

Numéros du rôle : 5754, 5757, 5776 et 5799
Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation totale ou partielle de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, introduits par l'ASBL « Kinderrechtencoalitie Vlaanderen », par l'ASBL « Liga voor Mensenrechten » et l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », par Luc Lamine et par la Confédération des syndicats chrétiens et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 21 novembre 2013 et parvenue au greffe le 25 novembre 2013, l'ASBL « Kinderrechtencoalitie Vlaanderen », représentée par Christine Melkebeek, a introduit un recours en annulation de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales (publiée au *Moniteur belge* du 1er juillet 2013).

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 novembre 2013 et parvenue au greffe le 27 novembre 2013, l'ASBL « Liga voor Mensenrechten » et l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », assistées et représentées par Me D. Pattyn, avocat au barreau de Bruges, ont introduit un recours en annulation de la loi précitée.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 décembre 2013 et parvenue au greffe le 20 décembre 2013, Luc Lamine a introduit un recours en annulation partielle de la loi précitée.

d. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 2 janvier 2014 et parvenue au greffe le 3 janvier 2014, un recours en annulation partielle de la loi précitée a été introduit par la Confédération des syndicats chrétiens (CSC), la Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB), Marc Leemans, Claude Rolin, Rudy De Leeuw et Anne Demelenne, tous assistés et représentés par Me J. Buelens, avocat au barreau d'Anvers.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5754, 5757, 5776 et 5799 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- l'ASBL « Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten », assistée et représentée par Me B. Beelen, avocat au barreau de Louvain;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me D. D'Hooghe et Me A. Carton, avocats au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse.

Par ordonnance du 17 septembre 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 8 octobre 2014 et les affaires mise en délibéré.

A la suite des demandes de plusieurs parties à être entendues, introduites dans le délai précité, la Cour, par ordonnance du 7 octobre 2014, a fixé l'audience au 29 octobre 2014.

A l'audience publique du 29 octobre 2014 :

- ont comparu :

. Christine Melkebeek, pour la partie requérante dans l'affaire n° 5754;

. Me D. Pattyn, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 5757;

. Me J. Buelens, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 5799;

. Me T. Kappetijn, avocat au barreau de Louvain, *loco* Me B. Beelen, pour l'ASBL « Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten »;

. Me A. Carton et Me J. Poets, avocat au barreau de Bruxelles, qui comparaissaient également *loco* Me D. D'Hooghe, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la partie requérante dans l'affaire n° 5754 a déposé, pour preuve de la décision d'introduire un recours, une pièce qui n'atteste ni de la date exacte de la décision, ni du nom de l'entité qui a pris celle-ci.

A.1.2. La partie requérante joint à son mémoire en réponse l'intégralité du rapport de son conseil d'administration, dont on pourrait conclure que le recours en annulation a été introduit valablement.

A.1.3. Le Conseil des ministres maintient que la pièce déposée n'atteste ni du moment auquel la décision d'introduire un recours a été prise, ni de l'organe qui a pris celle-ci, de sorte que la condition visée à l'article 7 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle ne se trouverait pas remplie.

A.2.1. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 5754 et 5757 contestent la recevabilité des mémoires en intervention introduits par l'ASBL « Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten » (ci-après : la VVSG). Elles soutiennent que la partie intervenante ne justifie pas de l'intérêt requis. La partie requérante dans l'affaire n° 5754 conteste également que la VVSG ait décidé, valablement et dans le délai imparti, d'intervenir et que le mémoire en intervention ait été introduit à temps. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5799 se rallient aux exceptions d'irrecevabilité.

A.2.2. La VVSG soutient que son mémoire en intervention a été introduit à temps et que la décision d'intervenir a été prise dans le délai imparti par l'organe compétent. Elle précise que son intervention tend à défendre l'autonomie communale et à aider les pouvoirs locaux à atteindre leurs objectifs politiques communs. Elle tend à empêcher l'annulation de la loi attaquée, dans le cadre de la réalisation de son objectif social.

A.2.3. En ce qui concerne la recevabilité des mémoires en intervention, le Conseil des ministres s'en remet à la sagesse de la Cour.

### *Quant au fond*

#### *En ce qui concerne les règles répartitrices de compétence*

A.3.1. Dans leur premier moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 font valoir que les articles 2, 3, 3°, 4, § 1er, 1°, 29 et 46, attaqués, de la loi du 24 juin 2013 ne sont pas compatibles avec les articles 35 et 39 de la Constitution, ni avec les articles 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, et § 4, 3°, 10 et 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que les dispositions attaquées permettent aux communes d'imposer une sanction administrative communale pour les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement et pour les infractions concernant le signal C3.

Selon ces parties, il découle de la jurisprudence de la Cour que les régions sont compétentes pour édicter les règlements complémentaires qui visent à adapter la réglementation de la circulation routière aux circonstances locales ou particulières, et qu'elles peuvent, sur la base de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980, habiliter les autorités locales à imposer des sanctions administratives.

Elles observent que les dispositions attaquées autorisent, sans limitation, les communes à imposer une sanction administrative communale pour les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement. Contrairement à ce qui a été dit dans l'exposé des motifs du projet de loi qui a conduit aux dispositions attaquées, le champ d'application de celles-ci n'est pas limité au stationnement fautif. Les dispositions attaquées tendent à instaurer les sanctions administratives communales comme un instrument de la politique communale de mobilité et de stationnement, alors que, dans ces matières, il appartient aux régions d'habiliter les communes à prévoir des sanctions administratives communales. Le fait que le Roi détermine les infractions concernées en se basant sur les règlements généraux visés à l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière et à l'exception des infractions commises sur les autoroutes n'y change rien.

Toujours selon les parties requérantes, le législateur a perdu de vue que les communes peuvent adopter des règlements relatifs à l'arrêt et au stationnement pour régler des situations occasionnelles et temporaires. Les infractions à ces règlements emportent la violation d'un règlement complémentaire qui relève de la compétence des régions.

A.3.2.1. Le Conseil des ministres fait valoir que le moyen doit être limité à l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013, qui habilite les communes à sanctionner les infractions relatives au stationnement, et à l'article 29 de la même loi, qui fixe, en la matière, la procédure spéciale pour les communes.

A.3.2.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 nient cette affirmation. Selon elles, le moyen est dirigé contre toutes les dispositions qu'il mentionne et l'inconstitutionnalité de l'article 3, 3°, attaqué, de la loi du 24 juin 2013 emporte l'inconstitutionnalité des autres dispositions qui s'y rapportent.

A.3.2.3. Le Conseil des ministres répond ne pas estimer que le moyen est uniquement dirigé contre l'article 3, 3°, attaqué, de la loi du 24 juin 2013, mais constate que les autres dispositions citées dans le moyen ne concernent nullement des infractions relatives à l'arrêt et au stationnement.

A.3.3.1. Le Conseil des ministres observe que l'article 3, 3°, précité, de la loi du 24 juin 2013 habilite simplement le Roi à déterminer, par arrêté royal, les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement ainsi que certaines infractions aux règles concernant les signaux C3 et F103, qui peuvent être réprimées par une sanction administrative. La critique formulée par la partie requérante est dès lors prématurée. L'article 3, 3°, attaqué, de la loi du 24 juin 2013 limite en outre le pouvoir du Roi, étant donné que l'habilitation des communes doit rester limitée aux infractions aux règlements généraux relatifs à la police de la circulation routière, lesquels relèvent de la compétence fédérale. Le Conseil des ministres reconnaît que les communes peuvent aussi adopter des

règlements visant à régler les situations occasionnelles et temporaires, mais ces règlements ne font pas l'objet de l'habilitation visée à l'article 3, 3°, attaqué.

A.3.3.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 répondent que les règles répartitrices de compétence impliquent non seulement que le législateur ne peut pas intervenir directement mais qu'il ne peut pas non plus intervenir indirectement dans des matières qui relèvent de la compétence des régions, en habilitant le Roi à régler cette matière par un arrêté d'exécution. En adoptant cette délégation de pouvoir, le législateur s'immisce, selon elles, dans la politique communale de mobilité et de stationnement. La disposition attaquée ne fait pas apparaître non plus que cette délégation se limite aux règles relatives à la police administrative générale et au maintien de l'ordre public au niveau communal.

A.3.3.3. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes méconnaissent les termes clairs de la disposition attaquée.

A.3.4. En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, le Conseil des ministres fait valoir qu'aux termes de cette disposition, l'organisation de la politique en matière de police de la circulation routière est une matière fédérale. La police administrative générale et le maintien de l'ordre public au niveau communal relèvent de cette matière.

A.3.5.1. Etant donné que l'habilitation visée à l'article 3, 3°, attaqué, de la loi du 24 juin 2013 se limite aux règles relatives à la police générale, les articles 10 et 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne sont pas violés non plus, selon le Conseil des ministres. Cette partie ne voit pas non plus en quoi les règles procédurales particulières prévues à l'article 29, attaqué, violeraient les règles répartitrices de compétence.

A.3.5.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 répondent que l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 confère aux régions la compétence pour habiliter les communes à imposer des sanctions administratives dans les matières qui relèvent de leurs compétences.

A.3.5.3. Le Conseil des ministres estime que les parties requérantes se contentent de reproduire le contenu des articles 10 et 11 de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.3.6.1. En ce qui concerne la violation alléguée des articles 35 et 39 de la Constitution, le Conseil des ministres observe que la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle au regard de ces dispositions et que ces allégations de violation ne sont pas développées davantage.

A.3.6.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 estiment que les articles 35 et 39 de la Constitution sont des règles répartitrices de compétence et que la Cour peut effectivement procéder à un contrôle au regard de ces dispositions.

A.3.6.3. Le Conseil des ministres répond que la Cour ne peut procéder à un contrôle au regard de l'article 35 de la Constitution puisque cette disposition n'a pas encore été exécutée. L'article 39 de la Constitution ne fait que charger le législateur fédéral de fixer les compétences des régions. Selon lui, l'on n'aperçoit pas en quoi les dispositions attaquées violeraient ces dispositions constitutionnelles.

#### *Quant au principe de légalité en matière pénale*

A.4.1.1. Dans son premier moyen, la partie requérante dans l'affaire n° 5754 fait valoir que les articles 4, §§ 1er, 2 et 5, 6, §§ 1er à 3, 7, 14, § 1er, 17, 18, 19, 25, §§ 1er et 4, 31, 44, §§ 1er à 3, 47 et 49, attaqués, de la loi du 24 juin 2013 sont incompatibles avec les articles 10, 11, 12, 14 et 22bis de la Constitution, avec les articles 2, 3, 12 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant, avec les articles 4.2, 6, 7, 8, 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 119bis et 135 de la Nouvelle loi communale, avec le principe de légalité en matière pénale, avec le principe de la sécurité juridique, avec le principe de proportionnalité et avec le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que l'article 135, § 2, 7°, de la Nouvelle loi communale charge les communes de « la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme d'incivilités ».

A.4.1.2. Dans une première branche, cette partie fait valoir qu'à défaut d'une définition plus précise de ce qu'il faut entendre par la notion d'« incivilités », la loi laisse aux autorités locales le soin de le faire. Il en résulterait une insécurité juridique et une inégalité. En outre, les comportements passibles de sanctions seraient

définis largement dans les règlements de police, de sorte que beaucoup de choses dépendent de l'interprétation du comportement par l'agent constatateur.

A.4.1.3. Dans une seconde branche, cette partie fait valoir que la disposition attaquée n'est pas compatible avec les articles 3 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Elle rappelle que, dans son contrôle, la Cour a déjà pris en compte, à plusieurs reprises, l'« intérêt de l'enfant », garanti par l'article 3 précité, et que la Cour de cassation a admis que les mineurs inculpés invoquent les garanties procédurales prévues à l'article 40 précité. Elle fait ensuite valoir que le principe d'égalité et de non-discrimination est violé et que le caractère vague de la notion d'« incivilités » n'est pas compatible avec le principe de légalité en matière pénale.

A.4.2.1. Selon le Conseil des ministres, le moyen est irrecevable, faute d'exposé. La partie requérante se contenterait de citer un amalgame de dispositions et de principes violés, sans préciser en quoi telle ou telle disposition serait violée.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que le moyen est à tout le moins partiellement irrecevable, en ce que la Cour ne peut procéder à un contrôle au regard de normes législatives ou de principes généraux du droit, ni procéder à un contrôle direct au regard de conventions internationales. De plus, il n'est exposé nulle part concrètement en quoi les articles 10, 11, 12, 14 et 22*bis* de la Constitution seraient violés.

A.4.2.2. La partie requérante répond que le Conseil des ministres expose très précisément en quoi consistent les violations alléguées et mène sa défense. En ce qui concerne la violation alléguée de conventions internationales, elle souligne que la Cour tient compte, dans l'interprétation des dispositions constitutionnelles au regard desquelles elle peut exercer son contrôle, des dispositions conventionnelles internationales qui garantissent un droit fondamental analogue.

A.4.2.3. Le Conseil des ministres reconnaît qu'il est possible d'invoquer la violation d'une disposition constitutionnelle combinée avec une disposition conventionnelle liant la Belgique et ayant une portée analogue au droit fondamental invoqué. La Cour ne peut toutefois procéder à un contrôle direct au regard de dispositions conventionnelles internationales. Dans la mesure où la partie requérante ne précise pas davantage en quoi consiste la violation d'une disposition constitutionnelle qu'elle dénonce et ne démontre pas le lien avec la disposition conventionnelle invoquée, le moyen est irrecevable.

A.4.3. Quant au fond, le Conseil des ministres fait tout d'abord valoir que l'article 135, § 2, alinéa 2, 7°, de la Nouvelle loi communale a été inséré par la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes. Etant donné que cette disposition ne fait pas partie de la loi attaquée du 24 juin 2013, l'exposé de la partie requérante est dénué de pertinence. L'absence de définition ne saurait dès lors être pertinente que pour l'article 134*sexies*, § 1er, de la Nouvelle loi communale, inséré par l'article 47 de la loi du 24 juin 2013.

Selon le Conseil des ministres, l'affirmation selon laquelle le contenu normatif de la notion d'« incivilités » ne serait pas clair est en outre inexacte. Tant l'exposé des motifs de la loi du 13 mai 1999 que la circulaire OOP 30*bis* du 3 janvier 2005 explicitent cette notion. Le choix de définir la notion d'« incivilités » en des termes abstraits et de laisser chaque conseil communal décider démocratiquement de réprimer ou non les incivilités et, le cas échéant, quelles formes d'incivilités, par des sanctions administratives est un choix politique délibéré, tenant compte de l'autonomie communale et du principe de subsidiarité. Cette autonomie a toutefois été circonscrite par les restrictions contenues dans la loi du 13 mai 1999 et dans la circulaire précitée. Les communes sont donc bien liées par le contenu normatif de la notion d'« incivilités ».

A.4.4.1. Toujours selon le Conseil des ministres, la Cour n'est pas compétente pour contrôler la mise en œuvre de la loi. Il n'est dès lors pas pertinent de décrire en long et en large les comportements passibles de sanctions dans les règlements de police. La partie requérante part aussi à tort de l'idée que le principe de légalité en matière pénale, garanti par l'article 12 de la Constitution, serait applicable aux sanctions administratives. Tel n'est pas le cas, même s'il s'agit d'une peine au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il convient en tout cas de contrôler le contenu d'une disposition concrète, à savoir un règlement adopté par le conseil communal en vue d'interdire certains comportements, pour savoir s'il y a violation du principe de légalité en matière pénale. Une telle violation ne découle donc nullement des dispositions attaquées mais du règlement communal.

A.4.4.2. La partie requérante répond que le Conseil des ministres omet le fait que, dans la pratique, les communes usent librement de la notion d'« incivilités » et interprètent largement le droit d'imposer des sanctions administratives. Elle illustre ces propos par plusieurs exemples. Bon nombre de choses n'ont, par

ailleurs, pas été réglées par le législateur, de sorte que les communes disposent d'un large pouvoir d'appréciation. Etant donné qu'une sanction administrative est une peine au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, il convient de tenir compte des garanties en matière pénale, et notamment des garanties de bonne administration de la justice (article 6 précité) et de non-rétroactivité (article 7 de la Convention précitée).

A.4.4.3. Le Conseil des ministres répond que la partie requérante n'établit pas clairement en quoi les dispositions attaquées violent le principe de légalité en matière pénale et les garanties en matière pénale qui seraient applicables en l'espèce. La violation alléguée de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme est tardive, n'est pas explicitée et n'est pas combinée avec une disposition constitutionnelle au regard de laquelle la Cour peut exercer son contrôle.

A.4.5.1. En ce qui concerne la deuxième branche du premier moyen, le Conseil des ministres souligne que l'article 22*bis* de la Constitution n'empêche pas le législateur de prendre également en considération d'autres intérêts que celui de l'enfant : il ressort des travaux préparatoires relatifs à cette disposition constitutionnelle qu'il convient de trouver un équilibre entre les droits et obligations des mineurs et les autres intérêts présents dans la société. Pour le surplus, la branche se résume à un exposé purement théorique sur les droits et intérêts de l'enfant et sur les garanties pénales accordées aux enfants, de sorte qu'elle doit être déclarée irrecevable ou tout au moins non fondée.

A.4.5.2. La partie requérante répond qu'en cas de doute concernant l'interprétation d'une norme législative, il convient de préférer l'interprétation qui se rapproche le plus de l'objectif visé par l'article 22*bis* de la Constitution. Il en va de même pour les traités internationaux. La partie requérante observe également que la Cour est compétente pour procéder à un contrôle au regard de l'article 22*bis* de la Constitution.

A.4.5.3. Le Conseil des ministres répète que la partie requérante se limite à un exposé purement théorique sur les droits et intérêts de l'enfant basés sur l'article 22*bis* de la Constitution, sans développement concret.

A.5.1.1. Dans leur deuxième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 font valoir que les articles 2 à 7, 14, § 2, 17, titre II, chapitres 3 et 4, et les articles 45 à 47 de la loi du 24 juin 2013, combinés ou non avec l'article 135, § 2, 7°, de la Nouvelle loi communale, ne sont pas compatibles avec les articles 5, 6, 7, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier protocole additionnel à cette Convention, avec les articles 9, 14, 15, 19 et 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec les articles 10, 11, 12, 14, 19, 26, 41, 151 et 162 de la Constitution, avec l'article 7 du décret des 2-17 mars 1791 portant suppression de tous les droits d'aides, de toutes les maîtrises et jurandes et établissement des droits de patente, avec l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, avec le principe de légalité en matière pénale et avec les principes généraux du droit de la sécurité juridique et de la proportionnalité.

A.5.1.2. Selon le Conseil des ministres, le moyen est irrecevable, faute d'exposé. Le moyen consisterait en un amalgame de dispositions et de principes violés, sans qu'il soit précisé en quoi telle ou telle disposition serait violée. Cette partie souligne que le contenu des différentes branches du moyen est à peine cohérent et que les parties requérantes font valoir, dans une même branche, la violation des dispositions constitutionnelles les plus diverses.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que le moyen est au moins partiellement irrecevable, en ce que la Cour ne peut procéder à un contrôle au regard de normes législatives et de principes généraux du droit, ni à un contrôle direct au regard des articles 33, 41, 151 et 162 de la Constitution et au regard de conventions internationales.

