

**Avis d'AVOCATS.BE
au sujet de la proposition de loi modifiant la loi du 24 juin 2013 relative aux
sanctions administratives communales**

DOC55 2792

AVOCATS.BE remercie la commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives de la Chambre des représentants d'avoir sollicité son avis au sujet de la proposition de loi modifiant la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales (DOC 55 2792/001).

I. Observations générales

AVOCATS.BE salue la volonté d'améliorer les dispositifs de sanctions administratives communales au terme d'une proposition de loi qui aborde de manière globale des aspects matériels et procéduraux de la matière et qui apporte des avancées dans l'intérêt du justiciable (effectivité des dispositifs de sanction, encouragement aux modes alternatifs de conflits, simplification administrative, etc.).

La lecture des travaux préparatoires de la proposition de loi du 28 juin 2022 ayant pour objet de modifier la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions communales (ci-après « la proposition de loi ») suscite, pour AVOCATS.BE, des observations générales de trois ordres :

1) l'élargissement du champ d'application matériel de la loi du 24 juin 2013, l'aggravation des sanctions administratives susceptibles d'être infligées ou encore la faculté *accrue* pour l'autorité administrative de pouvoir sanctionner des mineurs dès l'âge de 14 ans nécessite – outre les observations particulières émises ci-dessous – une attention accrue du législateur au respect des principes des droits de la défense et du principe de droit administratif *audi alteram partem*.

S'il peut se concevoir que législateur confie aux autorités administratives locales des moyens supplémentaires pour répondre à un besoin d'effectivité exprimé par elles, cette conception ne peut se faire sans un accroissement des garanties procédurales, dont notamment celles de pouvoir présenter une défense orale ou écrite ou de se faire assister d'un avocat.

La proposition a tendance à aller en sens inverse, notamment en recourant au mécanisme de perception immédiate et en proposant des montants d'amende plus importants, sans permettre le respect des droits de la défense dans toutes les hypothèses.

Une telle évolution peut s'apparenter à un encouragement au renoncement de garanties procédurales. AVOCATS.BE souhaiterait qu'un traitement particulier soit réservé à cette question dans le cadre des amendements à apporter à la proposition.

2) AVOCATS.BE tient à attirer l'attention du législateur sur le fait que la proposition s'inscrit dans une tendance, de plus en plus importante ces dernières décennies, de donner toujours plus de pouvoirs aux autorités administratives tout en ne contribuant plus aux moyens nécessaires à l'exercice du pouvoir judiciaire par ses magistrats et auxiliaires de justice. Si, dans le cas particulier de la proposition dont question, l'une des justifications de cette

tendance est la nécessaire proximité entre les contrevenants, les agents constataateurs et les fonctionnaires sanctionnateurs, il est primordial que l'essentiel de l'appareil répressif demeure prioritairement dans les mains des organes dépendant de l'appareil judiciaire et de respecter le principe de séparation des pouvoirs.

Sur ce point, les garanties de coopération entre autorités administratives et parquets semblent encore trop peu présentes dans la proposition, faute de moyens y consacrés.

3) l'une des difficultés juridiques créées par la loi du 24 juin 2013 consiste en l'usage du concept central d'*incivilités*, situé au carrefour du droit pénal et de la violation de l'ordre public général protégé par les communes sur la base notamment de la nouvelle loi communale. Cette difficulté conceptuelle est accrue dès lors que le champ d'application de la loi serait élargi à des actes tels que la grivèlerie ou le non-respect de l'obligation scolaire, lesquels échappent *a priori* à l'ordre public général.

AVOCATS.BE regrette que les communes soient encouragées à réglementer au-delà de leurs compétences légales, la grivèlerie et l'obligation scolaire ne participant notamment pas à la sécurité publique au sens de l'article de la nouvelle loi communale.

II. Observations particulières

Dans les lignes qui suivent, AVOCATS.BE fait part, de manière plus ponctuelle et ciblée, de ses observations sur les modifications contenues dans la proposition de loi.

1. En ce qui concerne le **mécanisme d'harmonisation de la réglementation relatives aux sanctions administratives communales :**

- la systématisation d'une adoption par le conseil communal de sa réglementation en la matière semble cohérent ;
- l'harmonisation à l'échelle de l'arrondissement judiciaire semble en revanche poser question. Elle n'est pas forcément problématique et est même souhaitable, sous réserve de l'autonomie communale, mais :

* l'on n'aperçoit pas ce qui expliquerait qu'un contrevenant fasse l'objet d'une différence de traitement d'un arrondissement judiciaire à l'autre si l'objectif est d'encourager les autorités locales à répondre à des défis de proximité. Il s'agit selon AVOCATS.BE d'une différence de traitement injustifiée, uniquement motivée par la facilité de mettre en œuvre une politique criminelle cohérente au niveau des parquets ;

*cette approche se heurte par ailleurs tant au principe d'autonomie communale qu'au principe de répartition des compétences en matière de droit pénal et de police administrative générale (laquelle est fédérale et partagée pour l'essentiel entre le pouvoir central et les autorités administratives locales).

2. L'élargissement du champ d'application des infractions concernées par le régime de la loi du 24 juin 2013 pose question.

AVOCATS.BE n'identifie pas en quoi un pan de la politique criminelle relative aux substances stupéfiantes et psychotropes, le non-respect de l'obligation scolaire ou même encore l'infraction de grivèlerie visée à l'article 508bis du code pénal devraient intégrer le champ d'action des autorités administratives locales. Ces infractions présentent un très faible facteur de rattachement à l'ordre public général et la plus-value d'une sanction administrative par une autorité communale est insuffisamment motivée dans les travaux préparatoires.

