

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Les sanctions administratives à l'aune de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme

Rasson, Anne-Catherine; Ribant, David

Published in:

Les sanctions administratives communales

Publication date:

2015

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Rasson, A-C & Ribant, D 2015, Les sanctions administratives à l'aune de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme. dans C Guillain & Y Cartuyvels (eds), *Les sanctions administratives communales*. Les dossiers de la revue de droit pénal et de criminologie, vol. 23, La Charte, Bruxelles, pp. 125-144.

General rights

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

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

Take down policy

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

LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES À L'AUNE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE ET DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

DAVID RIBANT

Avocat au Barreau de Bruxelles

ANNE-CATHERINE RASSON

Assistante-doctorante à l'Université de Namur

« La répression administrative est à la mode »¹ écrivait Elisabeth Willemart en 2002. Dix ans plus tard, la nouvelle loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales – les SAC –, entrée en vigueur le 1^{er} janvier de cette année, qui est, nul ne l'ignore, à l'origine d'un débat passionné², démontre que la répression administrative est plus d'actualité que jamais.

Certains auteurs dénoncent le succès des sanctions administratives communales, jugeant que « la législation sur les SAC reste un pis-aller, symbole d'un transfert des charges de la Justice vers les communes »³ ou qu'elles transgressent la séparation des pouvoirs en confiant à l'exécutif ce qui devrait relever du judiciaire⁴, tandis que d'autres se disent très satisfaits de la nouvelle législation⁵.

Ce contexte est l'occasion de faire le point, non sur l'aspect politique, sociologique ou idéologique de la problématique, mais sur la position de deux hautes juridictions⁶, la Cour constitutionnelle belge⁷ et la Cour européenne des droits de l'homme, en matière de sanctions administratives⁸.

À titre liminaire, rappelons que les sanctions administratives sont, selon le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, des « actes administratifs qui infligent une pénalité aux personnes, en raison d'un comportement contraire aux normes applicables, qu'il s'agisse d'une amende ou de toute autre mesure punitive d'ordre pécuniaire ou non. Ne sont pas considérées comme telles : les mesures que l'autorité administrative est tenue de prendre en exécution d'une condamnation pénale ; les sanctions disciplinaires »⁹.

¹ E. WILLEMART « La répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales », *A.P.T.*, 2002, p. 3.

² E. a. : L. VENY, B. WARNEZ, P. GOES, « De nieuwe lokale bestuurlijke politie : meer recht (vaardigheid) ? », *C.D.P.K.*, 2013, pp. 434-464 ; A. DISPA, T. PAPART, « Sanctions administratives communales : grande évolution ou petite révolution », *Actualités de droit pénal et de procédure pénale*, Série Commission Université-Palais (CUP), Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 175-256 ; T. ALLEWAERT, « Recente ontwikkelingen inzake gemeentelijke administratieve sancties : de wet van 24 juni 2013 », in *Actualia gemeenterecht*, Série Themis 2013-2014, n° 84, Bruges, die Keure, 2013, pp. 29-68 ; B. DE BUISSELET, « Les sanctions administratives communales (SAC) : une nouvelle forme de justice de proximité ? », *Le plu juridique*, n° 27, mars 2014, pp. 27-30 ; D. CLESSE, « Aperçu de la nouvelle loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales », *VAV-CRA*, 2014/1, pp. 3-6 ; T. MOREAU, « Les mineurs et l'avant-projet de loi relatif aux sanctions administratives communales visant à lutter contre les incivilités », *J.D.J.*, mars 2013, pp. 27-35 ; A. DESWAERF, V. DE GREEF, « Retour à une justice moyenâgeuse ? », *J.D.J.*, n° 324, avril 2013, pp. 7 et 8. Les débats parlementaires furent également animés (cf. Projet de loi relatif aux sanctions administratives communales, Rapport, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2712/6).

³ A. VASSART, « Loi relative aux sanctions administratives communales : Quelles nouveautés ? », *UVCW*, n° 879, juin-juillet 2013, p. 34.

⁴ Ex : T. MOREAU, *op. cit.*, p. 27 ; A. DESWAERF, V. DE GREEF, *op. cit.*

⁵ Ex : B. DE BUISSELET, *op. cit.*

⁶ Nous ne présenterons donc pas, dans la présente contribution, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, du Conseil d'État, de la Cour de cassation ni des autres juridictions ou quasi-juridictions belges et internationales.

⁷ Pour rappel, la Cour constitutionnelle est compétente pour juger la conformité des lois, décrets et ordonnances aux règles répartitrices de compétence, au Titre II et aux articles 143, § 1^{er}, 170, 172 et 191 de la Constitution (art. 142 de la Constitution et article 1^{er} de la loi du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle). Avant le 7 mai 2007, elle s'appelait Cour d'arbitrage. Cette modification n'a cependant eu aucune conséquence sur ses compétences. Pour simplifier notre propos, nous avons choisi de n'utiliser que sa dénomination actuelle et de citer ses arrêts de manière identique.

⁸ La Cour constitutionnelle a été saisie de plusieurs recours contre la loi du 24 juin 2013 (n° de rôle 5754, 5757, 5776 et 5799).

⁹ Recommandation R 91/1 du 13 février 1991 relative aux sanctions administratives citée par E. WILLEMART, « Les sanctions administratives en Belgique – contribution du Conseil d'État de Belgique », Colloque *Les sanctions administratives en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas. Analyse comparée*, Bruxelles, 21 octobre 2011, p. 3. Pour de plus amples développements, voy. T. BOMBOIS et D. DEOM, « La définition de la sanction administrative », in R. ANDERSEN, D. DEOM, D. RENDERS, (dir.), *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 25-142 ; L. LAVRYSEN, L. DE GEYTER, « De

Notre contribution sera divisée en deux parties. D'une part, nous évoquerons brièvement les règles répartitrices de compétences – toujours complexes dans notre État fédéral – qui s'appliquent en la matière (§ 1^{er}), d'autre part, nous examinerons certains droits fondamentaux qui sont au cœur de la répression administrative (§ 2). Ce deuxième paragraphe sera lui-même divisé en cinq points : le principe d'égalité et de non-discrimination (I), le procès équitable et les principes généraux du droit (II), le principe de légalité et la non-rétroactivité (III), le principe *non bis in idem* (IV) et les droits de l'enfant (V)¹⁰.

Les arrêts des deux hautes juridictions susvisées seront nos guides tout au long de l'exposé et circonscriront la matière. Compte tenu, cependant, du caractère limité de la présente contribution, il a été impossible d'étudier exhaustivement cette jurisprudence. Nous nous sommes alors plus particulièrement concentrés sur les arrêts qui nous ont semblé les plus pertinents eut égard au contexte actuel.

I. Les règles répartitrices de compétence

Dans la Belgique fédérale qui est la nôtre, il importe, en premier lieu, de vérifier quelles collectivités sont compétentes pour instituer une sanction administrative, en vertu des règles répartitrices de compétence.

La réponse de la Cour constitutionnelle est claire depuis 1995 :

« Au moment de l'adoption de la disposition litigieuse en 1986, l'article 110, § 2, alinéa 1^{er}, de la Constitution (actuellement l'art. 170, § 2, al. 1^{er}) s'énonçait comme suit : « Aucun impôt au profit de la communauté ou de la région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 26bis ».

En vertu de cette disposition, les régions disposent d'une compétence fiscale propre. Cette compétence emporte celle de déterminer non seulement les éléments essentiels de l'impôt lui-même mais aussi ses éléments accessoires.

En l'espèce, le législateur décreta a prévu, pour « toute infraction à une obligation de redevance », une amende administrative égale au double de la taxe éludée ou payée en retard, avec un minimum de 1.000 francs. Une telle majoration est inhérente à la compétence fiscale propre en vertu de laquelle la Région flamande a instauré la taxe d'environnement »¹¹.

rechtspraak van het Grondwettelijk Hof ten aanzien van de gemeentelijke administratieve sancties », in *Liber amicorum Robert Andersen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 328 et s.

¹⁰ Le droit de propriété, le droit au respect des biens de même que le droit de se réunir librement et le droit à la liberté d'aller et venir ou encore le libre choix d'une activité professionnelle concernent également les sanctions administratives, telles que la fermeture définitive d'un établissement, l'interdiction de lieu ou certaines amendes dont le montant serait injustifié ou disproportionné. Nous avons cependant fait le choix de ne pas les développer dans le présent article et renvoyons, notamment, le lecteur aux développements de E. WILLEMART, « Les sanctions administratives en Belgique... », *op. cit.*, pp. 17 et s. et de P. NIHOUL, « Le droit de se réunir librement », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 1075 et s.

