

ANALYSE CRITIQUE DU PROJET DE LOI RELATIF AUX SANCTIONS ADMINISTRATIVES COMMUNALES

Cette analyse a été réalisée dans le cadre d'une demande adressée à la Ligue des droits de l'Homme, le 29 mars dernier, par la Commission de l'Intérieur de la Chambre, demandant à notre association de se positionner, à titre consultatif et de manière très succincte, sur le projet de loi relatif aux sanctions administratives communales.

Art. 3, § 1^{er}

Cet article détermine le champ des infractions « mixtes », à savoir les infractions pénales qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives par les communes. Même si la liste des infractions pénales est globalement similaire au texte actuellement en vigueur (sous réserve de l'article 521, al. 3 du Code pénal concernant la destruction de véhicules à moteur et des infractions relatives à l'arrêt et au stationnement de véhicules), nous ne pouvons y souscrire. En effet, le rôle sanctionnateur de la commune devrait se limiter à des infractions qui relèvent de ses compétences, à savoir essentiellement le maintien de l'ordre public et ne pas s'étendre à des infractions pénales telles que les coups et blessures volontaires (art. 398 CP), la destruction de véhicules (art. 521, al. 3 CP), les injures (art. 448 CP) ou encore le vol (art. 461 et 463 CP). Ces infractions pénales doivent être traitées par un magistrat indépendant et par le parquet et le juge de la jeunesse, s'agissant de mineurs. Tel n'est assurément pas le cas d'un fonctionnaire communal dont l'indépendance est proclamée par le projet de loi, mais non concrètement assurée (voir remarque sous l'article 6, § 2). Par ailleurs, le contrevenant doit pouvoir bénéficier des garanties procédurales qui s'attachent au procès pénal et non dépendre de règles qui ne sont pas fixées dans la loi, mais dans des protocoles d'accord laissés à l'appréciation des communes (voir remarque sous l'article 23). Et ce d'autant que le projet de loi diversifie les sanctions applicables en cas d'infractions mixtes qui pourront dorénavant être sanctionnées, conformément à l'article 4, §1^{er} en projet, non seulement par une amende administrative, mais également par une suspension, un retrait ou une fermeture. Seules les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement de véhicules peuvent uniquement être sanctionnées par une amende administrative.

L'avis du conseil d'administration de l'Union des villes et communes de Wallonie du 4 décembre 2012 va dans le même sens : « Il faut donc garder une juste mesure entre les infractions qui doivent faire l'objet à tout prix d'une répression par l'ordre judiciaire uniquement et celle qui par leur nature, peuvent être réglées par l'autorité communale au vu de leur lien avec l'ordre public et parce qu'elles ne sont pas de nature à tomber dans l'écueil de transformer le niveau de pouvoir local en un juge répressif au lieu de l'autorité administrative la plus proche du citoyen qu'elle est historiquement et téléologiquement ».

Art. 4, § 1^{er}, 1^o

L'augmentation sensible du montant des amendes (350 eur maximum contre 250 actuellement) pour les majeurs est préjudiciable aux citoyens les plus faibles d'autant que, dans certaines situations, l'amende peut faire l'objet d'une perception immédiate. Rien ne justifie d'ailleurs cette augmentation qui concerne également les mineurs puisqu'ils pourront dorénavant se voir imposer une amende de maximum 175 eur (contre 125 actuellement).

Art. 4

La rédaction de l'article 4, §1^{er} du projet de loi diffère du texte actuel et laisse entrevoir la possibilité d'infliger plusieurs sanctions pour un même fait. Si tel n'est pas l'intention du gouvernement, le projet de loi devrait l'indiquer clairement d'autant que plusieurs sanctions sont dorénavant possible en cas d'infractions mixtes. En effet, si le projet de loi stipule, à l'article 5 en projet, qu'une infraction ne peut se voir infliger à la fois une sanction pénale et

une sanction administrative, rien n'est prévu pour interdire le cumul des sanctions administratives. La Ligue s'oppose à ce que plusieurs sanctions administratives puissent sanctionner un même fait d'autant que l'article 7, al. 2 prévoit une sanction unique en cas de concours d'infractions. On arriverait ainsi à une situation pour le moins paradoxale puisque le contrevenant qui a commis un seul fait se verrait sanctionner plus lourdement que celui qui a commis plusieurs faits.

Par ailleurs, sous réserve de l'article 7, al. 1^{er} qui stipule que la sanction doit être proportionnée à la gravité des faits, aucune gradation des sanctions et mesures alternatives n'est proposée par le projet de loi qui ne précise pas non plus que la nature de la sanction doit être liée à la nature de l'infraction. Cela paraît d'autant plus indispensable que les infractions mixtes (sous réserve de celles relatives à l'arrêt et au stationnement de véhicules) peuvent dorénavant se voir imposées d'autres sanctions qu'une amende administrative.