A.5.1.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 répondent que le moyen mentionne les dispositions au regard desquelles la Cour doit exercer son contrôle et définit les griefs en des termes précis. Preuve en est, selon elles, que le Conseil des ministres répond au moyen de manière circonstanciée. Elles ne comprennent pas non plus pourquoi le Conseil des ministres critique le fait que la violation de plusieurs droits fondamentaux est alléguée dans une seule et même branche, puisqu'il s'agit de droits fondamentaux qui ont pour caractéristique commune de n'autoriser une ingérence ou une restriction que dans la mesure où celle-ci repose sur un fondement légal, qui doit, du reste, être suffisamment précis et prévisible. Elles soulignent enfin qu'elles invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et que la Cour doit combiner ces articles avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles internationales invoquées dans le moyen, puisque la violation d'un droit fondamental emporte une violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

A.5.1.4. Le Conseil des ministres reconnaît que le moyen n'est pas irrecevable au seul motif qu'il invoque plusieurs dispositions constitutionnelles ou conventionnelles, mais le nombre de violations invoquées en l'espèce est à ce point élevé qu'il est manifestement porté atteinte à la clarté du moyen. En ce qui concerne les articles 10 et 11 de la Constitution, le Conseil des ministres fait valoir que, dans la mesure où les parties requérantes ne précisent pas la violation alléguée du principe d'égalité et de non-discrimination et ne démontrent pas le lien avec les autres dispositions constitutionnelles citées dans le moyen, il convient de conclure à l'irrecevabilité des violations invoquées.

A.6.1. Dans la première branche de leur deuxième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 exposent que l'absence de définition des notions d' « incivilités » et de « dérangement public » n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de légalité en matière pénale et avec les règles répartitrices de compétence. Les dispositions attaquées, combinées ou non avec l'article 135 de la Nouvelle loi communale, impliquent une délégation illimitée aux autorités communales, sans définir cette délégation en des termes suffisamment précis et sans que celle-ci concerne la mise en oeuvre de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés au préalable par le législateur. Ce constat suffirait pour conclure à une violation du principe de légalité en matière pénale.

A.6.2. Le Conseil des ministres réitère le point de vue qu'il a exposé dans l'affaire n° 5754, à savoir que l'exposé des parties requérantes sur l'article 135, § 2, alinéa 2, 7°, de la Nouvelle loi communale n'est pas pertinent, que l'absence de définition de la notion d' « incivilités » ne peut être pertinente qu'en ce qui concerne l'article 134sexies, § 1er, de la Nouvelle loi communale, inséré par l'article 47 de la loi du 24 juin 2013, et que l'affirmation selon laquelle le contenu normatif de la notion d' « incivilités » ne serait pas clair serait inexacte.

Le Conseil des ministres souligne aussi que l'article 12 de la Constitution n'est pas applicable à une sanction administrative. Même si le principe de légalité en matière pénale était applicable, c'est le contenu d'une disposition concrète – en l'occurrence un règlement adopté par le conseil communal pour interdire certains comportements – qui doit alors être examiné pour établir s'il y a violation de ce principe. Une telle violation ne découle donc nullement des dispositions attaquées, mais du règlement communal.

Selon le Conseil des ministres, la jurisprudence de la Cour en matière de délégation de compétence ne pourrait pas non plus être appliquée, étant donné que cette jurisprudence concerne une délégation conférée par le pouvoir législatif au pouvoir exécutif. Or, il s'agit en l'espèce d'une condition préalable pour qu'une commune puisse prendre une décision individuelle spécifique (article 47 de la loi du 24 juin 2013) ou puisse approuver un règlement interdisant certains comportements (article 2, § 1er, de la loi du 24 juin 2013), sur la base de la compétence attribuée par l'article 135, § 2, alinéa 2, 7°, de la Nouvelle loi communale.

A.6.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 répondent que, la loi du 24 juin 2013 constitue, depuis son entrée en vigueur, l'unique fondement légal permettant d'imposer des sanctions administratives pour des infractions aux règlements ou ordonnances visant à lutter contre les incivilités. Dans le moyen, elles font valoir que la loi attaquée, combinée avec la notion d' « incivilités » limite les droits fondamentaux de manière disproportionnée. La Cour est compétente pour contrôler ceci. Les parties requérantes soulignent ensuite que les dispositions attaquées ne précisent pas les notions d' « incivilités » et de « dérangement public » et. L'énumération figurant dans la circulaire du 23 décembre 2013 n'apporte pas non plus de précisions quant à ces notions.

A.6.4. Le Conseil des ministres réplique que l'article 135, § 2, alinéa 2, 7°, de la Nouvelle loi communale reste d'application. L'affirmation selon laquelle la loi du 24 juin 2013 constitue l'unique fondement pour imposer des sanctions administratives pour des infractions à des règlements ou ordonnances visant à lutter contre les incivilités est inexacte. Les parties requérantes ne se penchent pas sur le contenu des sources juridiques précitées. Le Conseil des ministres répète que la notion d' « incivilités » est définie dans la circulaire OOP 30bis.

A.6.5.1. En ce qui concerne la délégation conférée aux autorités communales, les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 soulignent qu'en vertu des articles 41 et 162 de la Constitution, il appartient en premier lieu au législateur de fixer les limites de l'intérêt communal. Le législateur ne peut laisser aux communes le soin de fixer ces limites sur la base d'une définition imprécise de la notion d' « incivilités ». Une délégation illimitée viole en outre l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 en ce que la notion d' « incivilités » comprend des matières relevant de la compétence des régions.



A.6.5.2. Le Conseil des ministres répond que l'allégation de violation des articles 41 et 162 de la Constitution et de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 est tardive. En outre, les dispositions constitutionnelles précitées consacrent l'autonomie communale, de sorte qu'il n'appartient pas en premier lieu au législateur de déterminer ce qu'est l'intérêt communal, et l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, quatrième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que l'organisation et la politique en matière de police, y compris l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, est une compétence fédérale.

A.7.1.1. Dans la troisième branche de leur deuxième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n°5757 font valoir que les dispositions attaquées violent le principe de légalité en matière pénale en ce que la procédure administrative ne fixe pas suffisamment la forme et les conditions des poursuites et en ce qu'elles font, en matière d'infractions mixtes, une distinction qui n'est pas raisonnablement justifiée entre la forme des poursuites administratives et celle des poursuites pénales.

A.7.1.2. Le Conseil des ministres répond que le fait que le législateur prévoit une sanction administrative et une sanction pénale pour une même infraction et que des règles procédurales différentes soient applicables n'empêche pas de discrimination. Il convient toutefois de prévoir certaines garanties, comme le principe *non bis in idem*, l'accès au juge et des garanties spécifiques à l'égard des enfants. La loi attaquée prévoit ces garanties.

A.7.1.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 répondent que les sanctions administratives et les procédures visant à imposer ces sanctions sont aussi soumises au principe de légalité en matière pénale. Partant, la loi attaquée doit déterminer dans quels cas et sous quelle forme des poursuites sont possibles.

A.7.2.1. Ces mêmes parties requérantes soulignent que, contrairement à ce que prévoit le droit pénal commun (livre premier du Code d'instruction criminelle), la loi attaquée ne prévoit rien en ce qui concerne les pouvoirs d'instruction des constatateurs ne relevant pas des services de police, ni en ce qui concerne la forme et les conditions dans lesquelles ces constatateurs doivent remplir leur mission. Les poursuites administratives ne sont pas non plus assorties des mêmes garanties : le pouvoir de fixer les exigences relatives à l'indépendance du fonctionnaire sanctionnateur est laissé au Roi. Le contrevenant peut être condamné au paiement d'une indemnité de procédure et l'introduction d'un recours est moins simple, puisqu'une requête écrite est requise.

Toujours selon ces parties, l'absence de formalités et de garanties procédurales est d'autant plus gênante en ce qui concerne les infractions mixtes, puisqu'un protocole d'accord déterminera les infractions susceptibles d'être poursuivies par la commune, sans intervention du procureur.

A.7.2.2. Le Conseil des ministres répond que les infractions mixtes ne pourront être constatées que par des fonctionnaires et agents de police ou par des gardes champêtres particuliers qui ont la qualité d'officier de la police judiciaire. Il n'y a dès lors aucune différence de traitement par rapport au droit commun. A supposer qu'il y ait tout de même une différence, elle se justifie par le fait que les constatations de ces personnes bénéficient d'un plus grand crédit. En ce qui concerne les constatateurs qui n'appartiennent pas aux services de police, le Conseil des ministres nie que la loi omet de fixer les conditions auxquelles ces personnes interviennent : les conditions en matière de sélection, de coopération, de formation et de compétence de ces personnes sont précisées dans l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les conditions minimales en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétence des fonctionnaires et membres du personnel compétents pour constater les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives communales.

A.7.2.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 répètent qu'aucune disposition de la loi attaquée ne définit les pouvoirs d'investigation des constatateurs qui ne relèvent pas des services de police, que la loi attaquée ne prévoit rien quant à l'obtention de preuves et ne soumet pas les preuves à la moindre exigence de qualité. L'arrêté royal du 21 décembre 2013 cité par le Conseil des ministres ne définit pas les compétences des constatateurs et ne prévoit pas les garanties que doivent offrir les prétendues compétences des constatateurs.

A.7.2.4. Selon le Conseil des ministres, cette critique est dénuée de pertinence pour les infractions mixtes visées à l'article 3, attaqué, eu égard à la compétence exclusive des fonctionnaires de police et des gardes champêtres particuliers. Les sanctions purement administratives répriment des incivilités, telles que le dépôt de sacs poubelles, qui ne requièrent pas de plus ample régulation des actes d'investigation. La simple constatation des faits sur place peut en principe suffire pour constater une infraction. Les compétences des constatateurs ne

vont jamais au-delà du constat d'infractions passibles de sanctions administratives. Il n'est dès lors pas possible d'arrêter une personne sur la base de la loi.

A.7.3.1. En ce qui concerne l'indépendance de l'agent sanctionneur, le Conseil des ministres fait valoir que la loi attaquée prévoit bien certaines garanties (article 6). Les conditions sont précisées dans l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les conditions de qualification et d'indépendance du fonctionnaire chargé d'infliger l'amende administrative et la manière de percevoir les amendes en exécution de la loi relative aux sanctions administratives communales. Le contrôle de la légalité de la décision du fonctionnaire sanctionneur est garanti par l'article 31 de la loi attaquée, en vertu duquel le juge dispose de la pleine juridiction en ce qui concerne les sanctions administratives infligées par le fonctionnaire sanctionneur.

A.7.3.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 soulignent que la loi attaquée laisse au Roi le soin de fixer ces conditions. À cet égard, elles renvoient à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. L'indépendance des juges comme celle du ministère public sont ancrées dans la Constitution. L'indépendance du fonctionnaire sanctionneur, en revanche, ne l'est pas.

A.7.4.1. En ce qui concerne l'indemnité de procédure, le Conseil des ministres souligne que la loi attaquée ne prévoit pas de règles spécifiques. Les parties requérantes dénoncent dès lors une lacune dans le Code judiciaire, puisqu'il n'est pas prévu d'exception pour les procédures judiciaires relatives aux sanctions administratives. Quant au fond, la procédure civile découle du fait que la législation en matière de droit pénal n'est pas applicable aux sanctions administratives. L'application de la procédure civile ne produit pas d'effets disproportionnés, puisqu'une indemnité de procédure de 75 à 100 euros tout au plus est appliquée. Quant au fait que le législateur ait opté pour une requête écrite, le Conseil des ministres souligne que ceci constitue une exception à l'exigence d'une citation, ainsi qu'il ressort de l'article 1034*bis* du Code judiciaire.

A.7.4.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 répondent que l'article 31 attaqué soumet la procédure de recours aux règles de la procédure civile. L'on ne peut affirmer sérieusement non plus que l'application des règles de la procédure civile à la procédure de recours résulte de la non-applicabilité du droit pénal, puisque la sanction administrative communale constitue une peine au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans les autres procédures administratives, les intéressés peuvent du reste bénéficier d'une procédure moins risquée.

A.7.4.3. Dans la mesure où les parties requérantes font valoir que le recours dirigé contre une sanction administrative doit être traité selon les règles de la procédure pénale, elles méconnaissent, selon le Conseil des ministres, la jurisprudence de la Cour selon laquelle le fait de prévoir des règles procédurales différentes pour les sanctions administratives et pour les sanctions pénales ne saurait être considéré en soi comme discriminatoire. Selon le Conseil des ministres, la comparaison avec d'autres procédures administratives constitue un nouveau moyen, qui n'est pas recevable. En outre, les procédures auxquelles il est fait référence ne sont pas aussi dénuées de formalités qu'on le prétend.

A.8.1. Dans la deuxième branche de leur quatrième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 font valoir que l'article 47 attaqué n'est pas compatible avec le droit à la liberté individuelle ni avec le principe de légalité en matière pénale, en ce qu'il ne prévoit pas en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique les conditions et les cas dans lesquels une interdiction de lieu peut être imposée.

A.8.2. Le Conseil des ministres répond que les parties requérantes partent à tort de l'idée que le principe de légalité en matière pénale serait applicable à l'article 134*sexies* de la Nouvelle loi communale. Tout d'abord, les articles 12 et 14 de la Constitution ne sont pas applicables aux sanctions administratives, même s'il s'agit de peines au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'interdiction temporaire de lieu est une mesure de police administrative à portée limitée. L'interdiction de lieu est en effet limitée dans le temps et dans l'espace, un avertissement préalable est requis et l'intéressé a le droit d'être entendu.

Pour autant que de besoin, le Conseil des ministres conteste l'affirmation selon laquelle l'article 134*sexies* de la Nouvelle loi communale n'est pas suffisamment clair. Une sanction basée sur cette disposition n'est possible qu'en cas de trouble de l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs ou en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal, commises sur un même lieu ou à l'occasion d'événements similaires. La portée de la sanction est aussi suffisamment précise. La disposition

attaquée est applicable à l'auteur ou aux auteurs des comportements sanctionnés par cette disposition, y compris les mineurs. La décision du bourgmestre doit être motivée par des raisons fondées sur le trouble de l'ordre public. Il y aura lieu de démontrer, dans cette motivation, le caractère proportionné de la mesure.

A.8.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 répètent que les conditions et cas dans lesquels une interdiction de lieu peut être imposée ne sont pas clairs et que leur contenu normatif n'est pas suffisamment précis. Dans la mesure où le Conseil des ministres reconnaît que l'interdiction de lieu s'applique aux mineurs, les parties requérantes soulignent que la Cour exige des garanties particulières en ce qui concerne l'administration de la justice à l'égard de mineurs. La disposition attaquée ne prévoit pas ces garanties, de sorte que l'application de l'interdiction de lieu à des mineurs n'est pas compatible avec les articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ni avec les articles 10, 11, 12 et 22bis de la Constitution.

A.8.4. Le Conseil des ministres répond que ces allégations de violation des articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 10, 11, 12 et 22bis de la Constitution n'ont pas été mentionnées dans la requête et qu'elles sont dès lors irrecevables.

A.9.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5799 prennent un premier moyen de la violation des articles 10, 11, 12, 14, 19, 25, 26 et 27 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 7, 10, 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec les Conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) n<sup>os</sup> 87 et 98 et avec les principes généraux du droit de la sécurité juridique et de la proportionnalité.

A.9.2. Selon le Conseil des ministres, le moyen est irrecevable. Il mentionne en effet un amalgame de dispositions et de principes considérés comme étant violés, sans qu'il soit précisé, *in concreto*, en quoi telle ou telle disposition serait violée. Le moyen est tout au moins partiellement irrecevable, puisque la Cour n'est pas compétente pour procéder à un contrôle au regard de principes généraux du droit et de conventions internationales.

A.9.3. Les parties requérantes répondent que le moyen indique et définit les dispositions attaquées et les griefs avec la précision requise et sans ambiguïté. Le Conseil des ministres discute d'ailleurs le moyen de manière circonstanciée. Toujours selon les parties requérantes, la Cour a déjà admis que la violation d'un droit fondamental implique *ipso facto* une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, de sorte que la Cour peut procéder à un contrôle au regard de principes généraux du droit et de conventions internationales, en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.9.4. Le Conseil des ministres répond que les dispositions dont la violation est alléguée sont si nombreuses qu'il est manifestement porté atteinte à la clarté du moyen. Les parties requérantes n'ont pas précisé non plus la violation alléguée du principe d'égalité et de non-discrimination et n'ont pas démontré le lien entre ce principe et les autres normes dont la violation est alléguée.

A.10.1.1. Dans la première branche de leur premier moyen, les parties requérantes dans l'affaire n°5799 font valoir que les articles 2, 3 et 48, attaqués, combinés ou non avec l'article 135, § 2, 7°, de la Nouvelle loi communale, ne sont pas compatibles avec les articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 7 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les principes de la sécurité juridique et de la proportionnalité, en ce que les communes peuvent instaurer des peines et des sanctions administratives, sans qu'il soit précisé ce qu'il convient d'entendre par peines et sanctions administratives et par la notion d'« incivilités ».

Les parties requérantes soulignent que les sanctions administratives communales revêtent un caractère pénal. Pourtant, ni l'article 2, attaqué, ni aucune autre disposition de la loi ne définissent ce qu'il convient d'entendre par peines et sanctions administratives. Une telle omission est incompatible avec le principe de légalité en matière pénale.

Selon ces parties, la portée de la sanction administrative peut être énorme, puisque l'article 2, attaqué, renvoie aux infractions aux règlements et ordonnances des communes. La lecture combinée de cette disposition avec l'article 135, § 2, 7°, de la Nouvelle loi communale, qui habilite le bourgmestre à intervenir en cas d'incivilités, a pour effet qu'une sanction administrative peut aussi être prévue dans ce cas. Ces parties reconnaissent que la Cour a admis, dans son arrêt n° 62/2010 que les « petites formes d'incivilités » avaient un champ d'application bien défini. La Cour est toutefois parvenue à cette conclusion parce que les travaux

préparatoires précisait suffisamment ce qu'il fallait entendre par ces termes et parce que ces derniers étaient exclusivement applicables en cas d'abandon, de gestion ou de transport de déchets. Ces deux motifs ne s'appliquent pas aux dispositions attaquées. C'est pourquoi il convient bien davantage, pour établir si la notion d'« incivilités » résiste au contrôle de légalité, de renvoyer à l'arrêt n° 69/2003, dans lequel la Cour s'est prononcée sur l'utilisation de cette notion dans une disposition pénale. La circulaire OOP 30bis, qui est antérieure aux dispositions attaquées, ne saurait remédier au caractère vague de la loi, puisque la définition de la notion d'« incivilités » n'a pas été reprise dans la loi.

Selon les parties requérantes, les dispositions attaquées ne sont pas compatibles non plus avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans la mesure où le législateur a conféré aux communes un pouvoir normatif supplémentaire. Il ferait ainsi naître une discrimination entre des faits passibles de sanction dans une commune, mais pas dans une autre.