Indépendamment du questionnement juridique qui précède, AVOCATS.BE s'interroge quant à savoir si les sanctions administratives constituent le meilleur moyen de sanctionner :

- * le non-respect de l'obligation scolaire alors que ce non-respect est parfois lié à l'indigence du milieu familial du mineur ;
- * les infractions à l'article 61, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 6 septembre 2017 réglementant les substances stupéfiantes et psychotropes, qui est potentiellement lié à un pan de la politique criminelle qui dépasse largement l'enjeu géographique local, notamment en termes d'informations.

3. Quant au **catalogue de sanctions** prévues par la loi et adapté par l'article 4 de la proposition :

- AVOCATS.BE salue l'instauration d'un mécanisme de sursis. Outre le fait que ce mécanisme s'impose au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il fait également ses preuves en matière d'action administrative, comme le démontre l'expérience à en tirer dans des matières régionalisées comme celle de la délinquance environnementale. L'accent sur la prévention et l'absence de dommage peut ainsi davantage être mis en avant. AVOCATS.BE est favorable à une harmonisation entre les périodes de sursis applicables en droit pénal et en droit administratif ;
- AVOCATS.BE souhaite en revanche que les montants des amendes pénales ne soient pas augmentés pour ce qui concerne les infractions commises par des mineurs. Pour ceux-ci, il semble en effet plus opportun que les mesures alternatives soient privilégiées plutôt que des montants d'amende augmentés dans la mesure où le mineur n'est, en pratique et juridiquement, pas systématiquement appelé à contribuer au paiement de l'amende infligée ;
- l'instauration de la formation comme mesure alternative à part entière semble être cohérente et bienvenue au regard de la nécessité de privilégier la prévention à l'échelon local.

4. AVOCATS.BE salue **l'importance accrue du médiateur** dans les mécanismes de sanctions administratives, mais regrette que les travaux préparatoires soient peu clairs et explicites quant à la délégation opérée au Roi pour mettre en place son rôle et ses fonctions exactes.

Il conviendrait de préciser ses rôle et fonction dans la loi ou, à tout le moins, que le gouvernement accorde plus d'importance à ce mode alternatif de résolution des conflits afin qu'il soit efficient.

5. Quant à la **place de la victime** dans le système de sanctions administratives communales :

- il est heureux que son accord soit sollicité pour le processus de médiation ;
- les hypothèses d'information systématique de la victime, notamment en raison du type d'infraction fondant les poursuites, devraient être renforcées dans la loi. A ce stade, la proposition renforce trop l'appareil répressif et trop peu les droits de la défense et les droits des victimes à être entendues.

La proposition contenue à l'article 22, §6, de la loi invitant le fonctionnaire sanctionnateur à prévenir « *les éventuelles victimes de l'ouverture de la procédure administrative* » doit être à cet égard précisée/renforcée.

6. L'uniformisation, prévue par les articles 14 et 15 de la proposition, de fixer à 14 ans l'âge à partir duquel les mineurs peuvent faire l'objet de poursuites, pose question en ce qu'elle ne distingue pas le type de sanction(s) à proposer.

Si le principe des poursuites des mineurs à partir de 14 ans était déjà présent dans la loi avant la proposition dont objet et semble difficilement pouvoir être remis en question, AVOCATS.BE s'inquiète de la systématisation de l'application de la loi aux mineurs de 14 ans et se demande si elle ne devrait pas trouver à s'appliquer uniquement pour certaines infractions, dont le choix devrait être justifié :

- sur la base des données en possession du ministère public (notamment en termes de statistiques de la délinquance juvénile) ;
- au regard de l'objectif de prévention et non de répression, particulièrement pour ce qui concerne les mineurs.

7. L'extension de l'accès aux données des mineurs opérée par les articles 22 et 27 de la proposition semble trop large. Il n'est en effet pas précisé :

- en quoi le parlement s'est assuré du R.G.P.D. Or, en l'état et selon AVOCATS.BE, les textes posent clairement question en ce qui concerne la finalité des données ou encore les modes de détention de l'information ou de protection d'accès ;
- pourquoi des organismes tels que ceux qui représentent les communes (U.V.C.W., etc.) pourraient obtenir un accès aussi large sans limitation ou délégation plus précises, notamment pour s'assurer que cet accès ne soit pas détourné dans le cadre d'autres actions publiques ou d'autres politiques des communes.

8. La dématérialisation des notifications visées par l'article 22, §2, de la proposition est salutaire.

AVOCATS.BE attire simplement l'attention du législateur sur le fait que :

- l'envoi par pli ordinaire n'offre pas les garanties utiles de réception et/ou de preuve de transmission par les autorités poursuivantes ;
- l'envoi électronique doit permettre une authentification de l'émetteur, comme cela se fait dans le cadre d'autres réglementations ou procédures électroniques, ou à tout le moins une identification de l'identité complète des émetteurs et destinataires.

9. AVOCATS.BE ne comprend pas pourquoi la garantie du contrevenant de pouvoir demander à être entendu, offerte par l'article 29 de la loi du 24 juin 2013 et supprimée par les articles 22, 3^e, et 27 de la proposition pour les amendes de moins de 150 euros, n'est pas justifiée dans les travaux préparatoires.

Cette majoration du seuil du « droit à être entendu » augmente de manière disproportionnée les hypothèses dans lesquelles l'autorité n'applique pas les principes de droits de la défense et *audi alteram partem* visés dans les observations générales susvisées.

Pour AVOCATS.BE,

Alexandre PIRSON

Avocat

Membre de la commission de droit public d'AVOCATS.BE
Maître de conférences à l'ULiège

Le 7 novembre 2022