¹¹ C.C., n° 18/95, 2 mars 1995, B.2.

Ainsi, selon la Cour constitutionnelle, le pouvoir de créer des sanctions administratives n'est pas une compétence à part entière mais est « un instrument destiné à la mise en œuvre efficace des chefs de compétence de chaque collectivité, qu'elle soit fédérale ou fédérée »¹². Comme le soulignent très pertinemment David Renders, Marc Joassart, Gauthier Pijcke et Florence Piret, « cet enseignement devrait être étendu aux pouvoirs locaux qui, en vertu de la Constitution, se voient attribuer les compétences d'intérêt local (art. 41 et 162 de la Constitution) et qui dans ce cadre devraient pouvoir instituer des sanctions administratives d'initiative, dans les limites, le cas échéant, tracées par le législateur fédéral (art. 119bis de la Nouvelle loi communale demeurée compétence fédérale en vertu de l'art. 6, § 1^{er}, VIII, al. 1^{er}, 1^o, quatrième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) »¹³.

La Cour a eu l'occasion de confirmer sa jurisprudence à plusieurs reprises¹⁴ et a notamment jugé le 27 mai 2010 que « la compétence du législateur régional en matière de déchets inclut celle de choisir d'assortir les dispositions qu'il adopte de sanctions pénales sur la base de l'article 11 précité, de renoncer à celles-ci, de choisir d'autres mesures ou d'habiliter les autorités locales à infliger des sanctions administratives »¹⁵.

Toute autorité, fédérale, fédérée ou décentralisée, peut ainsi, tant qu'elle reste dans la sphère de ses compétences, instituer des sanctions administratives, de divers types¹⁶, et peut organiser elle-même la procédure de poursuite et d'infliction.

Le principe étant posé, il convient d'examiner si la nouvelle loi du 24 juin 2013 est conforme aux règles répartitrices de compétence. *A priori*, la réponse semble assez évidente, puisqu'elle ne fait que modifier l'article 119bis de la Nouvelle loi communale dont on a déjà souligné qu'il ressortait de la compétence du législateur fédéral en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, quatrième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980¹⁷.

La section de législation du Conseil d'État a cependant, à juste titre, souligné la difficulté posée par l'article 3, 3^o, de la loi du 24 juin 2013 qui dispose :

« (...) le conseil communal peut, en outre, prévoir dans ses règlements ou ordonnances une sanction administrative (...) 3^o pour les infractions suivantes qui sont déterminées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres¹⁸ sur la base des règlements généraux visés à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière et à l'exception des infractions qui ont lieu sur les autoroutes, en particulier :

¹² D. RENDERS, M. JOASSART, G. PUJCKE et F. PIRET, « Le régime juridique de la sanction administrative », in R. ANDERSEN, D. DEOM, D. RENDERS, (dir.), *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 160 ; E. WILLEMART, « Les sanctions administratives en Belgique... », *op. cit.*, p. 5.

¹³ D. RENDERS, M. JOASSART, G. PUJCKE et F. PIRET, *op. cit.*, p. 160.

¹⁴ Voy. notamment C.C., n° 127/2000, 6 décembre 2000 ; C.C., n° 93/2008, 26 juin 2008, B. 13 ; C.C., n° 62/2010, 27 mai 2010, B. 4.2 et B.5.1.

¹⁵ C.C., n° 62/2010, 27 mai 2010, B. 4.2 et B.5.1.

¹⁶ Amendes, interdictions d'accès à certains lieux, fermetures d'établissement, etc.

¹⁷ Dans le même sens Avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc. Parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2712/001, p. 49.

¹⁸ Cf. A.R. du 9 mars 2014 relatif aux sanctions administratives communales pour les infractions en matière d'arrêt et de stationnement et pour les infractions aux signaux C3 et F103 constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014.

- les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement ;
- les infractions aux dispositions concernant les signaux C3 et F103 (...) ».

Or, la Cour constitutionnelle a déjà jugé, à plusieurs reprises¹⁹, qu'il convient de bien distinguer, lorsqu'une mission est confiée aux pouvoirs locaux en matière de circulation routière, ce qui relève de la compétence fédérale, soit les règlements de police générale au sens de l'article 1^{er} des lois relatives à la police de la circulation routière coordonnées le 16 mars 1968, et ce qui relève de la compétence régionale, soit les règlements complémentaires visés aux articles 2, 2bis et 3 de la même loi²⁰.

II. Les droits fondamentaux

§ 1. Le principe d'égalité et de non-discrimination

Le principe d'égalité et de non-discrimination a une portée neutre et transversale : « il se déploie dans toutes les branches du droit et couvre les contentieux les plus divers »²¹. Il détient donc une place importante dans le contentieux des sanctions administratives.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle étant abondante en la matière, nous avons choisi de pointer trois problématiques : les infractions mixtes, l'échelle des peines et l'autonomie communale.

A. Les infractions mixtes

En matière de sanction administrative, tant la Cour constitutionnelle que la Cour européenne des droits de l'homme estiment que l'autorité compétente peut choisir d'infliger une sanction administrative et/ou une sanction pénale pour réprimer un seul et même comportement²². Il y a cependant deux limites à ce principe : le fait que « lorsqu'un même manquement à des obligations légales fait l'objet, tantôt de sanctions pénales, tantôt de sanctions administratives, la différence de traitement qui pour-

rait en résulter n'est admissible que si elle est raisonnablement justifiée »²³ et le respect du principe *non bis in idem* que nous étudierons ultérieurement²⁴.

La Cour a déjà jugé, à de nombreuses reprises, que le législateur, lorsqu'il choisit un système mixte, doit veiller à ce que les deux régimes n'entraînent pas de discrimination, sous peine de violer les articles 10 et 11 de la Constitution²⁵. D'une part, elle a jugé que l'administration doit pouvoir prendre en compte des circonstances atténuantes pouvant l'amener à prendre une sanction inférieure au minimum légal lorsque l'administré aurait pu bénéficier de l'application de l'article 85 du Code pénal²⁶ s'il avait comparu devant un tribunal pour la même infraction. D'autre part, l'administré doit pouvoir prétendre à une mesure identique au sursis (probatoire ou non) organisé par la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation qu'il aurait pu, le cas échéant, obtenir dans le cadre de la procédure pénale.

Par contre, la Cour estime « qu'il est raisonnablement justifié que (l'administré) ne puisse bénéficier d'une mesure de suspension du prononcé de la condamnation, une telle mesure étant difficilement conciliable avec une procédure qui ne se déroule pas devant une juridiction pénale. En effet, la décision que doit rendre le tribunal du travail²⁷ ne consiste pas à infliger ou non une amende, mais à contrôler la décision administrative qui l'inflige. En outre, la suspension du prononcé vise essentiellement à éviter des effets qui s'attachent aux condamnations pénales : elle est inscrite au casier judiciaire central (art. 590, 2^o, du Code d'instruction criminelle) mais elle ne figure ni parmi les informations enregistrées dans le casier judiciaire auxquelles peuvent accéder certaines administrations publiques (art. 594, 3^o, du même Code), ni parmi celles qui sont inscrites sur l'extrait du casier judiciaire délivré, à sa demande, à la personne concernée (art. 595, 1^o, du même Code) ; la loi permet de demander que la suspension ne soit pas prononcée en audience publique (art. 4 et 5, § 2, de la loi du 29 juin 1964) »²⁸. Par ailleurs, la haute juridiction a déjà jugé que le fait qu'il soit impossible, dans le cadre d'une procédure administrative, d'invoquer le bénéfice de la contrainte irrésistible et de l'erreur invincible, causes d'exonération de la faute qui renvoient à l'application de l'article 71 du Code pénal, n'est pas discriminatoire étant entendu que « la nature pénale d'une amende administrative au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (...) n'a pas pour

¹⁹ C.C., n° 59/2010, 27 mai 2010 ; C.C., n° 89/2010, 29 juillet 2010 ; C.C., n° 48/2013, 28 mars 2013. Pour un commentaire de ces arrêts, voy. e. a. B. LOMBAERT, M. BELMESSIERI, « Actualités de la gestion du stationnement dépenalisé. Petits montants - grands procès », *Rev. dr. comm.*, 2013/2, pp. 2-19.

²⁰ La ministre de l'Intérieur, interrogée sur la question, l'a balayée en deux lignes : « la ministre est en mesure d'assurer que c'est bien l'État fédéral qui est compétent en ce domaine. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle évoquée précédemment, et notamment dans l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'État, a trait au stationnement payant des véhicules, ce qui n'a rien à voir avec le mécanisme des sanctions administratives communales ». (Rapport, précité, p. 46 ; voy. également pp. 59 et 60).

