de la sorte que l'objet de l'ITL n'est pas l'arrestation ou la détention, mais « seulement » la privation de la liberté d'aller et venir dans un périmètre défini. En revanche, elle ne signifie nullement qu'il ne puisse être procédé à une arrestation administrative dans l'hypothèse où celle-ci se justifierait par des circonstances propres liées à l'ordre public, indépendamment de l'ITL. La disposition légale mobilisée serait dans ce cas l'article 31 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, les fonctionnaires de police pouvant, notamment dans l'exercice de leurs missions de police administrative¹²⁵, procéder à l'arrestation administrative « en cas d'absolue nécessité » : « 1° d'une personne qui fait obstacle à l'accomplissement de leur mission d'assurer la liberté de la circulation ; 2° d'une personne qui perturbe effectivement la tranquillité publique ; 3° d'une personne à l'égard de laquelle il existe des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou des circonstances,

qu'elle se prépare à commettre une infraction qui met gravement en danger la tranquillité ou la sécurité publiques, et afin de l'empêcher de commettre une telle infraction ; 4° d'une personne qui commet une infraction qui met gravement en danger la tranquillité ou la sécurité publiques, afin de faire cesser cette infraction. (...) La privation de liberté ne peut jamais durer plus longtemps que le temps requis par les circonstances qui la justifient et ne peut en aucun cas dépasser douze heures. Toute personne qui fait l'objet d'une arrestation administrative peut demander qu'une personne de sa confiance en soit avertie »¹²⁶. Il paraît difficile, dans ces conditions, de considérer que l'arrestation administrative soit admise pour empêcher que l'ITL soit violée en l'absence d'autre comportement, d'indice matériel ou circonstance montrant que l'interdit de lieu se prépare à commettre une infraction qui met gravement en danger la tranquillité ou la sécurité publiques.

La mesure la plus adéquate pour garantir le respect l'ITL en l'absence d'autre trouble à l'ordre public paraît être en réalité l'éloignement du lieu interdit, d'abord ordonné, ensuite exécuté *manu militari* à défaut pour l'interdit de s'exécuter volontairement. A ce stade, l'arrestation administrative serait en effet disproportionnée sans autre indice d'un nouveau trouble à l'ordre public¹²⁷. En pratique, tout dépendra bien entendu aussi de la nature des troubles ayant justifié l'ITL qui, pour justifier cette fois une arrestation, doit mettre gravement en danger la tranquillité ou la sécurité publiques. Eu égard à certains troubles, par exemple liés aux mœurs, l'arrestation pourrait être indiquée si l'interdit multipliait les incursions en zone interdite, cette circonstance pouvant compter parmi les motifs ou indices de croire qu'il va commettre de nouvelles infractions que l'interdiction de lieu visait précisément à éviter. En l'absence de doutes sérieux sur le comportement futur de l'intéressé, une interdiction temporaire de

de la NLC). L'on pourrait croire que les conditions de l'article ne doivent pas être respectées, le cas échéant. Elles doivent à tout le moins l'être par analogie (rapp. C.E., *Pietquin et crts*, n° 229.729, 6 janvier 2015) et participer du même esprit prédominant de prévention pour espérer être qualifiée de mesure de police administrative.

¹²³ Article 42 de la loi du 7 décembre 1998 sur la police intégrée structurée à deux niveaux.

¹²⁴ C.C., n° 44/2015, 23 avril 2015, B.62.

¹²⁵ L'exécution de mesures de police administrative relève en effet des missions de police administrative du corps policier (article 4 de la loi précitée).

¹²⁶ D'autres dispositions spécifiques prévoient l'arrestation ou retenue administrative, dont l'article 34, § 4, de la même loi le temps de vérifier l'identité d'une personne, l'article 1^{er} de l'arrêté-loi du 14 novembre 1939 relatif à la répression de l'ivresse si le délinquant occasionne du désordre, du scandale ou du danger pour autrui ou pour lui-même, l'article 9^{ter} de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiants, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiants et psychotropes si la présence de la personne manifestement sous influence dans un lieu accessible au public provoque désordre, scandale ou danger soit pour autrui, soit pour elle-même, l'article 74/7 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers si l'étranger est sans papier, dans l'attente d'une décision du Ministre ou de son délégué.

¹²⁷ P. De Hert et T. De Scheppe appellent à une loi de réparation sur ce point en faveur de mesures alternatives à l'amende administrative telle que l'arrestation administrative - avec programme de suivi - comme en matière de drogue ou d'ébriété (*op. cit.*, C.D.P.K., 2016/2, pp. 209 et 217).



lieu n'aurait pas été prise à son encontre ou l'aurait été de manière disproportionnée et donc irrégulière.

A priori, toutefois, le non-respect de l'ITL n'est pas en soi un trouble à l'ordre public matériel, même si d'une certaine manière cela peut paraître choquant. Le raccourci serait trop facile et justifierait l'arrestation administrative en présence de toute situation infractionnelle.