Art. 4, § 1^{er}, 4^o

Même si elle est déjà prévue par le texte actuel, la fermeture définitive d'un établissement ne devrait être prononcée que par un juge car elle constitue une ingérence disproportionnée dans les droits fondamentaux du citoyen, notamment au regard du droit à la propriété privée (art. 1^{er} du 1^{er} Protocole additionnel CEDH), du libre choix d'une activité professionnelle (art. 23 de la Constitution) et de la liberté de commerce et d'industrie (art. 7 du décret dit d'Allarde des 2-17 mars 1791). La Ligue propose de limiter la fermeture d'un établissement à une durée déterminée et moyennant le respect de certaines garanties. Le projet pourrait ainsi s'inspirer de l'article 9bis de la loi du 24 février 1921 sur les drogues. Cet article, introduit par la loi du 20 juillet 2006, permet au bourgmestre de fermer un lieu privé, mais accessible au public, pour une durée de six mois maximum, si des indices sérieux se présentent selon lesquels des activités illégales compromettant la sécurité et la tranquillité publiques s'y déroulent à plusieurs reprises. La mesure de fermeture ne peut toutefois être prise, qu'après concertation préalable avec les autorités judiciaires et après avoir entendu le responsable de l'établissement dans ses moyens de défense. Par ailleurs, la mesure de fermeture n'a pas d'effet si elle n'est pas confirmée par le Collège des bourgmestres et échevins et doit être portée à la connaissance du conseil communal. L'article 45 en projet devrait dès lors être modifié sur ce point.

Art. 4, § 2

Si l'intention du gouvernement est de privilégier les mesures alternatives aux sanctions administratives, celle-ci doivent être prévues obligatoirement par le conseil communal et non laissées à son appréciation. Les articles 9 et 12 en projet devraient être modifiés en ce sens. Par ailleurs, la Ligue ne voit pas pourquoi, ces mesures ne peuvent se poser qu'en alternative de l'amende et non, des autres sanctions administratives stipulées à l'article 4, §1^{er} en projet, ni en alternative de l'interdiction temporaire de lieu, prévue à l'article 47 en projet.

Art. 6, § 2

Aucune garantie d'indépendance n'est donnée quant au fonctionnaire sanctionnateur qui peut imposer des sanctions administratives en cas d'infractions pénales. Ces garanties doivent être précisées dans la loi et non par arrêté, comme le précise le Conseil d'Etat : « l'avant-projet doit mieux préciser en quoi consiste l'indépendance du fonctionnaire sanctionnateur ».

Art. 7, al. 1

Afin de garantir le caractère proportionné de la sanction, il faut imposer au fonctionnaire sanctionnateur un ordre de priorité dans la sanction. Ainsi, comme prévu pour les mineurs, le fonctionnaire devrait d'abord privilégier la médiation, ensuite, la prestation citoyenne avant d'envisager l'amende administrative.

En outre, sa décision doit impérativement être motivée, notamment afin de permettre au contrevenant l'exercice de voies de recours.

Enfin, le projet ne peut préciser que la sanction administrative doit être proportionnée à une éventuelle récidive alors qu'aucun régime légal n'est prévu dans le projet de loi en matière de récidive.

Art. 9 et 12

Ces articles devraient être modifiés afin d'obliger le conseil communal à prévoir dans ses règlements la possibilité de proposer une médiation et une prestation citoyenne pour les majeurs. A défaut, le projet ne peut parler de mesures alternatives, comme stipulé à l'article 4.

Art. 14

La baisse de l'âge de la sanction à 14 ans est inacceptable. Dans la mesure où ces sanctions administratives peuvent venir sanctionner des infractions pénales, cela revient purement et simplement à diminuer l'âge de la majorité pénale à 14 ans, faisant fi de toutes les protections juridiques accordées au plan national et international, et plus particulièrement au regard de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

Art. 15

Cette disposition est incompréhensible et inutile comme l'a relevé le Conseil d'Etat.

Art. 16, al. 1 et 5

Le texte doit garantir la présence obligatoire, et non facultative d'un avocat auprès du mineur, y compris en cas de médiation, comme le souligne le Conseil d'Etat. La Ligue ne partage pas le point de vue du gouvernement selon lequel « 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 ».

Ainsi, un mineur de 14 ans peut être privé de l'assistance d'un avocat s'il n'en fait pas la demande expresse, y compris en cas d'infraction pénale !