²¹ B. RENAULD, S. VAN DROOGHENBROECK, « Le principe d'égalité et de non-discrimination », in M. VERDUSSEN, N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 574.

²² C.C., n° 45/97, 14 juillet 1997, B.2 et C.E.D.H., *Franz Fisher c. Autriche*, 29 mai 2001, req. n° 37950/97, § 29. Voy. également G. GEKIERE, « De rechtsbeschermende werking van de strafrechtswaarborg voor de administratieve rechtshandhaving door de wet Administratieve Geldboeten », *A.J.T.*, 2001, pp. 137 et s. ; D. RENDERS, M. JOASSART, G. PUCKE et F. PIET, *op. cit.*, p. 177 ; E. WILLEMART, « Les sanctions administratives en Belgique... », *op. cit.*, pp. 9 et 10.

²³ C.C., n° 45/97, 14 juillet 1997, B.3.1. Jurisprudence constante : voy. pour ces dernières années, C.C. n° 44/2011, 30 mars 2011, B.23 ; C.C., n° 66/2011, 5 mai 2011, B.6 ; C.C., n° 100/2011, 16 juin 2011, B.5 et s. ; C.C., n° 13/2013, 21 février 2013, B.3.3 ; C.C., n° 112/2014, 17 juillet 2014, B.5.2. Sur cette question, voy. notamment D. RENDERS, M. JOASSART, G. PUCKE et F. PIET, *op. cit.*, pp. 239 et s. ; F. LOUCKX, « De wet administratieve geldboeten en het Arbitragehof, een stand van zaken », *R.W.*, 2005-2006, pp. 572 et s. ; E. WILLEMART, « Les sanctions administratives en Belgique... », *op. cit.*, pp. 9 et s.

²⁴ Cf. point II, § 4.

²⁵ E. a. : C.C., n° 105/2004, 16 juin 2004, B.7.1-B.7.4 ; C.C., n° 42/2009, 11 mars 2009, B.7 ; C.C., n° 44/2011, 30 mars 2011, B.32.2 ; C.C., n° 134/2012, 30 octobre 2012 ; C.C., n° 13/2013, 21 février 2013, B.3.3-B.4.3 ; C.C., n° 112/2014, 17 juillet 2014, B.5.2-B.6.2.

²⁶ Art. 85 du C. pén. : « S'il existe des circonstances atténuantes, les peines d'emprisonnement, les peines de travail et les peines d'amende pourront respectivement être réduites au-dessous de huit jours, de quarante-cinq heures et de vingt-six EUR, sans qu'elles puissent être inférieures aux peines de police.

Les juges pourront aussi appliquer séparément l'une ou l'autre de ces peines.

Si l'emprisonnement est porté seul, les juges pourront y substituer une amende qui n'excèdera pas cinq cents euros.

Si l'interdiction des droits énumérés en l'article 31, alinéa 1^{er} est ordonnée ou autorisée, les juges pourront prononcer ces peines pour un terme d'un an à cinq ans, ou la remettre entièrement ».

²⁷ Cette affaire concernait un recours contre la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales.

²⁸ C.C., n° 105/2004, 16 juin 2004, B.6.3. Voy. également C.C., n° 13/2013, 21 février 2013, B.5.1-B.5.3 ; C.C., n° 112/2014, 17 juillet 2014, B.7.1-B.7.2.

conséquence que cette amende serait de nature pénale selon la législation belge et, dès lors, que l'article 71 du Code pénal lui serait ou devrait lui être applicable. Rien n'empêche la personne qui se voit infliger une sanction administrative par l'autorité administrative de faire valoir que le comportement en question ne peut lui être imputé »²⁹. Dans le même sens, elle a considéré que les articles 10 et 11 de la Constitution n'imposent pas que le juge civil doive pouvoir appliquer aux amendes administratives la règle de l'absorption³⁰.

Par voie de conséquence, les communes qui instituent ou qui institueront une procédure administrative en vertu de la loi du 24 juin 2013 devront en cas d'infraction mixte, d'une part, prévoir la possibilité de prendre en considération des circonstances atténuantes qui permettraient, le cas échéant, aux administrés de se voir infliger une sanction inférieure au minimum prévu dans le règlement ou dans l'ordonnance, et, d'autre part, organiser la possibilité d'accorder un sursis.

B. L'échelle des peines

La Cour constitutionnelle limite son contrôle à l'égard de l'échelle des peines et des mesures d'adoucissement de celles-ci aux différences de traitement manifestement disproportionnées. L'extrait suivant résume parfaitement sa jurisprudence :

« L'appréciation de la gravité d'un manquement et la sévérité avec laquelle ce manquement peut être puni relèvent également du pouvoir d'appréciation du législateur. Il peut imposer des peines particulièrement lourdes dans des matières où les infractions sont de nature à porter gravement atteinte aux droits fondamentaux des individus et aux intérêts de la collectivité.

C'est dès lors au législateur qu'il appartient de fixer les limites et les montants à l'intérieur desquels le pouvoir d'appréciation de l'administration et, par conséquent, celui du tribunal, doit s'exercer. La Cour ne pourrait censurer un tel système que s'il était manifestement déraisonnable (arrêt n° 93/2008 du 26 juin 2008, B.15.3), notamment parce qu'il porterait une atteinte disproportionnée au principe général qui exige qu'en matière de sanctions rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge (arrêt n° 138/2006 du 14 septembre 2006, B.7.2), ou au droit au respect des biens lorsque la loi prévoit un montant disproportionné et n'offre pas un choix qui se situerait entre cette peine, en tant que peine maximale, et une peine minimale (arrêt n° 81/2007 du 7 juin 2007, B.9.4). Hormis de telles hypothèses, la Cour empiéterait sur le domaine réservé au législateur si, en s'interrogeant sur la justification des différences qui existent entre les nombreux textes législatifs prévoyant des sanctions pénales ou administratives, elle ne limitait pas son examen, en ce qui concerne l'échelle des peines et les mesures d'adoucissement de celles-ci, aux cas dans lesquels le choix du législateur contient une incohérence telle qu'il aboutit à une différence de traitement manifestement déraisonnable »³¹.

²⁹ C.C., n° 44/2011, 30 mars 2011, B.37-B.39.

³⁰ C.C., n° 66/2011, 5 mai 2011, B.9.

³¹ C.C., n° 66/2011, 5 mai 2011, B.7 et s.; C.C., n° 100/2011, 16 juin 2011, B.5. Voy. aussi C.C., n° 44/2011, 30 mars, B.7 et D. RENDERS, M. JOASSART, G. PUCKE et F. PIET, *op. cit.*, p. 178.

C. Autonomie communale

Certains auteurs dénoncent la possibilité qu'une réglementation en matière de sanction administrative diffère d'une commune à une autre et qu'ainsi une incivilité soit sanctionnée dans une rue et non dans la rue d'à côté³². Il est important à cet égard de rappeler que la position de la Cour constitutionnelle est claire sur ce point : « une différence de traitement dans des matières pour lesquelles les communes disposent d'une compétence propre est la conséquence légitime de politiques distinctes et ne peut, en soi, être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution »³³.

§ 2. Le procès équitable et les principes généraux du droit

A. Sanctions administratives et article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme

Le droit fondamental à avoir un procès équitable est protégé par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le paragraphe 1^{er} concerne les litiges de nature pénale ou ayant un caractère civil tandis que les paragraphes 2 et 3 sont d'application en matière pénale.

Dans la jurisprudence strasbourgeoise, il échet de rappeler que la nature pénale ou le caractère civil d'un contentieux sont des concepts autonomes³⁴. C'est ainsi, qu'en 1984 pour la première fois, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré qu'une sanction administrative était de nature pénale au sens de l'article 6³⁵.

En Belgique, la Cour constitutionnelle, saisie de cette question, a, au fil de ses arrêts, considéré que les sanctions administratives relevaient bien de l'article 6 de la Convention. Plus précisément, ces sanctions « sont très généralement considérées comme 'pénales' au sens du droit international des droits de l'homme » même si certaines d'entre elles, touchant à l'exercice d'une activité économique ou d'une profession (retrait d'agrément, d'autorisation, fermeture d'établissement), sont plus souvent considérées comme relevant du « volet civil » de l'article 6³⁶. S'agissant des sanctions

³² Pour exemple : S. DURVIAUX, interview dans « SAC : deux points de vue contrastés », *J.D.J.*, 2013, n° 324, p. 12.