A.10.2. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes se fondent sur des prémisses erronées. Premièrement, les articles 12 et 14 ne s'appliquent pas aux sanctions administratives. Deuxièmement, la loi attaquée n'octroie pas aux communes un pouvoir normatif supplémentaire en ajoutant la notion d'« incivilités ». L'article 135, § 2, alinéa 2, 7°, de la Nouvelle loi communale, qui contient cette notion, remonte à la loi du 13 mai 1999. La prétendue absence de définition de la notion ne saurait concerner que l'article 47 de la loi attaquée, mais cette disposition n'est pas attaquée dans la première branche du premier moyen. Enfin, l'affirmation selon laquelle la notion d'« incivilités » ne serait pas claire est inexacte. Cette notion est explicitée dans l'exposé des motifs de la loi du 13 mai 1999 et dans la circulaire OOP 30bis. Une circulaire du 23 décembre 2013 confirme que la circulaire OOP 30bis est toujours d'application.

Le Conseil des ministres fait valoir que la critique des parties requérantes au sujet des articles 2, 3 et 48, fondée sur le principe de légalité en matière pénale, est dénuée de pertinence : même si ce principe était applicable, il faudrait, pour établir qu'il est violé, examiner le contenu d'un règlement adopté par un conseil communal en vue de sanctionner certains comportements. Les dispositions attaquées ne font qu'attribuer une compétence aux communes.

En ce qui concerne la non-publication des règlements communaux, le Conseil des ministres renvoie à l'article 186 du décret communal, en vertu duquel tous les règlements et ordonnances communaux doivent être publiés sur le site Internet de la commune. Les articles 15 et 23, § 1er, de la loi attaquée contiennent en outre des obligations de transparence particulières.

Le Conseil des ministres estime que le fait que les communes sanctionnent administrativement des infractions différentes dans le cadre de leurs compétences en matière de police n'est pas incompatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination. Il s'agit d'un effet d'une suite logique de l'autonomie communale.

A.10.3.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes se rallient tout d'abord aux arguments des parties requérantes dans l'affaire n° 5757, selon lesquels la loi attaquée constitue le seul fondement légal permettant d'imposer des sanctions administratives.

A.10.3.2. Le Conseil des ministres répond que l'article 135, § 2, 7°, de la Nouvelle loi communale reste applicable, de sorte que cette affirmation est inexacte.

A.10.4.1. Selon les parties requérantes, le Conseil des ministres reconnaît lui-même que le contenu normatif de la notion d'« incivilités » est insuffisant, dans la mesure où il ne fait que renvoyer à une circulaire du 23 décembre 2013, dont le texte même dit qu'il n'existe aucune définition légale. Le Conseil des ministres ne se penche pas non plus sur la jurisprudence de la Cour, citée par les parties requérantes, selon laquelle la notion d'« incivilités » n'est pas suffisamment claire.

A.10.4.2. Le Conseil des ministres répond que les parties requérantes n'approfondissent pas le contenu des circulaires précitées et ne font qu'affirmer que cette situation conduit à l'arbitraire.

A.11.1. Dans la deuxième branche de leur quatrième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 5799 font valoir que l'article 47 attaqué n'est pas compatible avec les articles 12 et 14 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 5 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans la mesure où l'interdiction

temporaire de lieu peut être édictée sur la base de plusieurs incriminations floues. Selon elles, les termes « comportements individuels ou collectifs » et « infractions commises dans un même lieu ou à l'occasion d'événements semblables » ne sont pas suffisamment clairs. Il en va de même en ce qui concerne les notions d'« infractions répétées », d'« ordre public » et d'« incivilités ». Enfin, la notion de « nuisance » est susceptible de nombreuses interprétations, de sorte qu'il s'agit d'une notion subjective par excellence.

A.11.2. Le Conseil des ministres répond que l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas aux limitations de la liberté individuelle comme l'interdiction temporaire de lieu. Cette branche est aussi fondée sur la prémisse erronée selon laquelle le principe de légalité en matière pénale serait applicable à l'article 134<sup>sexies</sup> de la Nouvelle loi communale. Le Conseil des ministres répète qu'il s'agit simplement d'une mesure de police administrative et que, sur la base de la formulation des dispositions attaquées, chacun peut savoir de manière suffisamment précise quelle sanction il risque.

A.11.3. Dans leur réponse, les parties requérantes renvoient à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. Elles ajoutent que le risque d'une intervention arbitraire du pouvoir exécutif pour décider une interdiction de lieu ne saurait être exclu. La disposition attaquée ne définit donc pas en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, les conditions et cas dans lesquels une interdiction de lieu peut être imposée. Les parties requérantes renvoient à la décision n° 59/2011, du 13 septembre 2011, du Comité européen des droits sociaux, qui n'admet des restrictions au droit à l'action collective que pour autant que celles-ci soient prévues par la loi.

A.11.4. Le Conseil des ministres répond que la pertinence de cette décision, qui traite de la licéité du fait de mettre fin à une grève par ordre judiciaire, n'est pas claire. Le Conseil des ministres insiste sur le fait que l'objectif de l'interdiction de lieu ne relève pas du droit social, mais vise à prévoir un mécanisme de prévention de troubles de l'ordre public. Il souligne aussi que le Comité européen des droits sociaux admet que le droit de grève peut être soumis à certaines restrictions légales.

*Quant au droit à la liberté individuelle, à la liberté d'expression, à la liberté d'association (syndicale) et de réunion, au droit à la négociation collective et à la liberté de commerce et d'industrie*

A.12.1. Dans la deuxième branche de leur deuxième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 font valoir que les dispositions attaquées dans le moyen ne sont pas compatibles avec le principe de légalité en matière pénale, avec la liberté individuelle, avec la liberté d'expression et avec la liberté de réunion, en ce que, dans la mesure où la délégation de compétences aux communes est illimitée, elle peut aussi comprendre la lutte contre les incivilités morales et la définition des infractions aux incivilités morales et que les infractions établies par les communes peuvent aussi impliquer des ingérences dans la liberté d'expression et de réunion.

Les parties requérantes exposent que l'habilitation des conseils communaux à édicter des règlements de police, prévue aux articles 119 et 135 de la Nouvelle loi communale, ne comprend pas la protection de l'ordre public moral. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, la loi du 13 mai 1999 n'y change rien. La notion illimitée d'« incivilités » a toutefois pour effet que les communes sanctionnent des comportements pour la simple raison qu'elles considèrent ceux-ci comme immoraux, sans qu'ils aient d'effet matériel. Dans la mesure où les dispositions attaquées ne limitent pas les notions de « dérangement public » et d'« incivilités », de sorte que les sanctions administratives prévues par la loi peuvent être appliquées à des infractions qui touchent à l'ordre public moral, elles limiteraient la liberté individuelle. Cette restriction n'est pas raisonnablement justifiée.

Selon ces parties, le caractère illimité de la notion d'« incivilités », a pour effet que l'exercice de la liberté d'expression et de la liberté de réunion est passible d'une sanction administrative. Cette ingérence n'est pas justifiée.

A.12.2.1. Le Conseil des ministres répond que la notion d'« incivilités » est suffisamment claire et n'est, du reste, pas nouvelle. La loi du 24 juin 2013 ne modifie pas la portée de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, de sorte que l'affirmation selon laquelle cette loi aurait pour effet que des sanctions administratives peuvent également être appliquées pour les infractions qui touchent à l'ordre public moral, est dénuée de tout fondement.

A.12.2.2. Les parties requérantes répètent que les dispositions attaquées ne limitent pas les notions de « dérangement public » et d'« incivilités ». Il appartient toutefois à la Cour de décider de l'interprétation à donner aux dispositions attaquées. Dans l'interprétation selon laquelle elles n'habilitent pas les communes à prendre des règlements de police et à imposer des peines ou des sanctions administratives en vue du maintien de l'ordre public moral, les dispositions attaquées sont effectivement compatibles avec la Constitution.

A.12.2.3. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes reviennent sur leur critique avec cette interprétation conforme à la Constitution. Il n'adopte lui-même aucun point de vue quant à la question de savoir si, sur la base de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, les communes ne peuvent maintenir que l'ordre public matériel ou peuvent aussi maintenir l'ordre public moral. La réponse à cette question n'est en effet pas pertinente pour constater la constitutionnalité des dispositions attaquées.

A.12.3.1. En ce qui concerne les règlements communaux qui limiteraient la liberté d'expression et la liberté de réunion, le Conseil des ministres souligne que ces règlements doivent respecter les droits fondamentaux. La loi du 24 juin 2013 ne contient pas la moindre disposition qui incite ou autorise les communes à porter atteinte aux droits fondamentaux. Seul un examen des règlements communaux spécifiques permettra de déterminer si le règlement communal respecte les droits fondamentaux.

A.12.3.2. Les parties requérantes répondent que la loi attaquée habilite les communes à prévoir des peines ou des sanctions administratives pour les infractions commises dans le cadre de l'exercice de la liberté d'expression ou de la liberté de réunion. Les dispositions attaquées constituent le fondement légal de l'ingérence des communes dans l'exercice de ces droits.

A.12.4. Selon le Conseil des ministres, la violation du principe de légalité en matière pénale et de la liberté individuelle n'est pas précisée davantage dans la deuxième branche du deuxième moyen soulevé par les parties requérantes dans l'affaire n° 5757, de sorte que la branche serait irrecevable sur ce point.

A.13.1. Dans la quatrième branche de leur deuxième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 font valoir que les dispositions attaquées ne sont pas compatibles avec le principe de légalité en matière pénale, la liberté individuelle et la liberté de commerce et d'industrie, en ce qu'aucune formalité ni garantie procédurale ne sont prévues lorsqu'une suspension, un retrait ou une fermeture tels que visés à l'article 4, § 1er, 2° à 4°, sont imposés comme sanction administrative. Elles soulignent qu'en vertu de l'article 45, attaqué, la suspension, le retrait ou la fermeture, visés à l'article 4, § 1er, 2° à 4°, sont imposés par le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal. Il s'agit d'une ingérence profonde dans la liberté individuelle, dont relève la liberté de commerce et d'industrie. Pourtant, les dispositions attaquées prévoient uniquement que cette sanction doit être proportionnée (article 7) et que les autorités communales doivent avertir l'intéressé au préalable (article 45). Pour le surplus, aucune formalité ou garantie procédurale particulière n'est prévue pour le contrevenant et aucun recours n'est organisé. Selon les parties requérantes dans l'affaire n° 5757, ceci est d'autant plus grave qu'en ce qui concerne les infractions mixtes poursuivies au pénal, la fermeture ne peut être ordonnée, par le juge, que comme peine correctionnelle, et encore, uniquement à l'égard de personnes morales.

A.13.2.1. Le Conseil des ministres fait tout d'abord valoir qu'il ne s'agit pas de sanctions à caractère pénal mais de sanctions administratives. En outre, des garanties procédurales suffisantes sont prévues : l'avertissement visé à l'article 45, alinéa 2, de la loi du 24 juin 2013 vise à informer la partie avertie des conséquences particulières de son éventuel silence suite à la notification d'une infraction à un règlement communal; la décision par laquelle la sanction administrative est prononcée doit dûment exposer les motifs de la décision; le collège des bourgmestre et échevins et le conseil communal sont tenus par les principes généraux de bonne administration; la sanction doit être proportionnée aux faits; les justiciables peuvent introduire un recours devant le Conseil d'Etat.

A.13.2.2. Les requérants répètent que le principe de légalité en matière pénale, tel qu'il est garanti par les articles 12 et 14 de la Constitution et par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, tend à exclure tout risque d'intervention arbitraire dans l'établissement et l'application des peines. La commune dispose toutefois de la compétence la plus étendue pour prévoir les infractions passibles d'une suspension, d'un retrait et d'une fermeture et le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal du pouvoir d'imposer ou non ces sanctions drastiques.

A.13.2.3. Le Conseil des ministres répond que la condition de proportionnalité contenue dans l'article 7 précité exige que les sanctions administratives ne puissent être fixées que dans des limites bien définies. Il souligne également que l'avertissement prévu à l'article 45 de la loi attaquée doit contenir un extrait du règlement ou de l'ordonnance outrepassés.

A.13.3.1. Le Conseil des ministres conteste l'affirmation selon laquelle la loi pénale prévoit la fermeture à l'égard des seules personnes morales. Les articles 382, § 2, 388 et 433<sup>novies</sup> du Code pénal prévoient aussi ces sanctions à l'égard des personnes physiques. En outre, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour fixer les limites et les montants des sanctions administratives.

A.13.3.2. Les parties requérantes répondent que les infractions précitées ne sont pas des infractions mixtes et ne peuvent dès lors jamais faire l'objet de poursuites administratives. Le Code pénal ne prévoit la fermeture comme peine pour aucune des infractions qui constituent une infraction mixte au sens de l'article 3 attaqué.

A.13.3.3. Le Conseil des ministres répond que la distinction entre les champs d'application de la fermeture visée à l'article 4, § 1er, 4<sup>o</sup>, de la loi du 24 juin 2013, d'une part, et de la sanction pénale de la fermeture de l'établissement, d'autre part, est en tout cas raisonnablement justifiée, eu égard au large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur.

A.14.1. Dans la deuxième branche de leur premier moyen, les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 5799 font valoir que les articles 2, 3 et 48, attaqués, de la loi du 24 juin 2013, combinés ou non avec l'article 135, § 2, 7<sup>o</sup>, de la Nouvelle loi communale, ne sont pas compatibles avec les articles 12, 14, 19, 25, 26 et 27 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 5, 7, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec les Conventions OIT n<sup>os</sup> 87 et 98, en ce que les personnes qui exercent les droits fondamentaux mentionnés dans le moyen peuvent faire l'objet d'une sanction administrative. Les dispositions attaquées ne garantiraient pas que les restrictions des droits fondamentaux précités remplissent les conditions de légalité, de légitimité et de proportionnalité.

Selon les parties requérantes, le caractère illimité de la notion d'« incivilités » permettrait aux communes de réprimer des manifestations démocratiques, y compris des actions syndicales, par des sanctions administratives.

A.14.2. Le Conseil des ministres répond tout d'abord que l'article 135, § 2, alinéa 2, 7<sup>o</sup>, de la Nouvelle loi communale ne fait pas partie de la loi du 24 juin 2013, de sorte que l'exposé des parties sur l'inconstitutionnalité de cette disposition n'est pas pertinent.

Ensuite, le Conseil des ministres observe que les droits invoqués dans le moyen ne sont pas absolus et doivent être mis en balance avec d'autres droits. Il estime également que la branche est dirigée contre une application hypothétique des dispositions attaquées de la part des communes. La Cour ne peut toutefois se prononcer sur l'application ou l'exécution de dispositions législatives. En outre, les règlements communaux doivent respecter ces droits fondamentaux.

En ce qui concerne la proportionnalité, le Conseil des ministres souligne que l'amende administrative peut tout au plus s'élever à 350 euros, qu'un recours juridictionnel peut être introduit contre toute sanction administrative et que l'article 7 de la loi du 24 juin 2013 prévoit que la sanction doit être proportionnée aux faits.

A.14.3. Les parties requérantes répondent que la loi du 24 juin 2013 constitue le fondement légal permettant de punir l'exercice de droits fondamentaux par des sanctions administratives communales. Le texte même de la loi doit dès lors prévoir qu'il convient d'éviter toute atteinte à des droits fondamentaux et préciser les modalités pour ce faire. Les dispositions attaquées facilitent en outre ces atteintes aux droits fondamentaux, en ce qu'elles remplacent un contrôle juridictionnel préalable par un contrôle *a posteriori*.

A.14.4. Le Conseil des ministres réitère son point de vue.

*Quant au respect de la vie privée*

A.15.1.1. Dans son cinquième moyen, la partie requérante dans l'affaire n° 5754 fait valoir que les articles 25, § 1er, et 44, attaqués, de la loi du 24 juin 2013 ne sont pas compatibles avec les articles 10, 11, 22, alinéa 1er, et 22bis de la Constitution, avec les articles 3, 12 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant, avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, et avec les principes généraux du droit de la sécurité juridique et de la proportionnalité.

A.15.1.2. Selon le Conseil des ministres, le moyen est irrecevable, faute d'exposé. La partie requérante se contenterait de faire un amalgame de dispositions et de principes violés sans préciser en quoi telle ou telle disposition serait violée.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que le moyen est tout au moins partiellement irrecevable, dans la mesure où la Cour ne peut procéder à un contrôle au regard de principes généraux du droit et où elle ne peut procéder à un contrôle direct au regard de conventions internationales. De plus, il n'est nulle part exposé clairement en quoi les articles 10, 11 et 22bis de la Constitution et les articles 3, 12 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant seraient violés.

A.15.1.3. En ce qui concerne le contrôle au regard des dispositions conventionnelles internationales « et autres », la partie requérante renvoie à ce qu'elle a exposé antérieurement.

A.15.2.1. Dans une première branche du moyen, la partie requérante expose que, bien que le législateur dispose d'une marge d'appréciation pour prévoir un régime légal impliquant une ingérence dans la vie privée, cette marge d'appréciation n'est pas illimitée. Il convient de vérifier si le législateur a trouvé un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause.

A.15.2.2. Le Conseil des ministres répond que les articles 25 et 44 visent précisément à prévoir des garanties légales pour tenir compte des remarques formulées par la Commission de la protection de la vie privée. Il n'aperçoit donc pas en quoi ces dispositions légales violeraient l'article 22 de la Constitution.

A.15.2.3. La partie requérante observe que le fait d'imposer des sanctions administratives nécessite de traiter des données, de sorte que ces sanctions peuvent entraîner des violations de la vie privée. Ces violations ne satisferaient ni au principe de légalité, ni au principe de proportionnalité.

A.15.2.4. Selon le Conseil des ministres, le moyen est irrecevable dans la mesure où il allègue une violation du principe de légalité, puisque la Cour ne peut procéder à un contrôle direct au regard de ce principe. En tout cas, le grief est non fondé : les dispositions attaquées ont précisément pour but de prévoir des garanties légales en matière de protection de la vie privée.

A.15.3.1. Dans la deuxième branche du moyen, la partie requérante dans l'affaire n° 5754 renvoie à la recommandation n° 4/2010 de la Commission de la protection de la vie privée du 19 mai 2010, dans laquelle cette dernière exprime ses doutes quant à la compatibilité de la réglementation relative aux sanctions administratives communales avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, seules quelques communes et provinces ont signalé à la Commission leur banque de données relative aux sanctions administratives communales. Les dispositions attaquées seraient dès lors contraires au principe de la sécurité juridique.

A.15.3.2. Le Conseil des ministres répond que cette branche du moyen est uniquement fondée sur la violation du principe de la sécurité juridique et qu'il n'est par conséquent pas recevable. Pour le surplus, la critique formulée par la partie requérante n'est pas dirigée contre les dispositions attaquées mais contre les pratiques de certaines communes.

A.15.3.3. La partie requérante répond que l'article 8 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée prévoit, à l'égard des traitements de données à caractère personnel, un régime plus strict pour le traitement de données judiciaires. Elle observe que la loi ne détermine pas les communes qui sont responsables du traitement de données dans le registre des sanctions administratives communales lorsqu'un registre est ouvert pour plusieurs communes.