Art. 21

De manière générale, la Ligue s'oppose à la multiplication des agents constateurs, au risque d'assister à la constitution d'une « super police administrative » dont les compétences ne cessent de s'étendre.

Par ailleurs, toutes les infractions pénales précisées à l'article 3 en projet, et non uniquement les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement de véhicules (art. 21, §4 en projet), ne devraient être constatées que par les personnes visées aux articles 20 et 21, § 1^{er}.

Art. 23, § 1^{er}

Ce paragraphe devrait être supprimé dans son ensemble : la procédure en cas d'infractions mixtes ne peut être réglementée par des protocoles d'accord conclus entre le parquet et le collège des bourgmestres et échevins d'autant que la ratification de ce protocole n'est pas obligatoire (sauf pour les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement de véhicules), mais est laissée à l'appréciation du conseil communal ! Les procédures en cas d'infractions mixtes risquent dès lors de diverger d'une commune à l'autre selon qu'elle ait ratifié ou non un protocole d'accord et selon le contenu de ce protocole (le commentaire des articles parle de protocole adapté aux spécificités de la commune), portant ainsi atteinte au principe d'égalité des citoyens devant la loi.

La Ligue estime que la situation actuelle devrait être maintenue : en cas d'infraction mixte, c'est le parquet qui doit avoir la main et, si et seulement si, il décide de ne pas poursuivre, la commune peut prendre le relais.

Si le gouvernement décide néanmoins de maintenir l'établissement de protocoles d'accord, s'agissant d'infractions pénales, les éléments essentiels de la procédure à suivre doivent figurer dans la loi et non laissée à la discrétion du procureur du Roi et du collège. A défaut, la disposition serait contraire aux articles 12 et 14 de la Constitution, comme le souligne le Conseil d'Etat : « Dès lors qu'une infraction mixte au sens de l'avant-projet postule l'existence d'une infraction pénale, il ne pourrait être admis que des éléments essentiels de la procédure à suivre pour réprimer l'infraction figurent exclusivement dans une convention ».

Par ailleurs, le projet de loi devrait préciser ce qu'il entend par « l'ensemble des dispositions légales concernant notamment les procédures prévues pour les contrevenants » (art. 23, §1^{er}, al.3). S'agit-il de respecter les règles prévues aux articles 25 et suiv. du projet ?

Art. 25

Le paragraphe 1^{er}, al. 2 n'est pas clair. S'il implique une autorisation généralisée d'accès aux bases de données du Registre national et de la DIV, il doit être supprimé.

Par ailleurs, le droit du contrevenant majeur de demander la présentation orale de sa défense devrait être maintenu même si l'amende administrative est inférieure à 70 euros.

Art. 27, al. 2

La notification devrait mentionner les droits du contrevenant contenus dans les art. 9, § 1^{er}, 10 et 12 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée. Par ailleurs, les travaux préparatoires devraient préciser que cette notification ne concerne pas que les mineurs.

Art. 33

Alinéa 1^{er} : Le texte ne précise pas ce qu'il faut entendre par « manière » de percevoir l'amende.

Alinéa 2 : Les amendes doivent être perçues exclusivement au profit de la commune (et non de la zone de police), afin d'éviter un phénomène d'autofinancement du fonctionnaire sanctionnateur.

Alinéa 5 : Cette disposition n'est pas claire. Si elle implique une autorisation généralisée d'accès aux bases de données du Registre national et de la DIV, elle doit être supprimée.

Art. 36, §2

Le paragraphe 2 ne précise pas quels sont les droits dont le contrevenant doit être informé.

Art. 42

Le paragraphe 2 doit être supprimé en ce qu'il porte atteinte au principe *ne bis in idem*.

Art. 44

Cette disposition doit être supprimée dans son entièreté. En effet, la raison invoquée par le projet de loi pour justifier la constitution de cette base de données, « vise à assurer la gestion des sanctions administratives et des mesures alternatives » (§1^{er}, al. 2). Ce motif ne nous semble pas suffisant pour répondre au principe de finalité requis par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée.

S'il s'agit d'établir des statistiques, les informations encodées doivent être anonymisées. S'il s'agit, comme le laisse sous-entendre l'exposé des motifs, d'établir une éventuelle récidive, il est illégal puisqu'aucun régime légal n'est prévu en matière de récidive par le projet de loi.

Le paragraphe 2, al. 2 précise que les données sont conservées pendant cinq ans. Rien à nouveau ne justifie ce délai. En outre, une fois le délai dépassé, les données doivent être simplement détruites, non conservées de manière anonymisées, en l'absence de toute justification pour ce faire.

Enfin, le Roi ne peut fixer des conditions supplémentaires à la loi pour traiter des données à caractère personnel.