³³ C.C., n° 62/2010, 27 mai 2010, B.16.2. La Cour tient le même raisonnement dans le cadre du fédéralisme. Voy. à ce sujet e. a. B. RENAULT, *op. cit.*, pp. 576 et s.

³⁴ Voy. pour exemple : C.E.D.H., *Engel et a. c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, req. n° 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 et 5370/72, §§ 80 et s.; C.E.D.H., *Deweert c. Belgique*, 20 février 1980, req. n° 6903/75, § 42; C.E.D.H., *Oztürk c. RFA*, 21 février 1984, req. n° 8544/79, § 49; C.E.D.H., *Bendenoun c. France*, 24 février 1994, req. n° 12547/86, §§ 44 et s.; Pour de plus amples détails, voy. F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, Presses universitaires de France, 2012, pp. 399 et s.

³⁵ C.E.D.H., *Oztürk c. RFA*, précité, §§ 47 et s. Voy. également C.E.D.H., *Silvester's Horeca Service c. Belgique*, 4 mars 2004, req. n° 47650/99, §§ 23 et 25; C.E.D.H., *Serguei Zolotoukhine c. Russie*, 10 février 2009, req. n° 14939/03; C.E.D.H., *A. Menarini diagnostics S.R.L. c. Italie*, 27 septembre 2011, req. n° 43509/08, §§ 42-44; C.E.D.H., *Grande Stevens et a. c. Italie*, 4 mars 2014, req. n° 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10, 18698/10, §§ 96-99; C.E.D.H., *Lucky Dev C. Suède*, 27 novembre 2014, req. n° 7356/10. Cf. e. a. D. YERNAULT, « Les sanctions administratives communales et le principe de contradiction devant l'administration et le juge », *A.P.T.*, 2002, pp. 35 et 36 et les références citées.

³⁶ E. WILLEMART, « Les sanctions administratives en Belgique... », *op. cit.*, pp. 8-9. Il faut cependant remarquer qu'en matière de sanctions administratives, la distinction entre litiges « pénaux » et « civils » est assez indifférente, la Cour européenne des droits de l'homme ne faisant pas une distinction claire entre les régimes juridictionnels des uns et des autres (cf. D. RENDERS, M. JOASSART, G. PUCKE et F. PIET, *op. cit.*, pp. 226 et s.).

Illustrations récentes de sanctions administratives à caractère pénal : C.C., n° 79/2008, 15 mai 2008, B.5; C.C., n° 44/2011, 30 mars 2011, B.6; C.C., n° 66/2011, 5 mai 2011, B.4.2; C.C., n° 100/2011, 16 juin 2011, B.4; C.C., n° 47/2013, 28 mars 2013, B.4.2; C.C., n° 112/2013, 31 juillet 2013, B.4. La section de législation du Conseil d'Etat considère que

administratives communales, notons que la section de législation du Conseil d'État a déjà estimé que « le caractère pénal, au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (des sanctions administratives) énumérées à l'article 119bis, § 2, en projet ne paraît pas contestable dès lors qu'elles poursuivent un but essentiellement répressif et qu'elles sont susceptibles de s'adresser au public en général »³⁷.

Par voie de conséquence, la nouvelle loi sur les sanctions administratives communales se doit de respecter l'article 6 de la Convention.

B. Les garanties du procès équitable : un contrôle in globo

Faut-il pour autant que les garanties du procès équitable visées à l'article 6, § 1^{er}, telles que l'accès effectif à un tribunal, le droit de prendre part à son procès, le droit d'être jugé dans un délai raisonnable, le principe du contradictoire, l'égalité des armes, la motivation des décisions de justice et la publicité des audiences ainsi que du prononcé, soient respectées dans la phase administrative³⁸ ? De même, l'article 6, § 3, de la Convention – qui prescrit que tout accusé doit être informé de la nature et de la cause exactes de l'accusation portée contre lui, doit disposer du temps nécessaire pour préparer sa défense, doit être assisté gratuitement d'un avocat s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, doit pouvoir interroger ou faire interroger des témoins à charge et à décharge et doit être assisté gratuitement par un interprète – doit-il être suivi à la lettre ?

Dès lors qu'en matière de sanction administrative, il appert que la décision prise par une autorité administrative n'est par nature pas prise par un organe indépendant et impartial³⁹, la Cour européenne des droits de l'homme apporte une réponse claire et pragmatique à cette question : le respect de l'article 6 de la Convention n'exclut pas que, dans une procédure de nature administrative, une « peine », soit imposée par une autorité administrative, sans que les garanties de l'article 6 ne soient remplies si, et seulement, si, un contrôle ultérieur est réalisé par un organe judiciaire de pleine juridiction⁴⁰. Ce contrôle juridictionnel, qualifié par certains de contrôle « par ricochet », implique ainsi une vérification en deux temps. Il convient tout d'abord d'examiner si la décision originelle critiquée respecte l'article 6 de la Convention. À défaut,

l'interdiction temporaire de lieu visée à l'article 134sexies de la Nouvelle loi communale a « un caractère pénal au sens autonome que revête cette dernière notion aux articles 6 et 7 CEDH » (Avis du Conseil d'État, précité, pp. 61-65).

Illustrations récentes de sanctions administratives de nature civile : C.C., n° 139/2006, 14 septembre 2006, B.8.1-B.9.1 ; C.C., n° 28/2012, 1^{er} mars 2012, B.12.2 ; C.C., n° 112/2012, 20 septembre 2012, B.4.1-B.4.2.

³⁷ Projet de loi relative aux sanctions administratives dans les communes, Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2031/1, p. 15.

³⁸ Voy. notamment sur l'article 6 de la Convention : F. KURY, *Justice pénale et procès équitable*, Bruxelles, Larcier, 2006, 2 tomes ; S. VAN DROOGHENBROECK, « La Convention européenne des droits de l'homme. Trois années de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme 2002-2004. Volume 1. Articles 1 à 6 de la Convention », *Les dossiers du Journal des Tribunaux*, n° 57, Bruxelles, Larcier, 2006, pp. 87-186 ; J. VANDE LANOTTE et Y. HAECCK (dir.), *Handboek EVRM, deel 2, Artikelsgewijze Commentaar*, Vol. 1, Intersentia, 2004, pp. 377-652.

³⁹ T. HENRIEN « La lutte contre les incivilités : un « snelrecht » communal », *J.D.J.* n° 246, juin 2005, p. 17 ; E. WILLEMART, « Les sanctions administratives en Belgique... », *op. cit.*, pp. 7 et s. ; J. BOUVIER, « L'amende administrative communale : l'inclassable sanction », *Rev. dr. commun.*, 2004/4, p. 45.

⁴⁰ Voy. e.a. C.E.D.H., *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, 23 juin 1981, req. n° 6878/75 ; 7238/75, §§ 44-49 ; C.E.D.H., *Ozürk c. RFA*, précité ; C.E.D.H., *A. Menarini diagnostics S.R.L. c. Italie*, précité, §§ 58 et 59 ; C.E.D.H., *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, 9 janvier 2013, req. n° 21722/11, § 123 ; C.E.D.H., *Grande Stevens et a. c. Italie*, précité, § 139.

il faudra examiner si le justiciable a eu l'opportunité de soumettre cette décision au contrôle d'un tribunal de pleine juridiction⁴¹. C'est donc un contrôle *in globo* qui est effectué par la juridiction alsacienne.

C. Un contrôle de pleine juridiction

La question du contrôle de pleine juridiction a fait l'objet d'une controverse qui est à présent résolue⁴². Il faut, mais il suffit, selon la Cour européenne des droits de l'homme, que le contrôle ultérieur soit réalisé par un organe qui jouit de la plénitude de juridiction, qui rend une décision contraignante⁴³, qui répond à une série d'exigences telles que les principes d'indépendance et d'impartialité⁴⁴ et « qui peut se prononcer sur toutes les questions de la contestation, qu'elles soient de fait ou de droit »⁴⁵. La réformation de la décision par le tribunal n'est, quant à elle, pas exigée, mais, « le législateur doit en revanche prévoir que l'administration soit tenue de respecter la décision rendue par le tribunal »⁴⁶.

La Cour constitutionnelle impose également un contrôle de pleine juridiction ultérieur⁴⁷ tant pour les sanctions administratives de nature civile que pour celles qui ont un caractère pénal. Les critères de ce contrôle sont les suivants : l'administré doit disposer « d'un recours effectif et suspensif devant une juridiction indépendante et impartiale qui apprécie tant la légalité que la proportionnalité de l'amende et qui peut, le cas échéant, la réformer »⁴⁸. Elle souligne également que « rien de ce qui relève de l'appréciation de l'administration ne doit pouvoir échapper au contrôle du juge »⁴⁹ et que « ce contrôle doit permettre au juge de vérifier si cette décision est justifiée en fait et en droit et si elle respecte l'ensemble des dispositions législatives et des principes généraux qui s'imposent à l'administration, parmi lesquels le principe de proportionnalité »⁵⁰.