A.15.3.4. Le Conseil des ministres reconnaît que la loi du 8 décembre 1992 est d'application, mais il ne voit pas en quoi ceci conduirait à une inconstitutionnalité. L'application de cette loi a pour effet d'offrir des garanties supplémentaires aux justiciables. Le Conseil des ministres conteste le fait que les dispositions attaquées ne seraient pas claires : les communes peuvent décider de conserver ensemble un seul et unique registre et doivent se concerter pour déterminer la personne qui sera responsable du traitement des données.

A.16.1. Dans leur troisième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 5799 font valoir que l'article 44, attaqué, de la loi du 24 juin 2013 n'est pas compatible avec l'article 22 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans la mesure où pendant cinq ans, les communes doivent tenir un registre des personnes qui ont fait l'objet d'une sanction administrative.

Selon les parties requérantes, l'objectif poursuivi, à savoir assurer la gestion des sanctions administratives et des mesures alternatives, ne suffit pas pour justifier la violation d'un droit fondamental. Si l'objectif est de réaliser des statistiques, un fichier anonymisé suffit. Si l'objectif consiste à prévenir toute récidive, il convient alors de noter que la loi attaquée ne prévoit pas la moindre règle en matière de récidive. L'on ne saurait en outre déduire de la disposition attaquée que le registre ne contient que des données relatives à des sanctions administratives définitives. Enfin, la conservation des données pendant cinq ans est disproportionnée, puisque l'article 7 prévoit qu'il y a récidive lorsque le contrevenant a déjà été sanctionné pour une même infraction au cours des 24 mois précédents. Les parties requérantes renvoient à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, cette dernière ayant jugé que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme est violé si des données sont conservées, mêmes sur les petites infractions, s'il est fait abstraction de la personne du contrevenant et de l'infraction, s'il est impossible pour la personne concernée de faire supprimer les données et si aucun contrôle indépendant de cette conservation de données n'est prévu.

Toujours selon les parties requérantes, il appartient au législateur de définir les modalités de l'enregistrement. Ce pouvoir ne saurait être délégué au Roi.

A.16.2.1. Le Conseil des ministres répond que la tenue du registre visé à l'article 44 attaqué poursuit deux objectifs, à savoir offrir au fonctionnaire sanctionnateur la possibilité de vérifier si le contrevenant se trouve ou non dans une situation de récidive et avoir un meilleur aperçu global des cas faisant l'objet de sanctions administratives. Ce registre a ainsi pour but d'assurer la gestion des sanctions administratives et/ou mesures alternatives, ce qui peut être considéré comme un besoin social impérieux. L'article 52 de la loi du 24 juin 2013 prévoit du reste une évaluation de cette loi tous les deux ans par le Parlement, ce qui ne serait pas possible sans un aperçu du nombre de catégories d'amendes administratives qui ont été infligées et de la nature des infractions.

A.16.2.2. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes partent à tort de l'idée que sont aussi enregistrées les sanctions non définitives. Il découlerait de l'article 44, § 2, 5°, que ne figureraient dans le registre que les sanctions non susceptibles de recours ou, à supposer qu'un recours ait été introduit, non annulées.

A.16.2.3. Le Conseil des ministres souligne que la loi du 8 décembre 1992 s'applique au registre des sanctions administratives communales, de sorte que les garanties prévues par cette loi sont d'application. Le droit d'accès est aussi limité au fonctionnaire sanctionnateur (article 44, § 3, alinéa 1er), les données stockées sont limitées à celles qui sont énumérées à l'article 44, § 2, et, après cinq ans, les données doivent soit être détruites, soit être rendues anonymes (article 44, § 2, de la loi du 24 juin 2013). Ce délai de cinq ans correspond au délai de prescription quinquennal prévu pour les amendes administratives.

A.16.2.4. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme citée par les parties requérantes n'est pas pertinente, selon le Conseil des ministres, puisqu'elle porte sur d'autres données que de simples données personnelles, comme les empreintes digitales et les profils ADN, parce que ces données étaient stockées pour une durée indéterminée et parce que les données relatives aux mineurs étaient également conservées, ce qu'interdit l'article 44, § 2, 1°, attaqué.

A.16.2.5. En ce qui concerne la délégation au Roi, le Conseil des ministres estime que les parties requérantes ne démontrent pas le lien entre cette critique et les dispositions attaquées.

*Quant à l'interdiction temporaire de lieu*

A.17.1.1. Dans son sixième moyen, la partie requérante dans l'affaire n° 5754 fait valoir que l'article 47 attaqué n'est pas compatible avec les articles 10, 11, 22, alinéa 1er, et 22*bis* de la Constitution, avec les articles 3 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant, avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec le principe de légalité en matière pénale, avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de proportionnalité, en ce que l'interdiction temporaire de lieu est appliquée à des mineurs, sans garanties et sans intervention du juge de la jeunesse (première branche) et en ce que le bourgmestre bénéficie de pouvoirs étendus pour infliger une interdiction de lieu (deuxième branche).

A.17.1.2. La partie requérante souligne que le mineur auquel peut être imposée l'interdiction temporaire de lieu est privé des droits que la loi du 8 avril 1965 (ci-après la loi sur la protection de la jeunesse) lui confère. Cette situation serait incompatible avec l'article 13 de la Constitution, avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 3, paragraphe 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant. La partie requérante renvoie à l'arrêt n° 155/2002, du 6 novembre 2002, dans lequel la Cour a jugé que l'application de sanctions administratives priverait les mineurs des garanties procédurales de la loi sur la protection de la jeunesse.

A.17.1.3. La partie requérante fait également valoir que le bourgmestre a reçu des pouvoirs très étendus, alors que le principe de légalité exige que les comportements réprimés et les peines qui peuvent être infligées soient déterminés avec précision, que la loi soit accessible et prévisible et qu'il y ait suffisamment de garanties contre l'abus du pouvoir discrétionnaire du pouvoir exécutif. Ces conditions ne sont pas remplies. Rien n'est prévu quant à l'implication parentale et l'assistance d'office d'un avocat. Il n'est pas davantage prévu une possibilité de recours particulière. L'âge à partir duquel une interdiction de lieu est possible ou les conditions auxquelles un mineur peut se voir infliger une interdiction de lieu ne sont pas déterminés. Or, l'interdiction de lieu a un caractère punitif évident.

A.17.2.1. Selon le Conseil des ministres, le moyen est irrecevable faute d'exposé. La partie requérante se bornerait à mentionner un amalgame de dispositions et de principes violés, sans indiquer en quoi telle ou telle disposition serait violée.

A.17.2.2. Le Conseil des ministres estime, en ordre subsidiaire, que le moyen est tout au moins partiellement irrecevable, en ce que la Cour ne peut exercer un contrôle au regard de principes généraux du droit et ne peut exercer un contrôle direct au regard de conventions internationales. Pour le surplus, il n'est exposé nulle part concrètement en quoi les articles 22, alinéa 1er, et 22*bis* de la Constitution et les articles 3 et 40 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant seraient violés.

A.17.2.3. La partie requérante souligne que le Conseil des ministres a répondu quant au fond et renvoie à ce qu'elle a exposé antérieurement concernant le contrôle au regard de conventions internationales.

A.17.3.1. En ce qui concerne la première branche du moyen, le Conseil des ministres observe que l'article 134*sexies* de la Nouvelle loi communale prévoit une mesure de police administrative à l'encontre des troubles de l'ordre public. Cette disposition a dès lors une portée limitée et ne restreint pas les droits de l'intéressé de manière disproportionnée. En effet, l'interdiction de lieu est limitée dans le temps et dans l'espace; il faut un avertissement préalable et l'intéressé a le droit d'être entendu; les conséquences du non-respect de l'interdiction de lieu sont limitées à l'infliction éventuelle d'une amende administrative.

A.17.3.2. La thèse selon laquelle un mineur est soustrait au juge de la jeunesse dans le cadre de l'article 134*sexies* de la Nouvelle loi communale est, selon le Conseil des ministres, inexacte. En cas de non-respect de l'interdiction de lieu, une amende administrative peut être infligée, de sorte que toutes les garanties de la loi du 24 juin 2013 sont applicables, en ce compris l'accès au juge de la jeunesse. Par ailleurs, la compétence du Conseil d'Etat se justifie par le fait que cette juridiction peut exercer un contrôle au regard de la loi et des principes généraux du droit.

A.17.4.1. En ce qui concerne la deuxième branche, le Conseil des ministres observe que la partie requérante part erronément du principe qu'il s'agit d'une sanction pénale. Il s'agit en revanche d'une mesure de police dont la portée est limitée.

A.17.4.2. La partie requérante répond que le bourgmestre, membre du pouvoir exécutif, et non un juge indépendant et impartial, peut infliger une sanction pénale privative de liberté. Cette situation ne serait pas compatible avec la liberté personnelle.

A.17.4.3. Le Conseil des ministres répond que l'article 12, alinéa 3, de la Constitution est uniquement applicable aux arrestations privatives de liberté et qu'il n'est pas non plus question d'une privation de liberté au sens de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.17.5. Selon le Conseil des ministres, la partie requérante ne précise pas les autres violations invoquées dans le moyen, celles-ci devant dès lors être déclarées irrecevables.

A.18.1.1. Dans la première branche de leur quatrième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 font valoir que l'article 47 attaqué n'est pas compatible avec le droit à la liberté personnelle et avec le droit à un procès équitable en ce que le bourgmestre, le collègue des bourgmestre et échevins ou collègue communal peuvent infliger une sanction pénale limitative de liberté, alors qu'en vertu des articles 12 et 14 de la Constitution et des articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, cette possibilité est réservée à un juge indépendant et impartial.

A.18.1.2. Selon les parties requérantes, l'interdiction de lieu a un but répressif et doit dès lors être considérée comme une sanction pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. La disposition attaquée habilite toutefois un membre du pouvoir exécutif, au lieu d'un juge indépendant et impartial, à infliger une sanction pénale privative de liberté. Par conséquent, cette disposition viole la liberté personnelle. Etant donné que seul un recours au Conseil d'Etat est possible, la garantie d'un contrôle ou d'une validation juridictionnels obligatoires, et dès lors le droit à un procès équitable, seraient violés.

A.18.2.1. Selon le Conseil des ministres, le quatrième moyen est irrecevable faute d'exposé. Le moyen consisterait en un amalgame de dispositions et de principes violés, sans préciser en quoi telle ou telle disposition serait violée.

A.18.2.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que le moyen est tout au moins partiellement irrecevable, en ce que la Cour ne peut exercer un contrôle au regard de principes généraux du droit et qu'elle ne peut exercer un contrôle direct au regard de conventions internationales.

A.18.3.1. En ce qui concerne la première branche du quatrième moyen, le Conseil des ministres répète que l'article 134*sexies* de la Nouvelle loi communale prévoit une mesure de police administrative à portée limitée, dont le but est de pouvoir intervenir en cas de troubles de l'ordre public. Pour le surplus, le droit à la liberté individuelle n'est pas illimité : ce droit peut faire l'objet de limitations si celles-ci poursuivent un but légitime et sont proportionnées à cet objectif. Tel est le cas en l'espèce. L'intervention du bourgmestre est justifiée par la nécessité d'intervenir rapidement en cas de troubles de l'ordre public. En outre, la mesure est limitée dans le temps et dans l'espace et les conséquences du non-respect de l'interdiction de lieu sont limitées à une amende administrative de 350 euros au maximum.

A.18.3.2. Le Conseil des ministres estime également que la possibilité de recours au Conseil d'Etat suffit. Il renvoie à l'arrêt n° 6/2006 du 18 janvier 2006.

A.18.4.1. Les parties requérantes soulignent également qu'une interdiction temporaire de lieu a une portée plus large qu'une interdiction de stade. En effet, la disposition attaquée a pour seule restriction le fait que l'interdiction de lieu ne peut couvrir l'ensemble du territoire de la commune. Elle peut porter sur l'ensemble du domaine public, en ce compris la voie publique.

A.18.4.2. Selon ces parties, le recours au Conseil d'Etat ne suffit pas, parce que l'interdiction de lieu n'est pas soumise à un contrôle juridictionnel obligatoire.

A.19.1.1. Dans leur quatrième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 5799 font valoir que l'article 47 attaqué n'est pas compatible avec les articles 10, 11, 12, 13, 14, 19, 25 et 26 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 5, 6, 7, 10, 11, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 2.1 du Quatrième Protocole additionnel à cette Convention, avec l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, avec les articles 14, paragraphe 5, et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 8 du Pacte

international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec les Conventions de l'Organisation internationale du travail n<sup>os</sup> 87 et 98.

A.19.1.2. Selon le Conseil des ministres, le quatrième moyen est irrecevable faute d'exposé. Le moyen consisterait en un amalgame de dispositions et de principes violés, sans préciser en quoi telle ou telle disposition serait violée.

A.19.1.3. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que le moyen est tout au moins partiellement irrecevable, en ce que la Cour ne peut exercer un contrôle direct au regard de conventions internationales.

A.19.2.1. Dans la première branche de leur quatrième moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 47 attaqué n'est pas compatible avec les articles 12, 13, 14, 19, 25, 26 et 27 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 5, 7, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 2.1 du Quatrième Protocole additionnel à cette Convention, avec l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec les Conventions de l'Organisation internationale de travail n<sup>os</sup> 87 et 98, en ce que l'interdiction de lieu peut aboutir à une forme extrême de limitation de la liberté, qui peut en outre rendre impossible l'exercice d'autres droits fondamentaux.

A.19.2.2. Selon les parties requérantes, l'interdiction de lieu restreint la liberté individuelle et n'est dès lors pas compatible avec les articles 12 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 2.1 du Quatrième Protocole additionnel à cette Convention, en ce que le pouvoir exécutif peut prendre une mesure privative de liberté. Par ailleurs, cette compétence n'est pas suffisamment claire pour protéger l'individu contre l'arbitraire.

A.19.2.3. Les parties requérantes font également valoir que l'interdiction de lieu peut rendre impossible l'exercice d'autres droits fondamentaux et est pour cette raison incompatible avec les articles 19, 25, 26 et 27 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, la disposition attaquée ne garantit pas que seules peuvent être imposées des restrictions qui satisfont aux exigences de légalité, de légitimité et de proportionnalité découlant de ces dispositions. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que les mesures de contrôle des foules prises par les pouvoirs publics ne peuvent être utilisées pour décourager des mouvements de protestation, eu égard notamment à l'importance de la liberté d'expression et de la liberté de réunion (CEDH, 15 mars 2012, *Austin c. Royaume-Uni*, § 68) et que le lieu où une manifestation se déroule peut présenter une importance particulière (CEDH, 27 novembre 2012, *Disk et Kesk c. Turquie*, § 31). Dans le cadre d'activités syndicales, il s'agit de l'entreprise ou de ses alentours. L'exclusion de la possibilité d'infliger une interdiction de lieu sur le lieu du travail ne suffit pas, étant donné que cette disposition n'offre aucune garantie pour le secrétaire d'un syndicat, qui a conclu un contrat de travail avec le syndicat. Les parties requérantes estiment que la disposition attaquée a pour effet de rétablir l'ancien article 310 du Code pénal, abrogé en 1921.

A.19.3.1. Le Conseil des ministres répète que l'article 134*sexies* de la Nouvelle loi communale instaure une mesure de police administrative ayant une portée limitée. Pour le surplus, le droit à la liberté individuelle n'est pas illimité. L'interdiction de lieu peut être justifiée par la nécessité d'agir rapidement à l'encontre de certains troubles de l'ordre public. La mesure est proportionnée, eu égard aux restrictions dans le temps et dans l'espace précitées et eu égard à l'avertissement préalable. Les conséquences du non-respect de l'interdiction de lieu sont également limitées.

A.19.3.2. Selon le Conseil des ministres, l'interdiction de lieu n'est pas une mesure privative de liberté au sens de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans la mesure où il est question d'une restriction de la liberté au sens de l'article 2 du Quatrième Protocole additionnel à cette Convention, cette restriction poursuit un but légitime (l'intervention contre les troubles de l'ordre public) et est raisonnablement justifiée.

A.19.3.3. Dans la mesure où les parties requérantes invoquent la violation d'autres droits fondamentaux, le Conseil des ministres estime que cette violation ne découle pas de la disposition attaquée, mais de son application par le bourgmestre. Par ailleurs, les parties requérantes reconnaissent elles-mêmes qu'en vertu de l'article 134*sexies*, § 2, de la Nouvelle loi communale, une interdiction de lieu ne peut pas être imposée sur le lieu de travail de la personne concernée. Le Conseil des ministres n'aperçoit dès lors pas en quoi la disposition attaquée rétablirait l'article 310 du Code pénal. En effet, une interdiction de lieu est étrangère à tout contexte de droit social et ne peut être appliquée qu'aux endroits accessibles au public.

A.19.3.4. Les parties requérantes répondent que le Conseil des ministres n'avance aucun élément dont il ressortirait que l'interdiction de lieu est une mesure de police administrative. En effet, la mesure est purement réactive, et non préventive. L'interdiction peut également être infligée sur l'ensemble du domaine public, y compris sur la voie publique. Il s'agit d'une sanction pénale qui peut uniquement être infligée par un juge impartial et indépendant.

A.20.1.1. Dans la troisième branche de leur quatrième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 5799 font valoir que l'article 47 attaqué n'est pas compatible avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14, paragraphe 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que le bourgmestre impose l'interdiction de lieu, en ce que le bourgmestre ne doit pas avertir lorsqu'il impose une interdiction de lieu et en ce qu'un recours au Conseil d'Etat ne peut être considéré comme un contrôle judiciaire de pleine juridiction.

A.20.1.2. Les parties requérantes soulignent que la suspension ou le retrait d'un permis ou la fermeture d'un établissement exige une décision du collège des bourgmestre et échevins après que le justiciable a reçu au préalable un avertissement. En revanche, l'interdiction de lieu est prise par le bourgmestre, sans obligation de donner un avertissement préalable. La différence de traitement qui en découle n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.20.1.3. Les parties requérantes se réfèrent également à un avis de la section de législation du Conseil d'Etat relatif à une interdiction d'accès aux transports publics. Selon le Conseil d'Etat, une telle mesure devait pouvoir faire l'objet d'un recours devant un juge de pleine juridiction. Un recours auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat ne suffit pas, étant donné que le Conseil d'Etat ne peut moduler la sanction, que sa décision ne peut faire l'objet d'un recours et que le recours n'est pas suspensif. Par conséquent, l'article 13 de la Constitution, combiné ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14, paragraphe 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, est violé.

A.20.2.1. Le Conseil des ministres répond qu'en règle générale, une interdiction de lieu doit être précédée d'un avertissement, lequel doit en outre être signifié. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'un avertissement n'est pas requis. Cette différence de traitement poursuit un but légitime, à savoir le maintien de l'ordre en cas d'urgence. En cas de suspension ou de retrait d'un permis ou de fermeture, il est question de l'exploitation d'une entreprise, qui ne peut être cessée sans avertissement.