Tout comme l'ITL, l'éloignement forcé n'est pas une sanction du non-respect de celle-ci mais une manière de l'exécuter, c'est-à-dire de lui donner effet dans le but partagé de préserver effectivement l'ordre public. L'amende administrative, quant à elle, vise à dissuader l'intéressé de ne pas respecter l'interdit dont il fait l'objet, auquel cas, il est vrai, l'exécution de celui-ci ne sera pas nécessaire. A défaut, il pourrait faire l'objet d'une arrestation administrative qui n'interviendra toutefois, premièrement, qu'en cas de non-respect de l'interdiction de lieux, deuxièmement, qu'après qu'il ait été constaté qu'une injonction policière n'a pas eu l'effet escompté et enfin, troisièmement, que si l'une des hypothèses énumérées par les lois est rencontrée en l'espèce.

Conclusion

La question de la nature de l'ITL a été longuement discutée. S'agit-il d'une mesure préventive de police administrative ou d'une sanction administrative à caractère pénal ? La question n'était pas anodine car de la réponse à celle-ci dépendait l'application ou non des principes généraux du droit pénal et de garanties fondamentales telles que le principe *non bis in idem* empêchant toute autre forme de poursuite ou jugement à caractère pénal. Aujourd'hui, le législateur et la Cour constitutionnelle semblent avoir mis en terme au débat en tranchant en faveur de la mesure préventive de police administrative autorisant d'autres formes de poursuite ou jugement à caractère pénal prévues par la législation ou la réglementation à condition de respecter scrupuleusement les garanties prévues par l'article 134sexies de la NLC et à interpréter comme telles.

Il ne faudrait toutefois pas oublier pour autant que toute mesure de police contient une certaine dose de répression de la même manière que toute sanction répressive s'inscrit dans une logique de prévention par la dissuasion. Mieux : cette tendance est susceptible de varier en

pratique et il convient donc de rester attentif au caractère prédominant de la mesure lorsque celle-ci est concrètement décidée dans un cas d'espèce, conformément à la jurisprudence de la CEDH qui nous invite à raisonner *in concreto*. Il n'est donc pas exclu qu'un juge conclue un jour à la nature répressive d'une ITL, selon les circonstances. Mais avec la manière dont la Cour constitutionnelle a interprété le dispositif et les garanties prévues pour encadrer l'ITL, le juge devrait en conclure, par voie de conséquence, que la mesure a été détournée de son objectif et qu'elle est, partant, illégale, faute de motivation suffisante. Le même raisonnement s'applique en réalité à toute mesure de police qui ne peut être prise que dans le but principal d'éviter un trouble à l'ordre public et non dans celui de sanctionner des infractions aux règlements de police communaux.

L'on peut se demander s'il était bien utile de légiférer sur l'ITL dès lors que, sous l'empire de l'article 135 de la Nouvelle loi communale, l'autorité administrative communale disposait déjà du pouvoir d'adopter ce type de mesures avec pour seuls filets de sécurité ou garanties ceux de l'application correcte du principe de proportionnalité et du contrôle par le Conseil d'Etat. Récemment, l'association des Villes et des communes flamandes a même suggéré d'en revenir au régime traditionnel des mesures de police, tel qu'il prévalait avant l'entrée en vigueur de l'article 134sexies¹²⁸. Il reste d'application dans une série de matières telles que la mendicité¹²⁹, les heures de fermeture obligatoire des débits de boissons,... pour lesquelles la jurisprudence du Conseil d'Etat et les principes généraux de droit administratif demeurent la (quasi) seule source de droit. Le législateur a toutefois trouvé bon d'introduire un cadre juridique contraignant et précis dans les deux hypothèses visées, lequel, comme nous l'avons vu, soulève encore quelques difficultés d'interprétation.

Parmi celles-ci figure celle de l'exécution de l'ITL, laquelle est sanctionnée, en cas de non-respect, par l'amende administrative. Celle-ci empêche-t-elle que l'ITL soit exécutée matériellement en éloignant par exemple, au besoin par la force, le citoyen concerné du lieu interdit ? Nous ne le croyons pas, le recours à la force étant également et expressément autorisé dans le cadre des mesures de police communale. La contrainte doit toutefois être proportionnée aux faits et il ne pourra pas être recouru à l'arrestation administrative sauf dans les hypothèses prévues à cet effet. L'arrestation administrative nous paraît être une autre mesure de police administra-

¹²⁸ https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/burgers/documents/gas_rapport_fr.pdf (page 117).

¹²⁹ M. Nihoul et F.-X. Barcena, « Le règlement communal de la mendicité incivile », *Rev. dr. comm.*, 2015, pp. 2-9.



tive, distincte de l'ITL, devant se justifier par elle-même selon les circonstances.

L'ITL, en définitive, doit être exécutée dans le même esprit que lors de son adoption. Il s'agit principalement et *in concreto*, par cette mesure et son exécution, d'éviter des troubles à l'ordre public, même en présence d'un individu présentant une tendance infractionnelle importante. Tel est le seul but légitime qui doit sous-tendre la mesure depuis son élaboration jusqu'à sa mise en œuvre. En

cela, nous ne nous écartons pas des principes de base qui trouvent à s'appliquer en matière de police administrative générale et qui visent à garantir au citoyen la liberté individuelle d'aller et venir en tous lieux publics. Cette liberté fondamentale ne peut être limitée par l'autorité que lorsque son usage en vient à compromettre celle de ses concitoyens en présence d'un trouble à l'ordre public avéré, dans le respect des principes de proportionnalité et de légalité.