In fine, les deux hautes juridictions estiment que le contrôle par ricochet peut tout aussi bien être réalisé par une juridiction de l'ordre judiciaire que par le Conseil d'État⁵¹.

⁴¹ D. RENDERS, M. JOASSART, G. PUCKE et F. PIET, *op. cit.* p. 228 ; F. SUDRE, *op. cit.*, p. 406 ; L. LAVRYSEN, L. DE GEYTER, *op. cit.*, pp. 333 et s.

⁴² Sur cette question, voy. e. a. A. ALEN « Administratieve geldboeten : hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie », in *Liber amicorum Gustaaf Baeteman*, Anvers, Kluwer, 1997, pp. 400-402 ; S. VAN DROOGHENBROECK, « De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées ? Réflexions à propos de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme », *Rev. dr. ULg*, 2005, pp. 474-480 ; *Idem*, « La Convention européenne des droits de l'homme. Trois années... », *op. cit.*, pp. 123 et s. ; D. YERNAULT, *op. cit.*

⁴³ E.a. C.E.D.H., *Van de Hurk c. Pays-Bas*, 23 octobre 1985, req. n° 16034/90, § 45.

⁴⁴ Voir notamment C.E.D.H., *Ringelsen c. Autriche*, 16 juillet 1971, req. n° 2614/65, § 95 ; C.E.D.H., *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, précité, § 55 ; C.E.D.H., *Bellos c. Suisse*, 29 avril 1988, req. n° 10328/83, § 64 ; C.E.D.H., *Beaumont c. France*, 24 novembre 1994, req. n° 15287/89, §§ 38 et 39 ; C.E.D.H., *A. Menarini diagnostics S.R.L. c. Italie*, précité, § 61.

⁴⁵ C.E.D.H., *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, précité, § 51 ; C.E.D.H., *A. Menarini diagnostics S.R.L. c. Italie*, précité, § 59.

⁴⁶ D. RENDERS, M. JOASSART, G. PUCKE et F. PIET, *op. cit.* p. 233 et la jurisprudence citée en note 256.

⁴⁷ C.C., n° 6/2006, 18 janvier 2006, B.10 ; C.C., n° 44/2011, 30 mars 2011, B.6 ; C.C., n° 66/2011, 5 mai 2011, B.5 ; C.C., n° 100/2011, 16 juin 2011, B.7.2 et B.7.3.

⁴⁸ C.C., n° 28/2008, 28 février 2008, B.6.5.

⁴⁹ C.C., n° 22/99, 24 février 1999, B.13.

⁵⁰ C.C., n° 79/2008, 15 mai 2008, B.6.2.

⁵¹ Sur le Conseil d'État, voy. par exemple : C.C., n° 127/2000, 6 décembre 2000, B.14.3 ; C.C., n° 6/2006, 18 janvier 2006, B.12-B.15 ; C.C., n° 44/2011, 30 mars 2011, B.10 et C.E.D.H., *A. Menarini diagnostics S.R.L. c. Italie*, précité, §§ 63-67 (pour le Conseil d'État italien). *Contra* voy. l'opinion dissidente du juge Pinto de Albuquerque annexée à l'arrêt précité.

D. La loi du 24 juin 2013

Compte tenu de ce qui précède, force est de constater que les sanctions administratives communales telles que prévues par la loi du 24 juin 2013 semblent être conformes aux jurisprudences bruxelloise et strasbourgeoise précitées⁵². En effet, si l'on peut mettre en doute le respect de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme lors de la procédure administrative, ne fût-ce que parce que l'impartialité et l'indépendance de l'autorité compétente n'est pas garantie⁵³, un recours de pleine juridiction est organisé devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou devant le Conseil d'État.

E. Les principes généraux du droit

Ainsi, la procédure administrative en matière de sanctions administratives ne doit pas respecter l'article 6 de la Convention, pour autant qu'il y ait un contrôle « par ricochet ». Faut-il pour autant en déduire que l'administration active peut agir de façon farfelue ?

La réponse est bien évidemment négative. Les autorités sont tenues de respecter les principes généraux du droit, tels que les droits de la défense et le principe *audi alteram partem*. Nous ne pouvons cependant pas approfondir cette problématique et renvoyons le lecteur à d'excellentes contributions⁵⁴. Nous relevons simplement que la procédure organisée dans la loi du 24 juin 2013 ne semble pas, à notre estime, poser de difficultés sur ce point.

§ 3. Le principe de légalité et la non-rétroactivité

Le principe de légalité est garanti par les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, par l'article 7, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme⁵⁵ et par l'article 15.1 du Pacte international des droits civils et politiques. Il est l'un des fondements de l'État de droit⁵⁶.

qui fait référence, notamment, à l'ouvrage de M. DELMAS-MARTY et C. TERTGEN-COLLY, selon lesquelles « le recours pour excès de pouvoir se caractérise par un déficit de contrôle en matière de sanction » (*Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Paris, Economica, 1992, p.124). Voy. sur cette question e. a. S. VAN DROOGHENBROECK « Entre bénévolance et incertitudes : y-a-t-il un juge pour dire clairement le droit des sanctions administratives ? », R. ANDERSEN, D. DEOM, D. RENDERS (dir.), in *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 270-272.

⁵² Voy. dans le même sens R. ANDERSEN, « La loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales », *Rev. dr. Commun.*, 2014/3, p. 3 qui va jusqu'à écrire : « le législateur de 2013 a mis tout particulièrement l'accent sur la nécessité de respecter, tout au long de la procédure pouvant conduire à l'infliction de sanctions administratives (...) les garanties du procès équitable ».

⁵³ Nonobstant le libellé de l'article 6 de la loi du 24 juin 2013 et les termes de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les conditions de qualification et d'indépendance du fonctionnaire chargé d'infliquer l'amende administrative et la manière de percevoir les amendes en exécution de la loi relative aux sanctions administratives communales. Cf. *supra*, note 39.

⁵⁴ Cf. D. YERNAULT, *op. cit.*, pp. 35 et s. ; D. RENDERS, M. JOASSART, G. PUCKE et F. PIRET, *op. cit.*, pp. 198 et s. et pp. 257 et 258 ; E. WILLEMART, « Les sanctions administratives en Belgique... », *op. cit.*, p. 7 ; C. VANDRESSE, « L'imposition des sanctions administratives par les communes à l'encontre des mineurs : analyse et enjeux », *J.D.J.*, n° 246, juin 2005, pp. 7 et s. ; A. VASSART, *La nouvelle législation des sanctions administratives communales*, Bruxelles, Politeia, 2013, pp. 59 et s. ; E. WILLEMART « La répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales », *op. cit.*, p. 7.

⁵⁵ « Selon le juge européen, l'article 7, § 1^{er}, de la Convention ne se borne pas à prohiber l'application rétroactive du droit pénal au détriment de l'accusé, il consacre aussi de manière plus générale, le principe de légalité des délits et des peines » (C.E.D.H., *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, req. n° 14307/88, § 52).

⁵⁶ Cf. e.a. C.E.D.H., *Vyerentsov c. Ukraine*, 11 avril 2013, req. n° 20372/11, § 62.

Selon la Cour constitutionnelle, « le principe de légalité en matière pénale procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation »⁵⁷.

La Cour européenne des droits de l'homme, quant à elle, considère que « (si) l'article 7, § 1^{er} (...) interdit en particulier d'étendre le champ d'application des infractions existantes à des faits qui, antérieurement, ne constituaient pas des infractions, il commande en outre de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au détriment de l'accusé, par exemple par analogie. Il s'ensuit que la loi doit définir clairement les infractions et les peines qui les répriment. Cette condition se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et au besoin à l'aide de l'interprétation qui en est donnée par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale »⁵⁸.

Selon la juridiction strasbourgeoise, les sanctions administratives qui revêtent un caractère pénal au sens autonome de la Convention relèvent de l'article 7 susvisé⁵⁹. Le champ d'application des articles 12 et 14 de la Constitution est, par contre, plus restreint : « la nature pénale d'une amende administrative au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (...) n'a pas pour conséquence que cette amende serait de nature pénale selon la législation belge »⁶⁰.

Par ailleurs, tant l'article 7, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme que le droit constitutionnel belge⁶¹ interdisent la rétroactivité de la loi pénale⁶², à l'exception de la rétroactivité *in mitius*⁶³.