Art. 47

La Ligue des droits de l'homme s'oppose à ce qu'une sanction telle l'interdiction de lieux, gravement attentatoire aux droits fondamentaux des individus, puisse être décidée par le seul bourgmestre, notamment aux fins de maintien de l'ordre public.

En effet, comme le précise le Conseil d'Etat, la sanction ne peut être qualifiée de « simple mesure de police administrative » comme indiqué dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles, mais bien de sanction à caractère pénal. Ce n'est pas parce qu'une mesure poursuit un but préventif ou sécuritaire, qu'elle en perd son caractère répressif. A ce titre, elle doit respecter les garanties prévues par les articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et notamment le recours à un juge indépendant et impartial (et non au bourgmestre), ainsi que le respect du principe de légalité des infractions. A ce titre, les notions de « troubles à l'ordre public causés par des comportements individuels ou collectifs » ou d'« incivilités » ne sont pas suffisamment précises que pour répondre à l'exigence du principe de légalité.

A titre subsidiaire, si le législateur décidait d'inclure l'interdiction de lieux dans l'arsenal législatif, il ne pourrait le faire que dans la loi sur les sanctions administratives, et non dans la nouvelle loi communale. En outre, l'interdiction de lieux devrait être soumise aux mêmes garanties que la suspension, le retrait ou la fermeture et notamment le fait qu'elle ne pourrait être imposée que par le collège des bourgmestres et échevins, après avertissement préalable, et qu'elle puisse faire l'objet d'un recours ordinaire devant le tribunal de police (et non uniquement devant le Conseil d'Etat).

Par ailleurs, aucune garantie n'est prévue pour les mineurs.

En plus, pour que ce type de mesure soit réellement proportionné au trouble social auquel il entend répondre, il ne faut pas fixer de minimum de la sanction : celle-ci devrait pouvoir être modulée.

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME asbl
COMMUNIQUE DE PRESSE – 16 avril 2013
Sanctions administratives communales :
une justice de shérifs

Alors que de nombreux acteurs ont dénoncé les problèmes causés par l'application des sanctions administratives (SAC) et vivement souhaité qu'une évaluation quantitative et qualitative soit réalisée à ce sujet, cela n'a guère suffi à prévenir l'entreprise du projet de loi de la Ministre de l'Intérieur relatif aux sanctions communales. Or, celui-ci ne fera qu'accroître le bilan noir des SAC et légitime l'avènement d'une justice arbitraire et appauvrie.

La Ligue des droits de l'Homme souhaite réagir face à cette justice à double vitesse que le gouvernement échafaude. Alors que pendant des siècles, nous avons fortifié les droits de la défense par des garanties procédurales du procès pénal, par une protection légitime des mineurs, par des balises en termes d'impartialité et d'indépendance des magistrats - notamment en érigeant le Conseil supérieur de la Justice, le gouvernement est prêt aujourd'hui à démanteler, par un simple projet de loi, tous ces principes et garanties essentiels de notre Etat de droit. Et au nom de l'urgence, le Parlement a refusé de procéder à la moindre audition.

Le gouvernement estime que la commune, comme si elle n'avait pas encore assez de mal à devoir assurer ses missions avec ses faibles moyens, doit dorénavant garantir un pan entier de la justice de notre pays.

Parmi les faiblesses du projet - détaillées dans l'analyse critique qui suit -, citons notamment :

- la baisse de l'âge de la sanction administrative à 14 ans, en contravention avec plusieurs textes et conventions internationales que la Belgique a ratifiés en matière de protection des droits de l'enfant ;
- la substitution croissante d'un juge impartial et indépendant par un fonctionnaire sanctionnateur ;
- la faculté pour chaque commune de poursuivre - et ce, dans le cadre d'un protocole d'accord dangereusement flou - des infractions mixtes inaugurant ainsi une justice arbitraire et discriminatoire entre les justiciables ;
- la possibilité pour le bourgmestre de décider d'une interdiction temporaire de lieu de 1 mois, reflétant le choix politique clair et liberticide de construire une société repliée sur elle-même – où personne ne sort de chez soi.

Avec ce projet de loi, le gouvernement actuel érige une véritable justice de « shérifs », une justice qui méconnaît les principes élémentaires de protection des parties plus faibles, une justice qui fait abstraction de la séparation des pouvoirs en abrogeant purement et simplement les garanties d'indépendance et d'impartialité indispensables à une justice saine et équitable.

La Ligue des droits de l'Homme estime que ce projet de loi est irresponsable et profondément antidémocratique. Elle attire l'attention des parlementaires et ose espérer qu'ils ne seront pas les complices d'un projet de loi qui augure le retour à une justice moyenâgeuse.