A.20.2.2. En ce qui concerne le recours devant le Conseil d'Etat, le Conseil des ministres se réfère à l'arrêt n° 6/2006 du 18 janvier 2006, dans lequel la Cour a jugé que le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel à part entière. La Cour a également jugé qu'il n'existait pas de droit à un double degré de juridiction.

#### *Quant au droit à une bonne administration de la justice*

A.21.1. Le troisième moyen dans l'affaire n° 5757 est pris de la violation des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 10 à 14, 33 à 41, 144 et 151, § 1er, de la Constitution, du droit à un procès équitable, du principe du raisonnable, du principe de proportionnalité et du principe de la séparation des pouvoirs.

Dans la première branche du moyen, la partie requérante fait valoir que la loi attaquée viole le droit à un procès équitable, le principe d'égalité et de non-discrimination et la séparation des pouvoirs en ce qu'elle habilite un membre du pouvoir exécutif – le fonctionnaire sanctionnateur – à infliger une amende de 350 euros, alors que les infractions sont de nature pénale et que la sanction dont elles sont assorties constitue en substance une sanction pénale qui peut uniquement être infligée par un juge indépendant et impartial.

Dans la deuxième branche du moyen, la partie requérante fait valoir que la loi attaquée viole la liberté d'expression et de réunion en ce qu'elle habilite un membre du pouvoir exécutif à infliger une amende de 350 euros en raison d'infractions commises dans le cadre de l'exercice de la liberté d'expression et de la liberté de réunion. Il ressortirait de la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat que le juge constitue une garantie essentielle visant à protéger les libertés précitées.

Selon la troisième branche du moyen, la loi attaquée viole le droit d'accès au juge en ce qu'elle ne prévoit pas de recours administratif organisé ou une autre manière simple, gratuite et informelle de contester l'amende administrative et en ce que, en degré d'appel, il peut être infligé au contrevenant mineur une mesure de garde, de préservation ou d'éducation. Un mineur n'osera pas contester une amende de 175 euros, étant donné qu'une mesure plus grave, voire une privation de liberté, peut en conséquence lui être infligée.

Dans la quatrième branche du moyen, le droit d'accès au juge est réputé violé, en ce que le juge consulté en degré d'appel ne disposerait pas d'un pouvoir de pleine juridiction. La partie requérante se réfère à cet égard à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la Cour de cassation. Elle estime que l'article 31, § 1er, de la loi attaquée, qui permet au juge de « réformer » la sanction administrative, ne permet pas une substitution par une autre sanction et que le juge ne dispose donc pas du même pouvoir d'appréciation que le fonctionnaire sanctionneur.

Dans la cinquième branche, la partie requérante allègue que la loi attaquée viole le droit à un procès équitable en ce qu'elle ne prévoit pas de garanties procédurales pour la procédure de médiation, en ce qui concerne notamment les règles procédurales à respecter, la confidentialité de la médiation et l'impartialité du médiateur. Cette partie critique également le fait que la procédure de médiation n'est pas obligatoire pour les personnes majeures.

A.21.2. Le Conseil des ministres expose que le moyen n'est pas recevable parce qu'il n'est pas suffisamment développé. Par ailleurs, la Cour ne serait pas compétente pour exercer un contrôle direct au regard de conventions et de principes généraux et pas davantage au regard de la majorité des articles constitutionnels invoqués.

Quant au fond, le Conseil des ministres conteste qu'une sanction administrative soit toujours une peine. Il estime ensuite, en ce qui concerne la première branche, que la loi attaquée satisfait aux exigences du droit d'accès au juge telles qu'elles découlent de la jurisprudence de la Cour. Le fonctionnaire sanctionneur doit en outre satisfaire à certaines garanties d'indépendance.

En ce qui concerne la deuxième branche du moyen, le Conseil des ministres estime qu'il est en substance allégué que les règlements communaux peuvent limiter la liberté d'expression et de réunion. Il observe cependant que ces règlements doivent respecter la hiérarchie des normes juridiques et que la loi attaquée n'incite pas les communes à porter atteinte aux libertés précitées. Ce n'est que dans le cadre de l'examen d'un règlement communal spécifique qu'il peut être apprécié si ces libertés ont été violées.

En ce qui concerne la troisième branche du moyen, le Conseil des ministres estime que le droit d'accès au juge n'implique pas que le législateur doive prévoir une procédure gratuite et informelle. Par ailleurs, dans le cadre d'une procédure devant le tribunal, les justiciables peuvent le cas échéant demander l'assistance judiciaire prévue par le Code judiciaire. Les mesures que le juge de la jeunesse peut imposer en remplacement d'une amende administrative constituent une garantie pour les mineurs, que le législateur a prévue afin de se conformer à la jurisprudence de la Cour.

En ce qui concerne la quatrième branche du moyen, le Conseil des ministres renvoie au libellé de l'article 31, § 1er, alinéas 3 et 4, de la loi attaquée, dont il apparaît que le juge peut se prononcer tant sur la légalité que sur la proportionnalité de l'amende et peut ensuite réformer (c'est-à-dire modifier, changer, etc.) la décision du fonctionnaire sanctionneur. Cette disposition satisferait donc aux exigences qui découlent de la jurisprudence de la Cour.

En ce qui concerne la cinquième branche du moyen, le Conseil des ministres rappelle que la procédure de médiation constitue une garantie essentielle pour les mineurs d'âge. Une généralisation de cette procédure aboutirait cependant à de plus longues procédures et entraînerait des frais supplémentaires pour les autorités. Pour le surplus, la loi attaquée offrirait suffisamment de possibilités pour lutter contre d'éventuels abus.

A.21.3. La partie requérante critique encore une différence de traitement entre d'une part, des infractions réprimées par une amende de police, qui peut s'élever à 150 euros au maximum, ne peut être infligée que par un juge indépendant et à l'issue d'une procédure contradictoire et contre laquelle peut être introduit un recours selon une procédure informelle, simple et gratuite, et, d'autre part, des infractions identiques réprimées par une amende administrative qui peut s'élever à 350 euros au maximum, peut être infligée par un fonctionnaire sanctionneur dont l'indépendance n'est pas garantie par la loi, sans procédure contradictoire lorsque l'amende ne dépasse pas 70 euros,

et contre laquelle aucune procédure de recours simple, informelle et gratuite n'est prévue. La partie requérante souligne qu'une délégation illimitée au pouvoir exécutif est contraire à l'essence de l'Etat de droit et au droit à un procès équitable.

La partie requérante estime ensuite que l'ensemble des formalités et des frais de procédure constitue un obstacle à la contestation de l'amende administrative et prive ainsi de sa substance le droit d'accès au juge. Le contrevenant qui est poursuivi au pénal se trouverait sur ce point dans une meilleure situation que le contrevenant qui est poursuivi sur le plan administratif pour la même infraction : il ne doit pas payer de droit de mise au rôle et d'indemnité de procédure, ne peut être condamné à une amende pour procès téméraire et vexatoire, peut faire appel par une déclaration au greffe et peut former un pourvoi en cassation devant la Cour de cassation sans l'aide d'un avocat. Cette différence de traitement ne serait pas objectivement et raisonnablement justifiée. La partie requérante observe que, dans le droit administratif, le droit privé et le droit fiscal, il existe des procédures informelles, simples et gratuites.

La partie requérante ajoute que, lorsqu'une personne majeure fait l'objet de poursuites administratives, la possibilité de proposer une procédure de médiation locale dépend du règlement communal. Si la même infraction fait l'objet de poursuites pénales, une médiation pénale peut toujours être proposée au contrevenant. Cette différence de traitement serait aussi dénuée de justification objective et raisonnable.

Enfin, la partie requérante observe encore qu'en cas d'échec de la médiation, les pièces utilisées lors de celle-ci peuvent être utilisées au cours de la procédure administrative, la médiation pouvant devenir ainsi un moyen déloyal d'obtenir des aveux ou d'autres preuves, en violation du droit à un procès équitable.

A.21.4. Le Conseil des ministres souligne ensuite le pouvoir d'appréciation étendu dont dispose le législateur pour fixer les limites et les montants des sanctions administratives.

Selon le Conseil des ministres, les violations du principe d'égalité et de non-discrimination nouvellement alléguées sont tardives et donc irrecevables. Quant au fond, le Conseil des ministres estime que le traitement inégal est justifié par le but du législateur, qui consiste à intervenir de manière légitime, rapide et efficace contre les infractions mineures.

Selon le Conseil des ministres, une éventuelle amende administrative s'élevant à 350 euros au maximum et ne pouvant être inscrite dans le casier judiciaire est plus avantageuse pour un justiciable qu'une éventuelle condamnation pénale (assortie, peut-être, d'une peine d'emprisonnement) qui figurera dans le casier judiciaire. Il relève également que l'intéressé qui conteste avec succès une amende administrative ne doit pas payer d'indemnité de procédure mais pourra lui-même prétendre à une telle indemnité.

Quant à la médiation en matière pénale, le Conseil des ministres précise que le procureur du Roi ne peut la proposer que dans certains cas et si toutes les parties en cause acceptent. Par ailleurs, l'absence d'une procédure de médiation préalable ne saurait entraîner la violation du droit à un procès équitable.

Enfin, dans le cadre d'un recours contre une sanction administrative, le juge pourrait sanctionner un comportement par hypothèse illicite et déloyal du fonctionnaire sanctionnateur. C'est par ailleurs un médiateur et non le fonctionnaire sanctionnateur qui se charge de la médiation locale, de sorte que l'on n'aperçoit pas le risque allégué d'un comportement déloyal.

A.22.1. Le moyen unique dans l'affaire n° 5776 est pris de la violation des articles 10, 11, 13, 19 et 25 de la Constitution, combinés avec les articles 150 et 187 de la Constitution, avec les articles 6, 10 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe *non bis in idem*.

La partie requérante demande l'annulation de la loi attaquée en ce qu'elle permet l'infliction d'une amende administrative ou d'une mesure alternative pour les délits de presse mixtes, pour lesquels la cour d'assises est compétente ou pour les infractions administratives pures qui, si elles étaient des infractions pénales, constitueraient des délits de presse dont seule la cour d'assises pourrait connaître.

La partie requérante fait valoir que la loi attaquée discrimine les personnes qui commettent un délit de presse non raciste ou non xénophobe, pour lequel une sanction administrative communale peut être infligée, par rapport aux personnes qui commettent un même délit de presse pour lequel une sanction administrative communale ne peut être infligée. La première catégorie de personnes serait privée du bénéfice d'être jugée par la cour d'assises, sans qu'existe pour ce faire une justification raisonnable. Ces personnes seraient de ce fait distraites du juge que la Constitution leur assigne et leur droit à la libre expression serait violé de manière discriminatoire, étant donné qu'elles sont privées du bénéfice du jury et de l'« impunité de fait qui y est liée ». Un délit de presse purement administratif doit être assimilé à un véritable délit de presse, sans quoi, il serait passé outre à l'article 150 de la Constitution, ce qui serait contraire à l'article 187 de la Constitution. Le principe *non bis in idem* serait violé du fait que la loi attaquée permet que, pour une même infraction, une amende administrative soit infligée « dans chaque commune où l'expression de l'opinion punissable est visible sur internet ».

A.22.2. Selon le Conseil des ministres, la portée du grief est limitée à la mention de l'article 448 du Code pénal dans l'article 3, 1<sup>o</sup>, de la loi attaquée et la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur le contenu de règlements communaux. Le Conseil des ministres remarque aussi que le moyen n'est pas recevable, au motif qu'il est insuffisamment développé. En outre, la Cour ne serait pas compétente pour exercer un contrôle direct au regard de conventions et de principes généraux, ni au regard des articles 150 et 187 de la Constitution.

Quant au fond, le Conseil des ministres relève qu'une infraction à l'article 448 du Code pénal ne relève de la compétence de la cour d'assises que lorsqu'il est question d'un délit de presse au sens de l'article 150 de la Constitution et que l'exception prévue dans cet article n'est pas d'application. Le Conseil des ministres conteste également que la procédure judiciaire devant la cour d'assises impliquerait un traitement plus avantageux qu'une procédure administrative. Il estime que le législateur n'a pas violé le principe d'égalité et de non-discrimination en établissant une distinction entre les sanctions administratives et les sanctions pénales. En outre, la loi attaquée ne prévoirait pas la possibilité pour les communes de sanctionner les délits de presse comme des infractions purement administratives, de sorte que le grief reposerait sur une prémisse inexacte.

Pour le surplus, le Conseil des ministres rappelle que la loi attaquée ne viole pas le droit d'accès au juge, ni le droit à la liberté d'expression et la liberté de la presse, ni les articles 150 et 187 de la Constitution. Il observe enfin que la loi attaquée prévoit un régime détaillé garantissant le principe *non bis in idem*.

A.22.3. Selon la partie requérante, la Cour est compétente pour déclarer la loi attaquée inconstitutionnelle en ce qu'elle peut avoir pour conséquence qu'une amende administrative soit imposée pour un délit de presse. La Cour devrait tout au moins émettre une réserve en cas de rejet du recours. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, il n'existe point de principe général du droit de l'« interprétation constitutionnelle des lois et règlements ». Enfin, selon la partie requérante, il ne peut être nié que si la cour d'assises seule peut connaître des délits de presse, les poursuites ne seront engagées qu'avec la plus grande circonspection, alors que cette garantie n'existe pas si ces mêmes délits peuvent être punis d'une amende administrative.

A.22.4. Le Conseil des ministres persiste à dire que la Cour ne peut statuer sur une application purement hypothétique de la loi. Il estime que la partie requérante ne peut invoquer à cet égard la possibilité d'une annulation modulée. Par ailleurs, il serait insensé d'exclure expressément les délits de presse du champ d'application de la loi attaquée, étant donné que les communes sont toujours tenues de respecter les normes de droit supérieures, parmi lesquelles l'article 150 de la Constitution, sans qu'une obligation légale spécifique soit nécessaire.

A.23.1. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5799 est pris de la violation des articles 10, 11, 12, 13, 14, 33 et 151 de la Constitution, seuls et combinés avec les articles 5, 6, 7, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14, paragraphe 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe de la séparation des pouvoirs. Les parties requérantes font valoir que la procédure de constat d'une infraction et l'infligence d'une sanction administrative communale n'est pas assortie des indispensables garanties d'indépendance, d'impartialité et des garanties d'un procès équitable.

Dans la première branche du moyen, les parties requérantes critiquent le fait qu'une infraction peut être constatée par une multitude de personnes. Il ne s'agit pas seulement d'agents communaux mais également d'autres catégories de fonctionnaires, énumérées à l'article 21 de la loi attaquée, dont l'indépendance n'est pas garantie. La loi



attaquée ne règle pas les conditions auxquelles ces personnes doivent répondre, ni leurs pouvoirs d'investigation, ni la forme sous laquelle et les conditions auxquelles elles accomplissent leur mission.

Dans la deuxième branche du moyen, les parties requérantes soutiennent que le choix de l'instance chargée des poursuites dépend d'un protocole d'accord, ce qui implique que le pouvoir d'appréciation du ministère public n'est pas respecté et que la procédure d'élaboration de ce protocole d'accord n'a pas été réglée par le législateur. En outre, les justiciables seraient traités différemment selon la commune.

Dans la troisième branche du moyen, les parties requérantes critiquent l'absence de garanties d'indépendance du fonctionnaire sanctionnateur. Vu que les amendes administratives sont perçues au profit de la commune, il aurait tout au moins un intérêt financier indirect à infliger un maximum d'amendes.

Dans la quatrième branche du moyen, les parties requérantes considèrent que la loi attaquée ne règle pas la récidive. Plus précisément, l'on n'apercevrait pas clairement si un recours pendant contre une première sanction peut donner lieu à la majoration d'une nouvelle amende administrative. Le principe d'égalité et de non-discrimination serait violé en ce que ceux qui ont introduit un recours et ceux qui ne l'ont pas fait seraient néanmoins traités de la même manière.

Dans la cinquième branche du moyen, les parties requérantes font valoir que le recours devant le tribunal de police n'est pas effectif, parce qu'il doit être introduit par une requête, parce que les droits de greffe ne sont pas proportionnés à l'amende administrative et parce que le justiciable risque de devoir payer une indemnité de procédure. Par ailleurs, le jugement ne peut être contesté que par un pourvoi en cassation, pour lequel l'intervention d'un avocat serait nécessaire, alors que l'article 14, paragraphe 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit un droit au double degré de juridiction pour tous ceux qui sont condamnés pour un fait punissable.

A.23.2. Le Conseil des ministres objecte que le moyen est irrecevable parce qu'il n'est pas suffisamment développé. Par ailleurs, la Cour ne serait pas compétente pour exercer un contrôle direct au regard de conventions et de principes généraux ni au regard des articles 33 et 151 de la Constitution.

Quant au fond, en ce qui concerne la première branche du moyen, le Conseil des ministres observe que les infractions mixtes, c'est-à-dire les infractions à la loi pénale que les communes peuvent réprimer administrativement, en vertu de l'article 3, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, de la loi attaquée, dans leur règlement communal, peuvent uniquement être constatées par les fonctionnaires de police, les agents de police ou les gardes champêtres particuliers. Les personnes qui peuvent constater les infractions purement administratives doivent satisfaire aux conditions fixées par l'arrêté royal du 21 décembre 2013. Les dispositions mentionnées dans le moyen ne feraient pas obstacle à l'attribution de cette compétence au Roi.

En ce qui concerne la deuxième branche du moyen, le Conseil des ministres expose que, dans l'hypothèse d'un protocole d'accord, le procureur du Roi conserve aussi une certaine forme de liberté d'appréciation, étant donné qu'il doit lui-même donner son accord quant à la nature des infractions qu'il souhaite ou ne souhaite pas poursuivre. Cette liberté est uniquement limitée afin de permettre une intervention efficace contre des infractions qui, autrement, seraient classées sans suite. La différence de traitement des justiciables ne découlerait pas de la loi attaquée, mais de la répartition territoriale des parquets, qui ont chacun leurs propres priorités.

En ce qui concerne la troisième branche du moyen, le Conseil des ministres observe que le fonctionnaire sanctionnateur doit satisfaire à certaines conditions minimales de qualification et d'indépendance, qui sont précisées dans un arrêté royal. En outre, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut procéder à une instruction ou à des constats et il n'a aucun intérêt financier à infliger des amendes administratives, étant donné que le produit de ces amendes revient intégralement aux communes.

En ce qui concerne la quatrième branche du moyen, le Conseil des ministres se réfère à l'article 7 de la loi attaquée, qui doit être lu en combinaison avec les articles 30, 31, § 1er, et 44 de la loi. Il en découlerait que, pour les personnes qui ont introduit un recours juridictionnel contre une amende administrative, il ne peut être tenu compte de sanctions antérieures qu'après que le jugement a été rendu, de sorte que le principe d'égalité et de non-discrimination n'est pas violé.

En ce qui concerne la cinquième branche du moyen, le Conseil des ministres développe une argumentation analogue à celle concernant la troisième branche du troisième moyen dans l'affaire n° 5757. Il ajoute qu'il n'existe point de principe du double degré de juridiction, ce qui ressortirait aussi de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. L'article 14, paragraphe 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques serait enfin inapplicable dans le cadre de contestations de sanctions administratives.