Sur le respect du principe de légalité et de non-rétroactivité par la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions communales, quatre points méritent d'être soulignés.

Premièrement, la loi, qui a pour objectif premier de sanctionner les « incivilités »⁶⁴, ne définit nullement cette expression. Les travaux parlementaires sont également muets à

⁵⁷ C.C., n° 62/2010, 27 mai 2010, B.8.2 ; C.C., n° 145/2012, 6 décembre 2012, B.7. Pour plus de détails et de nuances, voy. J. THEUNIS, « Le droit à la légalité des incriminations », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 774 et s.

⁵⁸ C.E.D.H., *Varvara c. Italie*, 29 octobre 2013, req. n° 17475/09, §§ 53 et 54.

⁵⁹ F. SUDRE, *op. cit.*, p. 502 ; J. THEUNIS, *op. cit.*, pp. 768-769.

⁶⁰ Par exemple, C.C., n° 18/95, 2 mars 1995, B.3 ; C.C., n° 44/2011, 30 mars 2011, B.38. Cf. pour de plus amples développements, J. THEUNIS, *op. cit.*, pp. 768 et s. ; E. WILLEMART, « Les sanctions administratives en Belgique... », *op. cit.*, p. 9 ; A. ALLEN, *op. cit.*, p. 381 ; D. RENDERS, M. JOASSART, G. PUCKE et F. PIRET, *op. cit.*, pp. 182 et s. ; L. LAVRYSEN, L. DE GEYTER, *op. cit.*, p. 334.

⁶¹ Il existe une controverse sur le fait de savoir si cette règle se déduit des articles 12 et 14 de la Constitution ou d'un principe constitutionnel non écrit de sécurité juridique (voir J. THEUNIS, *op. cit.*, p. 765, note 12).

⁶² Voy. sur ce principe, e.a., C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationale strafrecht in hoofdlijnen*, Anvers, Maklu, 2006, pp. 78 et s.

⁶³ Cf. F. SUDRE, *op. cit.*, p. 509 ; D. RENDERS, M. JOASSART, G. PUCKE et F. PIRET, *op. cit.*, p. 186 ; J. THEUNIS, *op. cit.*, pp. 783 et s. Exemples : C.C., n° 14/2005, 19 janvier 2005, B.14 et C.E.D.H., *Scoppola c. Italie*, 17 septembre 2009, req. n° 10249/03, § 109.

⁶⁴ Voy. en ce sens l'article 48 de la loi qui remplace au point 7 de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale la notion de « dérangement public » par celle d'« incivilité » ainsi que la circulaire du 22 juillet 2014 explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales, et les travaux parlementaires.

cet égard. Il est certes vrai que le point 3 de la circulaire du 22 juillet 2014 explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales précise ce qui peut être considéré comme une incivilité. Pareille circulaire interprétative, qui ne peut légalement revêtir un caractère réglementaire, nous laisse songeurs. Il aurait été incontestablement préférable, selon nous, au regard de l'exigence de clarté et de précision requise par le principe de légalité, que cette définition soit inscrite dans le texte même de la loi⁶⁵.

Deuxièmement, l'article 47 octroie au bourgmestre la possibilité de décider d'une interdiction temporaire de lieu d'un mois, renouvelable deux fois, « en cas de trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs »⁶⁶. Sa décision doit être motivée « sur la base des nuisances liées à l'ordre public »⁶⁷. Contrairement au législateur, qui prétend que cette sanction est une simple mesure de police administrative⁶⁸, la section de législation du Conseil d'État considère que cette disposition a un caractère pénal au sens autonome que revêt cette dernière notion aux articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme⁶⁹. Il souligne ensuite que l'article 47 « 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 »⁷⁰. La position de la Cour constitutionnelle paraît aller dans le même sens, étant entendu qu'elle a déjà jugé que les notions « d'ordre public »⁷¹ et de « nuisances publiques »⁷² « n'ont pas un contenu normatif suffisamment précis que pour pouvoir définir une infraction et qu'elles sont dès lors en contradiction avec le principe de légalité »⁷³.

La section de législation du Conseil d'État note également que la portée de la sanction envisagée quant à sa durée, à savoir « un mois renouvelable deux fois », n'apparaît pas avec suffisamment de clarté⁷⁴.

Troisièmement, l'article 23 de la loi du 24 juin 2013 prévoit qu'un protocole d'accord peut être conclu entre les communes et les procureurs du Roi pour organiser

⁶⁵ Comp. C.C., n° 158/2004, 20 octobre 2004, B.8.2-B.9 sur la notion de « nuisances publiques ». L'arrêt n° 62/2010 du 27 mai 2010 dans lequel la Cour estime que l'expression « des formes limitées de nuisances publiques » ne viole pas le principe de légalité, ne peut, quant à lui, être transposé dans le cas d'espèce, étant entendu que le législateur de 2013 n'a donné aucune indication, ni dans la loi, ni dans les discussions parlementaires, quant à la notion d'incivilité.

Voy. la circulaire du 22 juillet 2014 explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales, point 3 : « Le concept 'incivilités' n'est pas défini dans la loi SAC. Mais à ce propos, l'on peut reprendre la définition du dérangement public qui se trouvait dans la circulaire OOP30bis concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relatives aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la Nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle loi communale, laquelle précisait : « le dérangement public vise des comportements matériels, essentiellement individuels, qui sont de nature à troubler le déroulement harmonieux des activités humaines et à réduire la qualité de la vie des habitants d'une commune, d'un quartier, d'une rue d'une manière qui dépasse les contraintes normales de la vie sociale ». Les incivilités peuvent donc être considérées comme des formes légères de troubles à la tranquillité, à la sécurité, à la salubrité et à la propreté publique ».

⁶⁶ Art. 47, § 1^{er}.

⁶⁷ Art. 47, § 3, 1^{er}.

⁶⁸ En effet, nous pouvons lire dans le projet de loi que la ministre de l'Intérieur estime que l'interdiction temporaire de lieu n'est pas une sanction administrative mais une simple mesure de police administrative, de telle sorte que, selon elle, le principe de légalité ne doit pas s'appliquer (Projet de loi relatif aux sanctions administratives, *Doc. parl.*, 2012-2013, n° 2712/1, p. 28 ; Rapport, précité, pp. 41 et 107). Voy. sur cette question L. VENY, B. WARNEZ, P. GOES, *op. cit.*, p. 461.

⁶⁹ Avis du Conseil d'État, précité, pp. 61 et s. Dans le même sens : R. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 8.

⁷⁰ Avis du Conseil d'État, précité, p. 63.

⁷¹ C.C., n° 69/2003, 14 mai 2003, B.9.3.

⁷² C.C., n° 158/2004, 20 octobre 2004, B.8.2-B.9.

⁷³ J. TREUNIS, *op. cit.*, p. 775.

⁷⁴ Avis du Conseil d'État, précité, p. 64.

le concours des procédures pénale et administrative en cas d'infraction mixte. « Ce protocole d'accord, dont le Roi fixe les modalités et le modèle, par arrêté délibéré en Conseil des ministres⁷⁵, est une convention établie entre le collège des bourgmestres et échevins ou le collège communal et le procureur du Roi compétent »⁷⁶. Un tel système nous semble poser des difficultés au regard du principe de légalité. Même si, à la suite de l'avis du Conseil d'État⁷⁷, l'avant-projet de loi a été modifié, il ne respecte pas, selon nous, les principes qui régissent la légalité des poursuites et des peines, en termes de compétence – c'est une convention qui va déterminer quelle procédure (administrative ou pénale) doit être suivie pour les infractions concernées – et de sécurité juridique.

Quatrièmement, la disposition transitoire de l'avant-projet de loi permettait d'appliquer le nouveau régime à certaines infractions commises avant l'entrée en vigueur de la loi. À la suite de l'avis du Conseil d'État qui soulignait qu'une telle disposition enfreignait le principe de non-rétroactivité de la loi pénale⁷⁸, le projet a été modifié en ces termes : « la présente loi ne s'applique qu'aux infractions commises après son entrée en vigueur »⁷⁹.

§ 4. Le principe non bis in idem

Le principe *non bis in idem*⁸⁰, consacré par l'article 4, § 1^{er}, du Protocole 7⁸¹ de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 14.7 du Pacte international des droits civils et politiques « prohibe le cumul des poursuites pénales et administratives lorsque les secondes relèvent de la matière pénale »⁸². Ce principe a connu une évolution significative le 10 février 2009, jour où la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme⁸⁴ a décidé qu'il « doit être compris comme interdisant de poursuivre ou de juger une personne pour une seconde 'infraction' pour autant que celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes »⁸⁵.