A.23.3. La partie requérante fait encore valoir que la procédure, considérée dans son ensemble, a un effet dissuasif, ce qui a pour effet que de nombreuses personnes renoncent à leurs droits et qu'un contrôle judiciaire des faits qui sont mis à leur charge n'a pas lieu. Une différence fondamentale par rapport aux autres recours auprès du tribunal de police consisterait en ce que, s'agissant des amendes administratives, l'on est « accusé » d'avoir commis une infraction.

A.23.4. Selon le Conseil des ministres, l'on n'est pas « accusé » d'avoir commis une infraction, mais les justiciables ont la possibilité d'introduire un recours juridictionnel dans le cadre duquel le juge compétent peut statuer pleinement sur la légalité et la proportionnalité de l'amende infligée. Le Conseil des ministres ajoute par ailleurs, en ce qui concerne l'indépendance des fonctionnaires concernés, que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'empêche pas que des membres du personnel d'une entité publique puissent représenter cette entité dans le cadre d'une procédure judiciaire et que la loi attaquée ne facilite en rien les abus ou détournements de pouvoir de la part des fonctionnaires concernés.

#### *Quant à l'application de la loi attaquée aux mineurs d'âge*

A.24.1. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5754 est pris de la violation des articles 10, 11 et 22bis de la Constitution, des articles 3, 12 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant, des articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, du droit à un procès équitable, du principe de proportionnalité et du principe d'égalité et de non-discrimination.

Selon la première branche du moyen, ces dispositions et principes sont violés du fait que l'âge à partir duquel une sanction administrative communale peut être infligée est abaissé de 16 à 14 ans. Cet abaissement n'est pas justifié, selon la partie requérante, et n'est pas non plus proportionné aux incivilités réellement causées par les mineurs. Elle renvoie à cet égard aux arrêts n°s 155/2002 et 6/2006.

Dans la deuxième branche, la partie requérante conteste la valeur pédagogique de l'amende infligée à un mineur, étant donné que les parents sont civilement responsables du paiement de l'amende. L'incapacité d'agir du mineur, qui est représenté par ses parents ou par le tuteur, serait inconciliable avec le constat que le mineur d'âge est néanmoins réputé capable de se voir infliger une amende.

La troisième branche porte sur l'article 25, § 4, de la loi attaquée, qui exclut le droit de se défendre oralement lorsque l'amende infligée ne dépasse pas 70 euros. Selon la partie requérante, cette disposition porte une atteinte discriminatoire au droit du mineur d'âge d'être entendu dans des procédures judiciaires et administratives.

A.24.2. Le Conseil des ministres observe que le moyen n'est pas recevable, au motif qu'il contient un exposé purement théorique et ne démontre pas concrètement que les articles invoqués sont violés. En outre, la Cour ne serait pas compétente pour exercer un contrôle direct au regard de conventions et de principes généraux.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir, en ce qui concerne la première branche, que l'abaissement de l'âge a été justifié au cours des travaux préparatoires par l'âge auquel les jeunes commettent des incivilités. Il observe que, dans son arrêt n° 98/2005, du 1er juin 2005, la Cour a accepté, sous certaines conditions, une limite d'âge de 14 ans dans la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football. La loi attaquée prévoirait des conditions analogues.

En ce qui concerne la deuxième branche, le Conseil des ministres relève que l'article 14, § 2, de la loi attaquée, en rendant les parents ou le tuteur civilement responsables du paiement de l'amende administrative, contient une garantie pour les mineurs d'âge, en ce qu'il les protège contre la charge financière de l'amende. La critique selon laquelle une amende administrative n'est pas une mesure pédagogique est considérée comme dénuée de pertinence.

Selon le Conseil des ministres, la troisième branche n'est pas fondée, parce que l'article 25, § 4, de la loi attaquée s'applique uniquement aux personnes majeures. C'est ce qui ressort expressément de la version française de la disposition et ce que confirment les travaux préparatoires. En outre, en dessous d'un montant déterminé, le législateur ne serait pas obligé de prévoir la possibilité d'une défense orale devant le fonctionnaire constatateur.

A.24.3. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante ajoute à la deuxième branche du moyen qu'en augmentant l'amende administrative, la procédure administrative devient deux fois plus sévère que la procédure pénale, alors qu'il n'existerait aucune justification à cette différence de traitement.

A.24.4. Selon le Conseil des ministres, cette allégation de violation du principe d'égalité et de non-discrimination est tardive et dès lors irrecevable.

A.25.1. Le troisième moyen dans l'affaire n° 5754 est pris de la violation des articles 10, 11 et 22*bis* de la Constitution, des articles 1er, 3 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant, des articles 6, 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du principe d'égalité et de non-discrimination, du principe de légalité en matière pénale, du principe de la sécurité juridique, du principe du raisonnable et du principe de proportionnalité.

Dans la première branche du moyen, la partie requérante critique la différence de traitement des mineurs d'âge qui sont sanctionnés en application de la loi attaquée et des mineurs d'âge qui, pour les mêmes infractions, relèvent du système classique du droit de la jeunesse. Elle estime qu'il peut être déduit une obligation de *standstill* de l'article 40, paragraphe 3, a), de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui empêcherait les Etats d'abaisser la limite d'âge minimale existante pour la responsabilité pénale. La définition utilisée dans cette Convention pour la notion de mineur d'âge se fonderait sur la limite d'âge de 18 ans (article 1er). Les jeunes en dessous de cet âge devraient, dans la même situation, être jugés de la même manière, ce qui n'est pas garanti par la loi attaquée.

Dans la deuxième branche du moyen, la partie requérante constate que les sanctions administratives ont un caractère pénal et qu'il faut par conséquent qu'il soit satisfait aux exigences du droit à un procès équitable, en particulier au droit d'accès à un juge.

A.25.2. Le Conseil des ministres répond que le moyen est irrecevable parce qu'il est uniquement fondé sur des éléments théoriques, sans qu'une violation concrète soit invoquée. En outre, la Cour ne serait pas compétente pour exercer un contrôle direct au regard de conventions et de principes généraux.

En ce qui concerne la première branche, le Conseil des ministres rappelle l'arrêt n° 6/2006, du 18 janvier 2006, dans lequel la Cour a admis que les mineurs pouvaient faire l'objet tant d'une condamnation par le tribunal de la jeunesse que d'une amende administrative. Par ailleurs, le législateur a prévu des garanties spéciales pour les mineurs.

En ce qui concerne la deuxième branche, le Conseil des ministres souligne que les articles 30 et 31 de la loi attaquée prévoient la possibilité d'un recours contre l'amende administrative et, pour les mineurs, plus précisément un recours devant le tribunal de la jeunesse.

A.25.3. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante critique encore la possibilité dont dispose le juge de la jeunesse d'infliger des mesures de garde, de préservation et d'éducation dans le cadre du recours d'un mineur.

A.25.4. Le Conseil des ministres observe que cette possibilité a été prévue dans le prolongement de l'arrêt n° 6/2006 précité, de sorte que la critique de la partie requérante concernant cette possibilité légale est dénuée de fondement.

A.26.1. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 5754 est pris de la violation des articles 10, 11, 13, 22*bis* et 151 de la Constitution, des articles 3 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant, des articles 2.2, 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, du droit à un procès équitable, du principe de proportionnalité, du principe de légalité en matière pénale et du principe d'égalité et de non-discrimination.

Dans la première branche, la partie requérante critique la liberté de décision du fonctionnaire sanctionnateur concernant l'implication parentale et le système défectueux de la médiation, ce qui implique dans les deux cas que des mineurs peuvent être traités différemment.

Dans la deuxième branche, la partie requérante fait valoir que la prestation citoyenne relève de la compétence exclusive du juge de la jeunesse et ne peut être imposée par un fonctionnaire sanctionnateur.

Dans la troisième branche, la partie requérante soutient que le principe de la séparation des pouvoirs est violé du fait de l'autonomie extrême qui est laissée aux villes et aux communes pour lutter contre les incivilités. Elle critique en particulier l'absence d'indépendance du fonctionnaire sanctionnateur.

A.26.2. Le Conseil des ministres répond que le moyen n'est pas recevable, faute de développement suffisant. En outre, la Cour ne serait pas compétente pour exercer un contrôle direct au regard de conventions et de principes généraux.

En ce qui concerne la première branche du moyen, le Conseil des ministres observe que la procédure d'implication parentale a une portée pédagogique et qu'elle cadre avec l'objectif du législateur de prévoir des garanties fortes et des mesures adaptées aux mineurs. Le Conseil des ministres conteste ensuite que la procédure de médiation soit mal réglée et qu'elle soit source d'arbitraire. En effet, elle a un caractère volontaire et le fonctionnaire concerné doit respecter les principes de bonne administration.

En ce qui concerne la deuxième branche du moyen, le Conseil des ministres souligne le caractère facultatif de la prestation citoyenne, la limitation légale de sa durée et le droit d'accès au tribunal de la jeunesse qui est garanti à chaque enfant mineur.

En ce qui concerne la troisième branche du moyen, le Conseil des ministres rappelle que les sanctions administratives ne doivent pas être infligées par des juges, mais que les justiciables doivent pouvoir prétendre à un contrôle juridictionnel effectif des sanctions administratives infligées par l'administration. Il observe également que le fonctionnaire sanctionnateur doit satisfaire à certaines conditions de qualification et d'indépendance. La liberté laissée pour le surplus à la commune découlerait de l'autonomie communale (articles 41 et 162 de la Constitution et article 135 de la Nouvelle loi communale).

A.26.3. La partie requérante ajoute que l'absence d'un avocat dans le cadre de la procédure d'implication parentale n'est pas conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle fait également valoir que lorsqu'une sanction administrative communale est infligée, la présomption d'innocence est méconnue, étant donné que le fonctionnaire sanctionnateur, lorsqu'il constate les faits, peut enclencher la procédure administrative sans examiner la question de la faute. Enfin, elle exprime sa préoccupation quant à la portée juridique de l'article 15 de la loi attaquée, qui impose une obligation d'information à la commune, laquelle ne s'appliquerait cependant pas à l'égard des mineurs qui n'habitent pas la commune concernée.

A.26.4. Le Conseil des ministres observe que la jurisprudence *Salduz* n'est pas applicable à la procédure de l'implication parentale, qui vise à proposer une mesure pédagogique dans le cadre d'une procédure administrative. En outre, le législateur a prévu le droit à l'assistance d'un avocat à l'article 16 de la loi attaquée. Le grief relatif à la présomption d'innocence serait tardif. En outre, la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle au regard de l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme et cette disposition n'est pas applicable aux sanctions administratives. Pour le surplus, la loi attaquée prévoirait suffisamment de garanties. Selon le Conseil des ministres, l'obligation d'information implique que l'information soit également fournie via des moyens de communication électroniques, de sorte qu'il n'existe pas de différence de traitement entre les personnes qui habitent les communes concernées et les autres personnes.

A.27.1. Dans la cinquième branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 5757, les parties requérantes font valoir que la loi attaquée viole le principe de légalité en matière pénale et le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce qu'elle ne fixe ni ne délimite le contenu et la portée des mesures pédagogiques qui peuvent être demandées dans le cadre d'une procédure d'implication parentale et en ce qu'elle subordonne la suite de la procédure à la « satisfaction » du fonctionnaire sanctionnateur. En revanche, la loi sur la protection de la jeunesse définirait avec précision quelles mesures de garde, de préservation et d'éducation peuvent être imposées par le juge de la jeunesse.

A.27.2. Selon le Conseil des ministres, le principe de légalité en matière pénale n'est pas applicable, étant donné que les parents ont simplement la possibilité d'assumer leurs propres responsabilités et de prendre eux-mêmes une mesure pédagogique. La procédure ne serait pas source d'arbitraire, vu que le fonctionnaire concerné est lié par le principe de bonne administration. La comparaison avec la loi sur la protection de la jeunesse n'est pas pertinente, selon le Conseil des ministres.

A.27.3. Les parties requérantes estiment que le principe de bonne administration ne constitue pas une garantie suffisante contre l'intervention arbitraire du fonctionnaire sanctionnateur. La mise en œuvre des mesures pédagogiques n'exclurait pas que la procédure administrative soit poursuivie. En outre, la procédure n'offrirait pas de garantie adéquate en vue de protéger les mineurs.

A.27.4. Le Conseil des ministres observe que la décision infligeant la sanction administrative doit contenir un exposé suffisant des motifs qui la fondent, de sorte que les justiciables puissent apprécier s'il y a lieu d'exercer les voies de recours dont ils disposent. Il souligne également que la procédure d'implication parentale a été instaurée à la demande des juges de la jeunesse, afin d'encourager la responsabilité parentale.

A.28.1. Le cinquième moyen dans l'affaire n° 5757 est pris de la violation des articles 5, 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, des articles 14, 19 et 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 3, 5, 18, 31 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant, des articles 10, 11, 12, 19 et 22*bis* de la Constitution, du droit à un procès équitable, de la liberté individuelle, de la liberté de pensée, de conscience et de religion et de la liberté d'expression.

Dans la première branche du moyen, les parties requérantes font valoir que la loi attaquée porte une atteinte disproportionnée aux droits des mineurs de plus de 14 ans et diminue substantiellement le niveau de protection des mineurs qui seront poursuivis sur la base de la loi attaquée. Elles soulignent que la limite d'âge pour infliger une amende a été abaissée, que le montant de l'amende a été augmenté, que les garanties procédurales offertes par la loi attaquée ne sont pas les mêmes que celles qu'offre la loi relative à la protection de la jeunesse et que la loi attaquée ne contient que des mesures alternatives limitées (médiation et prestation citoyenne, mais pas d'avertissement ou de réprimande). La loi attaquée ne poursuivrait pas un objectif pédagogique et de resocialisation des mineurs, étant donné que, lors de poursuites administratives, il ne faut pas tenir compte des facteurs mentionnés à l'article 37 de la loi sur la protection de la jeunesse. Le traitement inégal des mineurs qui font l'objet de poursuites administratives et des mineurs qui sont poursuivis et jugés conformément à la loi sur la protection de la jeunesse ne serait pas objectivement et raisonnablement justifié. L'abaissement de la limite d'âge ne serait pas proportionné à la réalité des incivilités et des infractions commises par les mineurs. Les parties requérantes renvoient à cet égard également à un commentaire du Comité des droits de l'enfant.

Dans la deuxième branche du moyen, les parties requérantes font valoir que la procédure d'implication parentale porte une atteinte disproportionnée aux droits du mineur et de ses parents ou tuteurs. Cette procédure méconnaîtrait la neutralité en ce qu'elle ne fixe pas le contenu et la portée des mesures pédagogiques et ne les délimite pas et en ce qu'elle subordonne la suite de la procédure à la « satisfaction » du fonctionnaire sanctionnateur. Du fait que ce fonctionnaire peut exercer sa compétence de manière illimitée, il peut faire primer la moralité communale, déterminée par l'air du temps, sur les normes et valeurs des parents et donc porter atteinte à l'autorité parentale et au choix fondamental qui en découle. Ce choix du législateur ne serait pas objectivement et raisonnablement justifié.

A.28.2. Le Conseil des ministres répond que le moyen n'est pas recevable parce qu'il n'est pas suffisamment développé. En outre, la Cour ne serait pas compétente pour exercer un contrôle direct au regard de conventions et de principes généraux.

En ce qui concerne la première branche, le Conseil des ministres estime que l'article 22*bis* de la Constitution n'interdit pas toute modification potentielle du niveau de protection des mineurs. Le législateur serait uniquement tenu de prendre en compte la situation des mineurs. Les garanties spécifiques à l'égard des mineurs qu'il a prévues satisferaient suffisamment à cette obligation. Dans l'arrêt n° 98/2005, du 1er juin 2005, la Cour a déjà admis la limite d'âge de 14 ans pour des sanctions administratives, pour autant que la loi prévoit des garanties procédurales équivalentes à celles de la loi sur la protection de la jeunesse. Selon le Conseil des ministres, la loi attaquée prévoit de

telles garanties. Quant à la hauteur de l'amende, la garantie selon laquelle les mineurs doivent payer au plus la moitié de l'amende maximale infligée aux personnes majeures est maintenue.

En ce qui concerne la deuxième branche, le Conseil des ministres estime que le législateur a suffisamment détaillé la procédure d'implication parentale et a également suffisamment précisé les objectifs de la procédure.

A.28.3. Les parties requérantes ajoutent que l'article 22*bis* de la Constitution n'interdit certes pas toute modification du niveau de protection des mineurs mais bien une diminution substantielle de ce niveau, sans que cela soit nécessaire pour des raisons d'intérêt général et sans justification raisonnable et objective. Elles regrettent également que le débat parlementaire qui a précédé l'approbation de la loi attaquée ait été à ce point limité.

A.28.4. Le Conseil des ministres prend acte de la position concernant l'article 22*bis* de la Constitution mais dit ne pas apercevoir en quoi l'élaboration de la loi attaquée a un rapport avec la violation de cette disposition constitutionnelle.

- B -

### *Quant à la loi attaquée*

B.1.1. La loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales instaure un régime autonome de sanctions administratives communales. Avant son entrée en vigueur, le 1er janvier 2014, ce régime était contenu dans l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale.

Cet article, inséré par la loi du 13 mai 1999, avait pour objectif de permettre aux communes de sanctionner, non plus seulement pénalement, mais aussi administrativement, les manquements constatés à leurs règlements et ordonnances. Le législateur entendait ainsi faciliter et accélérer la répression d'incivilités et de dérangements mineurs, tout en allégeant la charge des juridictions répressives (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2031/4, pp. 2 et 3).

Des modifications ultérieures apportées à l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale ont permis aux communes de sanctionner administrativement des contraventions et délits figurant au Code pénal, et de sanctionner administrativement des mineurs, sous certaines conditions.

L'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été remplacé par l'article 46 de la loi attaquée, renvoie désormais au nouveau régime autonome :

« Le conseil communal peut établir des peines et des sanctions administratives communales conformément à la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales ».

B.1.2. Aux termes de l'article 135, § 2, alinéa 2, 7°, de la Nouvelle loi communale, la compétence de police des communes comprend « la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme d'« incivilités ».

La circulaire OOP 30*bis* « concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative 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 » et la circulaire du 22 juillet 2014 « explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales » prévoient que « 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 ».

A l'instar de l'ancien article 119*bis*, § 1er, de la Nouvelle loi communale, la loi attaquée prévoit que le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance pour les mêmes infractions (article 2, § 1er). Elle permet aussi d'harmoniser les règlements de police de plusieurs communes (article 2, §§ 2 à 4).

Par dérogation à l'article 2, § 1er, le conseil communal peut en outre prévoir, dans ses règlements ou ordonnances, une sanction administrative pour certaines infractions inscrites dans le Code pénal et pour certaines infractions à la législation sur la circulation routière (article 3). Il s'agit des infractions dites « mixtes ».

Les travaux préparatoires de la loi attaquée précisent que les communes sont libres de mettre en œuvre ou non le système des sanctions administratives communales sur leur territoire (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/001, p. 4).