⁷⁵ Voy. A.R. du 21 décembre 2013 fixant les conditions et le modèle du protocole d'accord en exécution de l'article 23 de la loi relative aux sanctions administratives communales.

⁷⁶ Art. 23, § 1^{er}, al. 2, de la loi.

⁷⁷ Avis du Conseil d'État, précité, pp. 54 et s.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 65.

⁷⁹ Art. 51.

⁸⁰ Voy. sur le principe *non bis in idem*, F. SUDRE, *op. cit.*, pp. 507 et s. ; A. VASSART, *La nouvelle législation ...*, *op. cit.*, pp. 60 et s. ; E. WILLEMART, « Les sanctions administratives en Belgique... », *op. cit.*, pp. 8 et s. ; F. KONING, « Le principe *non bis in idem* et la loi du 20 septembre 2012 instaurant le principe *una via* dans la répression des infractions fiscales », *J.L.M.B.*, 2013/10, pp. 581 et s. ; 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, Anthémis, 2014, pp. 365-397 ; P. OLIVER et T. BOMBOIS, « *Ne bis in idem* en droit européen : un principe à plusieurs variantes », *J.D.E.*, 2012/9, n° 193, pp. 266-272 ; F. KEFER, « La Cour constitutionnelle fait sienne la jurisprudence *Zolotoukhine* et *Ruotsalainen* », *J.L.M.B.*, 2014/14, pp. 679-683.

⁸¹ Entré en vigueur en Belgique le 1^{er} juillet 2012.

⁸² Le principe *non bis in idem* est d'application uniquement en matière pénale et non en matière civile (voy. par exemple C.C., n° 28/2012, 1^{er} mars 2012, B.11.2 ; C.C., n° 112/2012, 20 septembre 2012, B.4.1 et B.10.2).

⁸³ E. WILLEMART, « Les sanctions administratives en Belgique... », *op. cit.*, p. 12. Voy. également F. SUDRE, *op. cit.*, p. 507 et la jurisprudence citée.

⁸⁴ C.E.D.H., *Serguei Zolotoukhine c. Russie*, précité.

⁸⁵ *Ibid.*, § 82. C'est nous qui soulignons. La Cour a, depuis lors, confirmé sa position. Voy. par exemple : C.E.D.H., *Tomašovic c. Croatie*, 18 octobre 2011, req. n° 53785/09, § 26 ; C.E.D.H., *Grande Stevens et a. c. Italie*, précité, §§ 219-220 ; C.E.D.H., *Lucky Dev C. Suède*, précité.

Ainsi, comme Marc Nihoul le souligne dans une contribution récente, « seuls comptent les faits, rien que les faits »⁸⁶.

Assez rapidement, la Cour constitutionnelle s'est alignée sur la jurisprudence strasbourgeoise⁸⁷. Encore très récemment, dans le litige relatif à la loi instaurant le principe *una via* dans la répression des infractions fiscales, elle a jugé :

« B.14. Une différence de traitement qui prive certaines personnes du bénéfice du principe non bis in idem n'est pas susceptible de justification en raison de la nature même du principe en cause. Rien ne pourrait en effet justifier qu'une catégorie de personnes se voie refuser l'application du principe non bis in idem alors que les conditions de cette application sont réunies.

B.15.1. En vertu du principe général de droit non bis in idem, garanti également par l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, nul ne peut être poursuivi ou puni une seconde fois en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif « conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays ». Ce principe est également consacré par l'article 4 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, entré en vigueur à l'égard de la Belgique le 1^{er} juillet 2012 et, dans son champ d'application, par l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le principe non bis in idem interdit « de poursuivre ou de juger une personne pour une seconde 'infraction' pour autant que celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes » (C.E.D.H., grande chambre, 10 février 2009, Zolotoukhine c. Russie, § 82) »⁸⁸.

Pour que le principe *non bis in idem* soit violé, il faut que la première décision soit définitive, c'est-à-dire, « selon l'expression consacrée, passée en force de chose jugée. Tel est le cas lorsqu'elle est irrévocable, c'est-à-dire lorsqu'elle n'est pas susceptible de recours ordinaires ou que les parties ont épuisé ces voies ou ont laissé passer les délais sans les exercer »⁸⁹.

Compte tenu de ce qui précède, il faut, en cas d'infraction mixte, ménager un système qui respecte le principe *non bis in idem* et donc élire une seule voie : *electa una via*⁹⁰.

La loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales pourrait poser problème sur cette question en son article 42, inséré dans le chapitre 5 de la loi intitulé « paiement immédiat de l'amende administrative », qui est libellé comme suit :

⁸⁶ M. Nihoul, *op. cit.*, p. 395.

⁸⁷ E. a. C.C., n° 91/2010, 29 juillet 2010, B.4.5 ; C.C., n° 181/2013, 19 décembre 2013, B.3.2.

⁸⁸ C.C., n° 61/2014, 3 avril 2014.

⁸⁹ C.E.D.H., *Serguei Zolotoukhine c. Russie*, précité, § 107. « Pour un exemple, en matière de sanctions administratives, où la première décision n'acquiesce valeur de *res iudicata* qu'après l'écoulement du délai d'introduction du recours en légalité contre cette décision (ou après l'exercice d'un tel recours), voy. C.E.D.H., arrêt *Penias et Ortmair c. Autriche*, du 18 octobre 2011, §§ 63-68 et 74 » (P. OLIVER et T. BOMBOIS, *op. cit.*, note 16). Voy. également sur cette question F. KEFER, *op. cit.*, pp. 682 et s.

⁹⁰ M. Nihoul, *op. cit.*, pp. 390 et 395.

« § 1^{er}. Le paiement immédiat éteint la possibilité d'infliger au contrevenant une amende administrative pour le fait visé.

§ 2. Le paiement immédiat n'empêche cependant pas le procureur du Roi de faire application des articles 216bis ou 216ter du Code d'instruction criminelle, ni d'engager des poursuites pénales. En cas d'application des articles 216bis ou 216ter du Code d'instruction criminelle, le montant immédiatement perçu est imputé sur le montant fixé par le ministère public et l'excédent éventuel est remboursé.

En cas de condamnation de l'intéressé, le montant immédiatement perçu est imputé sur les frais de justice dus à l'État et sur l'amende prononcée, et l'excédent éventuel est remboursé.

En cas d'acquiescement, le montant immédiatement perçu est restitué.

En cas de condamnation conditionnelle, le montant immédiatement perçu est restitué après déduction des frais de justice.

En cas de peine de travail, le montant immédiatement perçu est imputé sur les frais de justice dus à l'État et l'excédent éventuel est remboursé.

En cas de simple déclaration de culpabilité, le montant immédiatement perçu est imputé sur les frais de justice dus à l'État et l'excédent éventuel est remboursé ».

Il nous paraît en effet qu'à partir du moment où le paiement immédiat d'une amende administrative, de nature pénale au sens de la Convention, est intervenu, une seconde procédure ne peut être initiée, sous peine de violer le principe *non bis in idem*⁹¹.

L'arrêt précité de la Cour constitutionnelle, n° 61/2014, confirme notre position. Il s'agissait en l'espèce de la possibilité de suspendre l'exigibilité de l'amende fiscale ou de l'accroissement d'impôt prononcé à l'encontre d'un contribuable, à compter du moment où le ministère public exerce, contre ce même contribuable, l'action publique. La haute juridiction a jugé ce mécanisme inconstitutionnel en des termes très clairs :

« Le législateur a donc méconnu le principe non bis in idem en permettant au ministère public d'engager des poursuites pénales (en ouvrant ou en ne clôturant pas une information judiciaire ou en mettant en mouvement l'action publique) contre une personne qui a déjà fait l'objet, pour des faits en substance identiques, d'une sanction administrative, à caractère pénal, devenue définitive, ainsi qu'en autorisant que cette personne soit renvoyée, en raison de faits en substance identiques, devant une juridiction pénale ou, si cette juridiction était déjà saisie, en lui permettant de continuer l'examen de la cause »⁹².

La double procédure visée à l'article 42, qui autorise des poursuites pénales après le paiement immédiat de la sanction administrative communale, nous semble donc inconstitutionnelle.

Par ailleurs, nous regrettons la manière dont le législateur a modalisé la procédure à suivre en cas d'infraction mixte en ayant, notamment, prévu qu'un protocole d'accord puisse déterminer, commune par commune, quelles sont les infractions qui relèvent du ministère public et quelles sont celles qui seront du ressort de l'autorité administrative⁹³.

⁹¹ Comp. C.C., n° 67/2007, 26 avril 2007, B.8-B.13 ; C.C., n° 61/2014, 3 avril 2014, B.17.1-B.18.4.

⁹² C.C., n° 61/2014, 3 avril 2014, B.18.3.

⁹³ Cf. *supra* et l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les conditions et le modèle du protocole d'accord en exécution de l'article 23 de la loi relative aux sanctions administratives communales.

§ 5. Les droits de l'enfant

Robert Andersen écrit à juste titre que le maillon faible de la loi du 24 juin 2013 réside dans l'abaissement de l'âge à partir duquel un mineur peut se voir sanctionné, qui est passé de 16 ans à 14 ans⁹⁴. Plus largement, les droits de l'enfant nous semblent incontestablement bafoués. Il ne sera pas possible d'approfondir ici cette problématique et nous renvoyons le lecteur aux contributions qui ont été rédigées en la matière⁹⁵ et, notamment, à celle publiée dans ce numéro.

Nous nous limiterons à deux observations.

Premièrement, la Cour constitutionnelle impose la présence d'un avocat aux côtés d'un mineur dans le cadre de procédures pouvant mener à l'infliction d'une sanction administrative⁹⁶. Or, l'article 16, alinéa 5, de la loi énonce : « l'avocat peut également être présent lors de la procédure de médiation ». C'est donc à juste titre que la section de législation du Conseil d'État a observé :

*« Compte tenu du lien entre la médiation et cette procédure, de l'incidence de l'échec de la médiation sur la possibilité pour le fonctionnaire compétent d'infliger une sanction administrative et des enjeux civils propres à la médiation elle-même, la présence de l'avocat lors de la procédure de médiation impliquant un mineur devrait être conçue comme obligatoire »*⁹⁷.

Deuxièmement, l'élargissement du champ d'application de la loi aux mineurs de 14 et 15 ans ne nous paraît pas conforme à l'article 22bis de la Constitution⁹⁸ et à la Convention relative aux droits de l'enfant, notamment en ses articles 3 et 40. Même si la Cour constitutionnelle a admis, en 2006⁹⁹, que l'on puisse sanctionner administrativement les jeunes de 16 ans à 18 ans, en dehors du système protectionnel prévu 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, elle avait à l'époque, dans son argumentation, souligné le fait que, justement, le régime des sanctions administratives communales ne concernait que les jeunes de 16 ans et plus¹⁰⁰. Ajoutons, par ailleurs, que le législateur de 2013 ne justifie pas sérieusement pour quelle raison il a décidé de faire entrer dans le champ

d'application de la loi les enfants de 14 ans et 15 ans, si ce n'est par une simple affirmation de principe, qui n'est étayée par aucun élément, selon laquelle « les mineurs commettant des incivilités sont de plus en plus jeunes »¹⁰¹. Il est, certes, vrai que la Cour constitutionnelle a admis dans un arrêt de 2005¹⁰² qu'une interdiction temporaire de stade soit infligée à un mineur de 14 ans et plus. Néanmoins, nous estimons que cette jurisprudence n'est pas transposable en l'espèce, étant entendu que la loi du 24 juin 2013 a un champ d'application beaucoup plus large que la législation critiquée à l'époque¹⁰³. Au surplus, les deux arrêts précités sont antérieurs à la modification de l'article 22bis de la Constitution, intervenue en 2008, qui oblige aujourd'hui la haute juridiction à vérifier la validité de la norme attaquée au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi qu'à son droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement.

Le malaise sur cette question est patent. Aglaé Dispa et Thierry Papart nous apprennent en effet que « dans l'attente de l'issue du recours (devant la Cour constitutionnelle¹⁰⁴) ou indépendamment de celui-ci, de nombreuses communes ont décidé de ne pas viser les mineurs d'âge âgés de moins de 16 ans »¹⁰⁵. En outre, le Collège des procureurs généraux a décidé que « le procureur du Roi veillera, pour l'instant, à ne pas transmettre au fonctionnaire sanctionnateur de dossiers concernant des infractions (mixtes) commises par des contrevenants mineurs. En conséquence, (...) (il faudra privilégier) temporairement le traitement exclusif de tous les dossiers relatifs à des infractions commises par des mineurs par le parquet »¹⁰⁶. Le Comité des droits de l'enfant, quant à lui, s'était inquiété, en 2010, du fait, qu'en Belgique, des sanctions administratives peuvent être infligées à des mineurs de 16 ans en dehors du système judiciaire¹⁰⁷. Il ne fait aucun doute qu'il sera encore plus ému lors de son prochain rapport, avec l'abaissement de l'âge prévu par la loi¹⁰⁸.

« Les rêves de l'État sont (parfois) nos cauchemars »¹⁰⁹.

Ce tag illustre, sévèrement nous en conviendrons, la loi du 24 juin 2013 étudiée dans le présent article.

Le mécanisme des sanctions administratives (communales ou non), s'il peut, pour certains, présenter des avantages, nous semble particulièrement délicat étant entendu qu'il s'agit de transférer au pouvoir exécutif des missions qui relevaient initialement du pouvoir judiciaire.

Nonobstant, l'étude des arrêts de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme démontre que, sauf sur des points précis, ce mécanisme, « de

⁹⁴ R. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 9.

⁹⁵ E.a. A. EVENEPOEL, T. BAUWENS, M. DE BACKER, « Gemeentelijke administratieve sancties, jongeren en publieke ruimte : het pedagogische argument », *T.J.K.*, 2013/4, pp. 371 et s. ; T. HENRIEN, *op. cit.*, pp. 17 et s. ; T. MOREAU, *op. cit.*, pp. 27-35 ; C. VANDRESSE, *op. cit.*, pp. 9 et s.

⁹⁶ C.C., n° 98/2005, 1^{er} juin 2005, B.7 ; C.C., n° 6/2006, 18 janvier 2006, B.4.8.

⁹⁷ Avis du Conseil d'État, précité, p. 57. La ministre a simplement répondu à cette observation en ces termes : « prévoir une telle obligation n'est pas indispensable dans la mesure où dès qu'un mineur en fera la demande, il pourra obtenir la présence d'un avocat » (Projet de loi, précité, p. 13).

⁹⁸ « Chaque enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle.

Chaque enfant a le droit de s'exprimer sur toute question qui le concerne ; son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque enfant a le droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement.

Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent ces droits de l'enfant ».

⁹⁹ C.C., n° 6/2006, 18 janvier 2006, B.4.8. Sur cet arrêt, voy. e. a. T. DE SUTTER, « Het Arbitragehof aanvaardt de toepassing van de gemeentelijke administratieve geldboete op minderjarigen », *T.J.K.*, 2006, pp. 244 et s. ; C. VANDRESSE, « Mineurs et sanctions administratives : une nécessaire incompatibilité ? Analyse au regard de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage », *J.D.J.*, n° 253, mars 2006, pp. 21-25.

¹⁰⁰ « Il en est d'autant plus ainsi qu'en l'espèce, la loi ne vise que les mineurs de plus de 16 ans (...) ».

¹⁰¹ Rapport, précité, p. 15. Voy. aussi Projet de loi, précité, p. 13 : la ministre expose le principe de diminution de l'âge sans aucune explication.

¹⁰² C.C., n° 98/2005, 1^{er} juin 2005.

¹⁰³ Soit la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matchs de football.

¹⁰⁴ Cf. note 8.

¹⁰⁵ A. DISPA, T. PAPART, *op. cit.*, p. 197.

¹⁰⁶ Circulaire n° 1/2006 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel, 30 janvier 2014, p. 54.

¹⁰⁷ Comité des droits de l'enfant, 11 juin 2010, CRC/C/BEL/CO/3, pp. 19-20.

¹⁰⁸ Soulignons ici qu'une plainte pourrait être déposée devant lui, conformément au troisième protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, entré en vigueur en Belgique le 31 août 2014.

¹⁰⁹ Graffiti sur un mur, cité par A. FRANSSSEN « Lorsque les politiques se révèlent inciviles », *J.D.J.*, n° 246, juin 2005, p. 48.

l'inversion du contentieux »¹¹⁰, ne porte pas atteinte au respect des droits fondamentaux protégés par la Constitution et par les textes internationaux. L'arrêt, attendu, que la juridiction bruxelloise prononcera dans les prochains mois à l'égard de la loi du 24 juin 2013, ne remettra pas en question, sauf grande surprise, le principe même de la loi. Nous espérons cependant qu'il traquera les atteintes aux droits fondamentaux relevées, modestement, dans cette contribution.

¹¹⁰ A. MASSET « Les sanctions administratives dans les communes », *A.P.T.*, 2002, p. 23.