La loi détermine ensuite les sanctions et mesures alternatives (articles 4 à 13), ainsi qu'un régime spécial pour les mineurs âgés de quatorze ans et plus (articles 14 à 19), et règle la procédure administrative (articles 20 à 32), y compris la possibilité d'introduire un recours auprès du tribunal de police ou du tribunal de la jeunesse (article 31), ainsi que le mode de perception (article 33), le paiement immédiat des amendes administratives (articles 34 à 42) et le délai de prescription (article 43).

L'article 44 de la loi règle les modalités selon lesquelles chaque commune doit tenir un registre des sanctions communales.

L'article 45 prévoit que les sanctions administratives qui impliquent la suspension ou le retrait d'une autorisation ou permission octroyées par la commune ou la fermeture d'un établissement doivent être imposées par le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal et que ceci n'est possible qu'après que le contrevenant a reçu un avertissement préalable.

L'article 134<sup>sexies</sup> de la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été inséré par l'article 47 de la loi attaquée, instaure la possibilité, pour le bourgmestre, d'imposer une interdiction temporaire de lieu à l'égard du ou des auteurs de certains comportements.

Enfin, la loi attaquée prévoit une modification de l'article 601<sup>ter</sup> du Code judiciaire (article 49), l'abrogation de l'article 119<sup>ter</sup> de la Nouvelle loi communale (article 50), un régime transitoire pour les procédures en cours (article 51) et l'obligation, pour le ministre de l'Intérieur, de faire rapport au Parlement, tous les deux ans, sur l'application de la loi (article 52).

B.1.3. Les recours tendent à l'annulation totale ou partielle de la loi attaquée. La Cour limite toutefois son examen aux dispositions contre lesquelles des griefs sont effectivement dirigés.



### *Quant à la recevabilité*

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité de la requête dans l'affaire n° 5754, plus précisément parce que celle-ci ne satisferait pas aux exigences de l'article 7 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

B.2.2. Les règles en matière de recevabilité d'une requête tendent à assurer une bonne administration de la justice et à contrer les risques d'insécurité juridique. La Cour doit toutefois veiller à ne pas appliquer ces règles de manière excessivement formaliste.

B.2.3. L'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle dispose :

« Si le recours est introduit ou l'intervention est faite par une personne morale, cette partie produit, à la première demande, la preuve de la décision d'intenter ou de poursuivre le recours ou d'intervenir et, lorsque ses statuts doivent faire l'objet d'une publication aux annexes du Moniteur belge, une copie de cette publication ».

En ce qui concerne les recours introduits par une association sans but lucratif, comme la partie requérante dans l'affaire n° 5754, cette disposition doit être combinée avec l'article 13 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, en vertu duquel la requête signée par la personne habilitée à représenter l'association est réputée engager l'association au même titre qu'une décision prise par l'organe ayant la capacité d'agir.

B.2.4. La requête a été signée par deux membres du conseil d'administration, ce qui, conformément à l'article 15 des statuts de l'association requérante, suffit à la représenter dans ses relations extérieures.

Le but visé par l'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, qui consiste à offrir aux acteurs juridiques la certitude que l'action a été introduite de manière régulière, est donc atteint.

B.3.1. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 5754 et 5757 contestent la recevabilité des mémoires en intervention introduits par l'ASBL « Vereniging van Vlaamse Steden en

Gemeenten » (VVSG). Les exceptions portent à la fois sur la compétence et l'intérêt pour intervenir à la cause et sur l'introduction du mémoire en intervention dans le délai imparti.

B.3.2. Les mémoires en intervention sont signés par un avocat.

B.3.3. L'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle prévoit que la preuve de la décision d'agir en justice de l'organe compétent de la personne morale doit être produite « à la première demande ». Cette formulation permet à la Cour, comme elle l'a jugé par son arrêt n° 120/2014, du 17 septembre 2014, de renoncer à une telle demande, notamment lorsque la personne morale est représentée par un avocat.

Cette interprétation n'empêche pas qu'une partie ait le droit de soulever que la décision d'agir en justice n'a pas été prise par l'organe compétent de la personne morale, mais elle doit faire admettre son objection, ce qu'elle peut faire par toutes voies de droit. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

B.3.4. Etant donné que la VVSG a pour objet d'« aider les pouvoirs locaux à remplir leurs objectifs et missions et aussi de promouvoir et défendre leur autonomie », elle justifie de l'intérêt requis pour intervenir à la cause.

Les mémoires en intervention ont en outre été introduits dans le délai imparti par l'article 87, § 2, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle.

B.3.5. L'intervention de la VVSG à la cause est dès lors régulière.

La partie intervenante demande à la Cour de rejeter les recours en annulation. Toutefois, elle ne mène pas une défense indépendante mais se rallie intégralement à l'argumentation du Conseil des ministres.

B.4.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité de la plupart des moyens, en ce qu'ils ne seraient pas suffisamment développés. Il objecte en outre à plusieurs reprises qu'un moyen serait irrecevable parce que la Cour n'est pas compétente pour procéder à un contrôle direct au regard de dispositions conventionnelles, de certains articles de la Constitution, de dispositions législatives ou de principes généraux.

B.4.2. La Cour est compétente pour contrôler des normes législatives au regard des règles répartitrices de compétence entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions, ainsi qu'au regard des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution.

Tous les moyens sont pris de la violation d'une ou plusieurs de ces règles dont la Cour garantit le respect. Dans la mesure où les parties requérantes invoquent en outre des dispositions conventionnelles, d'autres articles de la Constitution et des principes généraux, la Cour n'en tiendra compte qu'en tant qu'elles dénoncent une violation des règles précitées, combinées avec les dispositions et principes visés. Dans cette mesure, les moyens sont recevables.

Dans la mesure où la partie requérante dans l'affaire n° 5754 invoque, dans son premier moyen, la violation des articles 119*bis* et 135 de la Nouvelle loi communale, force est de constater que la Cour n'est pas compétente pour contrôler des normes législatives au regard d'autres normes législatives.

B.4.3. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent non seulement préciser, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées, mais aussi les dispositions qui violeraient ces règles, et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par les dispositions visées.

La Cour examinera les moyens pour autant qu'ils satisfassent aux exigences précitées.

B.5. Les exceptions sont rejetées.

*Quant au fond*

B.6. Pour examiner les moyens, il convient d'établir une distinction entre, d'une part, les griefs relatifs aux sanctions administratives et peines que les conseils communaux peuvent établir et, d'autre part, les griefs relatifs à l'interdiction temporaire de lieu que le bourgmestre peut imposer.

*En ce qui concerne les sanctions administratives et peines que les conseils communaux peuvent établir*

*Les règles répartitrices de compétence*

B.7. Dans leur premier moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 font valoir que les articles 2, 3, 3°, 4, § 1er, 1°, 29 et 46 de la loi du 24 juin 2013 ne sont compatibles ni avec les articles 35 et 39 de la Constitution ni avec les articles 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, et § 4, 3°, 10 et 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qu'ils permettent aux communes de sanctionner administrativement les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement et les infractions concernant le signal C3.

B.8. Dans la mesure où les parties requérantes contestent que les communes sont habilitées à imposer une sanction administrative communale pour les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement et pour les infractions concernant le signal C3, le moyen vise uniquement l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013, qui prévoit cette habilitation, et l'article 29 de cette même loi, qui prévoit une procédure particulière pour les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement visées à l'article 3, 3°, précité.

B.9. Les articles 3, 3°, et 29 de la loi du 24 juin 2013 disposent :

« Art. 3. Par dérogation à l'article 2, § 1er, le conseil communal peut, en outre, prévoir dans ses règlements ou ordonnances une sanction administrative telle que définie à l'article 4, § 1er, 1° :

[...]

3° pour les infractions suivantes qui sont déterminées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres sur la base des règlements généraux visés à l'article 1er, alinéa 1er, 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 :

- les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement;
- les infractions aux dispositions concernant le signal C3, constatées exclusivement au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement, visés à l'article 62 de la même loi ».

« Art. 29, § 1er. Le fonctionnaire sanctionnateur fait part au contrevenant, dans les quinze jours à compter de la réception de la constatation de l'infraction, par envoi ordinaire, des données relatives aux faits constatés et à l'infraction commise ainsi que du montant de l'amende administrative.

L'amende administrative est payée par le contrevenant dans les trente jours de la notification de celle-ci, sauf si celui-ci fait connaître par envoi ordinaire, dans ce délai, ses moyens de défense au fonctionnaire sanctionnateur. Le contrevenant peut être entendu dans ce délai, à sa demande, lorsque le montant de l'amende administrative est supérieur à 70 euros.

§ 2. Si le fonctionnaire sanctionnateur déclare les moyens de défense non fondés, il en informe le contrevenant, de manière motivée, avec renvoi au paiement de l'amende administrative qui doit être payée dans un nouveau délai de trente jours à compter de cette notification.

§ 3. Si l'amende administrative n'est pas payée dans le premier délai de trente jours, excepté en cas de moyens de défense, un rappel est envoyé avec une invitation à payer dans un nouveau délai de trente jours à compter de la notification de ce rappel ».

B.10.1. L'article 3, 3°, attaqué, de la loi du 24 juin 2013 a été modifié par l'article 132 de la loi du 21 décembre 2013 « portant des dispositions diverses Intérieur », qui dispose :

« Dans l'article 3, 3°, dernier tiret, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, les mots ' le signal C3 ' sont remplacés par les mots ' les signaux C3 et F103 ' ».

B.10.2. La Cour ne ne tient pas compte de cette modification.

B.11.1. Au moment de la promulgation des dispositions attaquées, l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles disposait :

« Les matières visées à l'article [39] de la Constitution sont :

[...]

VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

1° La composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales, à l'exception :

- des règles inscrites dans la loi communale, la loi électorale communale, la loi organique des centres publics d'aide sociale, la loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux en vertu de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux;

- des règles inscrites dans les articles 5, *5bis*, 70, 3° et 8°, 126, deuxième et troisième alinéas, et le titre XI de la loi provinciale;

- des règles inscrites dans les articles 125, 126, 127 et 132 de la nouvelle loi communale, dans la mesure où elles concernent les registres de l'état civil;

- de l'organisation de et de la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, et aux services d'incendie;

- des régimes de pension du personnel et des mandataires.

Les régions exercent cette compétence, sans préjudice des articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale.

Les conseils communaux ou provinciaux règlent tout ce qui est d'intérêt communal ou provincial; ils délibèrent et statuent sur tout objet qui leur est soumis par l'autorité fédérale ou par les communautés.

Les gouverneurs des provinces, le gouverneur et le vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, l'adjoint du gouverneur de la province de Brabant flamand, les commissaires d'arrondissement et les commissaires d'arrondissement adjoints sont nommés et révoqués par le gouvernement de région concerné, sur l'avis conforme du Conseil des Ministres.

Lorsqu'un gouvernement de région ou de communauté demande des informations contenues dans les registres de l'état civil, l'officier de l'état civil donne immédiatement suite à cette demande ».

B.11.2. L'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles disposait :

« Les Gouvernements seront associés :

[...]

3° à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, [...] ».

Selon les travaux préparatoires de cette disposition (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 21), la « police générale » concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transports, telles que :

- « - la police de la circulation routière;
- le règlement général des voies navigables;
- le règlement de police sur les chemins de fer;
- la police sur le transport de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar;
- la police de la navigation maritime et de la navigation aérienne ».

B.11.3. L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale précitée prévoit expressément que « l'organisation de et la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale » demeurent de la compétence du législateur fédéral.

L'autorité fédérale est donc compétente non seulement pour l'organisation et les attributions du service de police intégrée au niveau fédéral et local, conformément à l'article 184 de la Constitution, mais également pour la police administrative générale et le maintien de l'ordre public au niveau communal.

B.11.4. En matière de police, il convient de tenir compte également de l'article 6, § 4, 3°, précité, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il découle de cette disposition que l'adoption de « règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports » est demeurée une compétence fédérale, même si les Gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration.

B.11.5. Les règlements généraux que le Roi peut arrêter sur la base de l'article 1er des lois relatives à la police de la circulation routière coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968 (ci-après : la loi relative à la police de la circulation routière) relèvent des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports. L'article susdit fait partie du chapitre 1er (« Règlements généraux ») de la loi précitée.

B.11.6. En plus de l'habilitation pour arrêter des règlements généraux, la loi relative à la circulation routière prévoit la possibilité d'édicter des règlements complémentaires. C'est ainsi, par exemple, que l'article 2 charge les conseils communaux d'arrêter les règlements applicables uniquement aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune. Les articles 2, *2bis* et 3 de la loi relative à la circulation routière font partie du chapitre II (« Règlements complémentaires »).

Les règlements complémentaires ont donc un champ d'application particulier et visent à adapter la réglementation sur la circulation aux circonstances locales ou particulières. De par leur nature même, les règlements complémentaires de circulation ne peuvent contenir des règles de police générale.

B.11.7. Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 59/2010, du 27 mai 2010, les règlements complémentaires de circulation routière relèvent de la compétence des régions.

Ils doivent toutefois être pris dans le respect des compétences de l'autorité fédérale.

B.12.1. L'article 3, 3°, attaqué, de la loi du 24 juin 2013 habilite le conseil communal à prévoir, dans ses règlements ou ordonnances, une sanction administrative, notamment pour « les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement » et « les infractions aux dispositions concernant le signal C3, constatées exclusivement au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement, visés à l'article 62 de la même loi », que le Roi détermine sur la base des règlements généraux visés à l'article 1er, alinéa 1er, de la loi relative à la police de la circulation routière.

B.12.2. Dans l'exposé des motifs du projet de loi qui a conduit à la loi du 24 juin 2013, il est dit au sujet de la disposition attaquée :

« Ce projet de loi vise également à inclure les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement dans le système SAC. La politique de stationnement est en effet une composante importante de la politique de mobilité communale et urbaine. Les véhicules en infraction de stationnement ne constituent pas seulement une entrave à la mobilité mais menacent également la sécurité et la qualité de vie dans les centres urbains et des communes.



Pour l'instant, le stationnement à durée limitée, que ce soit via le stationnement payant ou via la zone bleue, et le stationnement avec une carte de stationnement sont déjà des questions communales avec un système de redevance qui est organisé par la commune même ou par l'entremise de gardiens de parking. Ces types de stationnement peuvent déjà, de cette manière, être contrôlés de manière efficiente.

Les villes et communes n'ont néanmoins aucune prise sur les véhicules qui sont stationnés sur des emplacements où cela est interdit. Ils peuvent intervenir contre les véhicules qui ne respectent pas le système de redevance, mais pas contre les véhicules qui sont parqués de manière gênante ou dangereuse. Cela signifie paradoxalement que l'on court moins de risque à se stationner à un endroit où cela est interdit qu'à se stationner à côté d'un horodateur.

Par l'introduction du système SAC pour l'arrêt et le stationnement, les villes et communes pourront établir une politique de stationnement effective et efficiente qui doit bénéficier à la fluidité de la circulation et à la sécurité et la qualité de vie de chacun » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/001, pp. 5-6).

B.12.3. Il découle de l'article 3, 3°, attaqué, de la loi du 24 juin 2013, et en particulier de la référence aux règlements généraux visés à l'article 1er, alinéa 1er, de la loi relative à la police de la circulation routière, que les infractions déterminées par le Roi et pour lesquelles les communes peuvent imposer des sanctions administratives se limitent aux infractions aux règlements généraux. Ceci a été explicitement confirmé dans les travaux préparatoires :

« Les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement au sens général sont ajoutées à la nouvelle loi. Cela concerne concrètement les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement reprises dans l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général de la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique, qui seront prévues expressément dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Une exception est expressément faite pour les infractions de stationnement sur autoroutes.

Il va de soi que la compétence qui est donnée aux communes de pouvoir établir une sanction dans le domaine des infractions en matière d'arrêt et de stationnement ne pourra concerner que les infractions en matière d'arrêt et de stationnement qui restent de compétence fédérale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/001, p. 8).

B.12.4. L'habilitation conférée au Roi étant limitée à des infractions aux règlements généraux, l'article 3, 3°, attaqué, fait partie des règles de police générale et de la réglementation relative à la circulation et aux transports, qui sont du ressort de l'autorité fédérale.

B.12.5. Pour le surplus, il n'appartient pas à la Cour mais aux juridictions compétentes de contrôler si le Roi a exercé l'habilitation qui Lui a été conférée conformément aux règles répartitrices de compétence.

B.12.6. Le moyen n'est pas fondé.

### *Le principe de légalité en matière pénale*

B.13. Selon les parties requérantes, plusieurs dispositions de la loi du 24 juin 2013 seraient contraires aux articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, combinés avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 40, paragraphe 2, a), de la Convention relative aux droits de l'enfant et avec le principe général de la sécurité juridique, en ce qu'elles ne satisfont pas aux exigences du principe de légalité en matière pénale (premier moyen dans l'affaire n° 5754, deuxième moyen dans l'affaire n° 5757 et première branche du premier moyen dans l'affaire n° 5799).

B.14.1. Les articles 12 et 14 de la Constitution disposent :

« Art. 12. La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures ».

« Art. 14. Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

B.14.2. En ce qu'ils garantissent le principe de légalité en matière pénale, l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 40, paragraphe 2, a), de la Convention relative aux droits de l'enfant ont une portée analogue à celle des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution.

B.14.3. L'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ».

L'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier ».

L'article 40, paragraphe 2, a), de la Convention relative aux droits de l'enfant prévoit que les Etats parties à cette Convention doivent veiller :

« à ce qu'aucun enfant ne soit suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale en raison d'actions ou d'omissions qui n'étaient pas interdites par le droit national ou international au moment où elles ont été commises ».

B.15. La critique formulée par les parties requérantes au sujet du principe de légalité en matière pénale concerne tout d'abord la délégation conférée aux conseils communaux par l'article 2, § 1er, de la loi attaquée pour déterminer les comportements passibles de peines ou de sanctions administratives.

B.16.1. Aux termes de l'article 2, § 1er, attaqué, de la loi du 24 juin 2013, le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives pour les infractions à ses règlements ou ordonnances, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance pour les mêmes infractions.

B.16.2. En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas et sous quelle forme des poursuites pénales sont possibles et, d'autre part, d'adopter une loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12 et 14 de la

Constitution garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

B.17.1. Le Conseil des ministres fait valoir que les articles 12 et 14 de la Constitution ne seraient pas applicables aux sanctions administratives communales.

B.17.2. Bien que les sanctions administratives communales visées à l'article 4 de la loi attaquée puissent constituer des peines au sens des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, il ne s'agit pas pour autant de peines au sens des articles 12 et 14 de la Constitution.

En vertu de l'article 2, § 1er, attaqué, de la loi du 24 juin 2013, le conseil communal peut toutefois aussi établir des « peines » pour les infractions à ses règlements et ordonnances. Il ressort de l'article 4, § 3, de cette même loi que sont visées par cette notion des peines de police au sens du livre Ier, chapitre II, du Code pénal, auxquelles s'appliquent les articles 12 et 14 de la Constitution.

Par conséquent, la Cour doit vérifier si la délégation conférée aux conseils communaux pour établir des peines contre les infractions à leurs règlements et ordonnances est compatible avec la garantie, contenue dans les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

B.18.1. Le principe de légalité en matière pénale ne va pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de l'incrimination. Une délégation à un autre organe n'est pas contraire à ce principe, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

B.18.2. Les articles 12 et 14 de la Constitution n'empêchent pas le législateur d'habiliter les conseils communaux à définir des faits punissables et des peines dans les matières prévues par la loi, pour autant que la loi précise dans quelles matières les conseils communaux peuvent prévoir l'incrimination et fixe expressément les peines minimale et maximale. Un

amendement, déposé au Congrès national, en vue de n'autoriser que les peines prévues par la loi a été rejeté, au motif que la loi du 6 mars 1818 « concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourront être statuées par les règlements des autorités provinciales ou communales », qui permet aux autorités provinciales et communales d'établir des peines dans les matières de police, serait anéantie (*Discussions du Congrès National de Belgique*, Bruxelles, 1844, I, p. 574).

B.18.3. La possibilité pour le conseil communal, prévue par les articles 2, § 1er, et 4, § 3, de la loi du 24 juin 2013, d'établir, pour les infractions à ses règlements et ordonnances, des peines qui ne peuvent excéder les peines de police trouve son origine dans l'article 78, alinéa 4, de la Loi communale du 30 mars 1836. Cette disposition a été reprise dans l'article 120, alinéa 4, de la Nouvelle loi communale, lequel a été renuméroté par l'article 2, § 3, de la loi du 27 mai 1989 modifiant la Nouvelle loi communale pour devenir l'article 119 de la Nouvelle loi communale et, ensuite, l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été inséré par l'article 3 de la loi du 13 mai 1999.

B.18.4. Lorsqu'elle examine si cette habilitation à établir des peines est compatible avec les articles 12 et 14 de la Constitution, la Cour doit tenir compte du fait que, comme cela ressort du B.18.2, le Constituant souhaitait expressément permettre aux autorités provinciales et communales d'établir des peines dans des matières de police et que, vu que cette compétence relève du conseil communal, les règles fixant des peines contre les infractions aux règlements et ordonnances communaux sont adoptées par une assemblée délibérante démocratiquement élue.

B.18.5. Il découle de l'article 2, § 1er, attaqué, de la loi du 24 juin 2013 que les conseils communaux peuvent uniquement prévoir des peines « contre les infractions à [leurs] règlements ou ordonnances ». La lecture combinée de cette disposition et de l'article 119 de la Nouvelle loi communale fait apparaître que par « règlements ou ordonnances » sont visés les règlements communaux d'administration intérieure adoptés par le conseil communal et les ordonnances de police communale. Les règlements de police adoptés par le collège des bourgmestre et échevins ou par le bourgmestre en sont exclus.

B.18.6. Le pouvoir dont disposent les conseils communaux pour adopter des ordonnances de police communale n'est pas illimité. Premièrement, ces ordonnances de police ne peuvent être contraires aux lois, décrets, ordonnances, règlements et décisions de l'autorité fédérale, des régions, des communautés et des provinces (article 119, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale). Deuxièmement, il ressort de l'article 135, § 2, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale que dès lors que la matière ne relève plus de la compétence des communes, la commune n'est plus compétente pour édicter des ordonnances de police. Il découle aussi de l'article 2, § 1er, de la loi du 24 juin 2013 que la possibilité d'établir des peines disparaît lorsqu'une loi, un décret ou une ordonnance établissent des peines ou des sanctions administratives pour les mêmes infractions.

B.18.7. Il découle dès lors de ce qui précède que la délégation conférée aux conseils communaux pour établir des peines contre les infractions à leurs règlements ou ordonnances n'est pas incompatible avec le principe de légalité en matière pénale.

B.19.1. La critique formulée par les parties requérantes est en outre dirigée contre le fait que l'article 2, § 1er, de la loi attaquée et l'article 135, § 2, alinéa 2, 7°, de la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été modifié par l'article 48 de la loi attaquée, tendent principalement à permettre aux conseils communaux d'établir des peines ou des sanctions pour les infractions aux règlements de police visant à lutter contre les incivilités. Le contenu normatif de la notion d'« incivilités » étant insuffisant, les comportements passibles de sanctions ne seraient pas définis en des termes suffisamment précis.

B.19.2. Le principe de légalité en matière pénale qui découle des dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées 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.

B.19.3. L'article 135, § 2, alinéas 1er et 2, 7°, de la Nouvelle loi communale dispose :

« De même, les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont :

[...]

7° La prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme d'incivilités ».

B.19.4. En ce qui concerne l'article 135, § 2, alinéa 2, 7°, de la Nouvelle loi communale, l'article 48 de la loi du 24 juin 2013 n'a fait que remplacer, dans le texte français, les termes « de dérangement public » par les termes « d'incivilités ». Le texte néerlandais n'a pas été modifié.

Dans les travaux préparatoires, cette modification a été justifiée comme suit :

« Cet article modifie l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale afin de remplacer le terme 'dérangement public' en français par le terme 'incivilités' qui est le terme exact en français » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/001, p. 28).

B.19.5. Il en ressort que l'article 48 de la loi du 24 juin 2013 contient une précision purement terminologique visant à faire correspondre la version française de l'article 135, § 2, alinéa 2, 7°, de la Nouvelle loi communale à la version néerlandaise de ce même article. Dans son rapport, la commission compétente de la Chambre des représentants a précisé qu'il s'agissait d'apporter une « correction technique » au texte français de l'article 135, § 2, alinéa 2, 7°, de la Nouvelle loi communale (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/006, p. 108).

B.19.6. En adoptant cette disposition, le législateur n'a donc pas exprimé sa volonté de légiférer à nouveau en apportant des modifications de fond au texte initial de l'article 135, § 2, alinéa 2, 7°, de la Nouvelle loi communale.

B.19.7. Dans la mesure où il est exclusivement dirigé contre l'article 135, § 2, alinéa 2, 7°, de la Nouvelle loi communale, le premier moyen dans l'affaire n° 5754 est irrecevable.

B.19.8. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5757 critiquent l'article 2, § 1er, de la loi du 24 juin 2013, combiné avec l'article 135, § 2, alinéa 2, 7°, de la Nouvelle loi communale.

B.19.9. L'article 2, § 1er, de la loi attaquée prévoit de manière générale que le conseil communal peut établir des peines ou sanctions administratives pour les infractions à ses règlements ou ordonnances. Il ressort de l'élaboration de la loi attaquée qu'une des motivations principales du législateur lors de l'instauration du système des sanctions administratives communales était de combattre les incivilités. Bien que l'article 2 attaqué n'érige pas lui-même ces formes d'incivilités en infraction, il découle de la lecture combinée de cet article avec l'article 135, § 2, alinéa 2, 7°, de la Nouvelle loi communale que le conseil communal peut établir des peines pour les infractions aux règlements de police communaux pris en vue de lutter contre toutes les formes d'incivilités.

B.19.10. La notion de « dérangement » (actuellement « incivilité ») vise des comportements dans l'espace public qui s'écartent de ce qui est convenable dans la vie en société. Il s'agit de formes plus légères de trouble de l'ordre public, de la sécurité, de la santé et de la propreté, qui sont dégradants ou incommodants et qui dépassent les contraintes normales de la vie sociale (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2031/1, pp. 8-9).

B.20.1. En exécution de l'habilitation qui leur est conférée, les conseils communaux doivent déterminer concrètement les formes d'incivilités qu'ils entendent réprimer, de sorte que ce n'est pas le fait de commettre une « incivilité » en tant que tel qui peut être sanctionné, mais uniquement les comportements visés par ces définitions concrètes. Les conseils communaux doivent également prévoir, dans les limites prévues par l'article 4, §§ 1er à 3, de la loi du 24 juin 2013, les peines, sanctions administratives ou mesures alternatives applicables aux infractions précitées.



B.20.2. La condition qu'un fait punissable doit être défini en des termes clairs ne se trouve remplie que lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Seul le contrôle d'une disposition pénale spécifique permet de déterminer, compte tenu des éléments propres aux comportements qu'elle vise à réprimer, si la formulation choisie par le conseil communal est à ce point vague qu'elle violerait le principe de légalité en matière pénale. Ce contrôle ressortit à la compétence des juridictions administratives et judiciaires.

B.20.3. Dans la mesure où ils sont dirigés contre l'article 2, § 1er, de la loi attaquée, combiné ou non avec l'article 135, § 2, alinéa 2, 7°, de la Nouvelle loi communale, les moyens ne sont pas fondés.

B.21.1. Les parties requérantes font encore valoir que le principe de légalité en matière pénale serait violé en ce que la loi attaquée ne détermine pas les peines et sanctions pouvant être imposées.

B.21.2. En vertu de l'article 2, § 1er, de la loi du 24 juin 2013, le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements et ordonnances. Il ressort de l'article 4, § 3, de cette même loi que par « peines », sont visées les peines de police au sens du livre Ier, chapitre II, du Code pénal.

B.21.3. L'article 4 de la loi attaquée prévoit aussi, de manière limitative, les sanctions administratives qui peuvent être imposées. Aux termes de l'article 4, §§ 1er et 2, de la loi du 24 juin 2013, le conseil communal peut prévoir, dans ses règlements ou ordonnances, les sanctions administratives ou mesures alternatives suivantes : une amende administrative qui s'élève au maximum à 175 ou 350 euros, selon que le contrevenant est mineur ou majeur (article 4, § 1er, 1°), la suspension administrative ou le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune (article 4, § 1er, 2° et 3°), la fermeture administrative

d'un établissement à titre temporaire ou définitif (article 4, § 1er, 4°), la prestation citoyenne définie comme étant une prestation d'intérêt général effectuée par le contrevenant au profit de la collectivité (article 4, § 2, 1°) et la médiation locale définie comme une mesure permettant au contrevenant, grâce à l'intervention d'un médiateur, de réparer ou d'indemniser le dommage causé ou d'apaiser le conflit (article 4, § 2, 2°).

B.21.4. Il ressort de ce qui précède que le législateur a établi de manière exhaustive les peines ou sanctions administratives pouvant être infligées, de sorte que les moyens, en ce qui concerne ce grief ne sont pas fondés.

B.22.1. Enfin, les parties requérantes font encore valoir que les dispositions attaquées violent le principe de légalité en matière pénale en ce que la procédure administrative ne détermine pas de manière suffisante la forme et les conditions des poursuites et en ce qu'elles établissent ainsi, en ce qui concerne les infractions mixtes, une distinction injustifiée entre la procédure administrative et la procédure pénale. Elles violeraient ainsi les articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, combinés avec les dispositions conventionnelles mentionnées en B.14 et avec le principe général de la sécurité juridique.

B.22.2. En instaurant un système de sanctions administratives communales, le législateur a délibérément instauré une procédure distincte de la procédure pénale.

B.22.3. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles de procédure différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Elle ne le serait que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure limitait de manière disproportionnée les droits des personnes concernées.

B.22.4. Dans la mesure où les articles 12 et 14 de la Constitution ne s'appliquent pas aux sanctions administratives, ceci vaut aussi pour la procédure administrative permettant d'infliger ces sanctions.

Le principe de légalité en matière pénale garanti par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec le principe général de la sécurité juridique, requiert néanmoins que lors du règlement de cette procédure, qui vise à infliger des sanctions, il ait été satisfait aux conditions de prévisibilité et de clarté.

B.23.1. En ce qui concerne les sanctions administratives, la loi du 24 juin 2013 détermine les personnes qui sont habilitées à constater les infractions pouvant faire l'objet des sanctions administratives (articles 20 et 21), les personnes qui infligent les sanctions administratives (articles 6, § 1er, et 45), la procédure que le fonctionnaire sanctionnateur doit suivre (articles 25 à 29) et la procédure de recours (articles 30 à 32).

B.23.2. Les parties requérantes critiquent le fait que les dispositions attaquées ne disent rien des pouvoirs d'instruction des personnes habilitées à faire les constats, visées à l'article 21 de la loi du 24 juin 2013, ni de la forme et des conditions à respecter par ces personnes dans l'accomplissement de leur mission.

B.23.3. L'article 21 de la loi du 24 juin 2013 énumère les personnes, autres que les fonctionnaires de police, les agents de police ou les gardes champêtres particuliers, qui peuvent constater des infractions susceptibles de faire l'objet de sanctions administratives. Cette disposition, telle qu'elle s'appliquait avant sa modification par l'article 133 de la loi du 21 décembre 2013 « portant des dispositions diverses Intérieur » était libellée comme suit :

« § 1er. Les infractions qui peuvent uniquement faire l'objet de sanctions administratives peuvent également faire l'objet d'un constat par les personnes suivantes :

1° les agents communaux qui répondent aux conditions minimales fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétence, et désignés à cette fin par le conseil communal. Dans le cas d'une zone de police pluricommunale, ces agents communaux-constatateurs peuvent procéder à des constatations sur le territoire de toutes les communes qui font partie de cette zone de police, et le cas échéant des communes d'une ou de plusieurs autres zones à condition qu'un accord préalable ait été conclu à cette fin entre les communes concernées de la zone de police d'origine de l'agent et, le cas échéant, la commune relevant d'une autre zone de police;

2° les fonctionnaires provinciaux ou régionaux, les membres du personnel des coopérations intercommunales et régies communales autonomes qui dans le cadre de leurs compétences sont désignés à cette fin par le conseil communal;

3° les agents des sociétés de transport en commun, appartenant à une des catégories déterminées par le Roi, dans le cadre de leurs compétences.

Pour le personnel visé à l'alinéa 1er, 2°, le conseil communal énumère limitativement dans l'acte de désignation les articles des règlements de police communaux pour lesquels ces personnes ont le pouvoir de constater des infractions.

Le conseil communal ne peut énumérer que les articles qui sont directement en lien avec les compétences du personnel visé à l'alinéa 1er, 2° qui ressortent de la réglementation qui leur est applicable. L'autorité ou entité concernée donne son accord quant à cette compétence supplémentaire.

Le personnel visé à l'alinéa 1er, 2° devra répondre aux conditions minimales de sélection, de recrutement et de formation déterminées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

§ 2. Les agents des entreprises de gardiennage, désignés à cette fin par le conseil communal peuvent déclarer les infractions pouvant uniquement être sanctionnées par une sanction administrative, exclusivement auprès de l'agent visé à l'article 20, et ceci uniquement dans le cadre des activités, visées à l'article 1er, § 1er, alinéa 1er, 6°, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière.

§ 3. En cas de constatations d'infractions pouvant donner lieu à une sanction administrative, dont ils sont les témoins directs et dans le cadre strict des compétences qui leur sont accordées, les personnes visées au § 1er, peuvent demander la présentation d'une pièce d'identité afin de déterminer l'identité exacte du contrevenant. Elles restituent ensuite immédiatement cette pièce d'identité à l'intéressé.

§ 4. Les infractions visées à l'article 3, 3°, ne peuvent être constatées que par les personnes visées au § 1er, 1°, et à l'article 20 ».

Les conditions minimales auxquelles doivent satisfaire les personnes visées à l'article 21, § 1er, figurent dans l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les conditions minimales en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétence des fonctionnaires et membres du personnel compétents pour constater les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives communales.

Par conséquent, les personnes qui peuvent constater de telles infractions sont déterminées de manière suffisamment précise.

B.23.4. Il découle de l'article 21, § 3, précité, que les personnes visées à l'article 21, § 1er, qui sont les témoins directs d'infractions susceptibles de donner lieu à une sanction administrative peuvent demander, dans le cadre strict des compétences qui leur sont accordées, la présentation d'une pièce d'identité.

Selon l'article 133 de la loi du 21 décembre 2013, les personnes visées à l'article 21, § 4, sont habilitées à demander l'identité du titulaire de la plaque d'immatriculation à l'autorité responsable de l'immatriculation des véhicules, à condition d'avoir obtenu préalablement une autorisation du Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale.

Pour le reste, les personnes visées à l'article 21 ne disposent pas de pouvoirs d'instruction particuliers. Elles ne peuvent pas non plus recourir à des moyens de coercition.

B.23.5. Les constatations réalisées par les personnes visées à l'article 21 doivent remplir les mêmes conditions de clarté et de précision et être aussi complètes qu'un procès-verbal (circulaire OOP 30*bis* du 3 janvier 2005 « concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative 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 », point 25). Etant donné que la loi du 24 juin 2013 ne confère pas de force probante particulière à ces constatations, elles revêtent seulement une valeur informative.

B.23.6. Par conséquent, la procédure régissant la constatation des infractions, les décisions du fonctionnaire sanctionnateur et le recours dirigé contre ces décisions remplit les conditions de prévisibilité mentionnées en B.22.4.

B.24. Eu égard à ce qui précède, les dispositions attaquées ne sont pas incompatibles avec le principe de légalité en matière pénale.

B.25. Les moyens ne sont pas fondés.

*Le droit à la liberté individuelle, à la liberté d'expression, à la liberté d'association (syndicale) et de réunion, le droit à la négociation collective et la liberté de commerce et d'industrie*

B.26. Les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées impliqueraient une limitation disproportionnée du droit à la liberté individuelle, de la liberté d'expression, de la liberté d'association (syndicale) et de réunion, du droit à la négociation collective et de la liberté de commerce et d'industrie (deuxième et quatrième branches du deuxième moyen et deuxième branche du troisième moyen dans l'affaire n° 5757 et seconde branche du premier moyen dans l'affaire n° 5799). Les dispositions attaquées seraient ainsi contraires aux articles 12, 19, 26 et 27 de la Constitution, combinés ou non avec plusieurs dispositions conventionnelles analogues, et à l'article 7 du décret d'Allarde du 2 mars 1791.

B.27.1. En ce qui concerne la critique relative à l'habilitation conférée aux communes d'établir des infractions qui constitueraient des ingérences dans les libertés invoquées par les parties requérantes, les moyens procèdent d'une prémisse erronée. En effet, la loi attaquée du 24 juin 2013 habilite les conseils communaux à prévoir des peines ou des sanctions administratives pour les infractions à leurs règlements ou ordonnances (articles 2 et 3) ou pour certaines infractions pénales (article 3) et détermine les sanctions ou peines qui peuvent être infligées (article 4). Ces articles attaqués n'instaurent eux-mêmes aucune incrimination de comportements déterminés.

Par ailleurs, il résulte de ce qui est dit en B.18 qu'en habilitant le conseil communal à établir des peines pour les infractions aux règlements de police pris en vue de lutter contre les incivilités, le législateur a défini au préalable les éléments essentiels de l'incrimination.

B.27.2. Le simple fait que les dispositions attaquées habilite les conseils communaux à établir des peines ou des sanctions administratives pour les infractions à leurs règlements ou ordonnances n'implique pas une ingérence dans les droits fondamentaux invoqués par les parties requérantes. Cette ingérence ne peut résulter que des règlements ou ordonnances en cause ou de leur application à un cas concret.

B.28.1. L'article 31, § 1er, alinéa 3, de la loi du 24 juin 2013 dispose que le tribunal de police ou tribunal de la jeunesse qui statuent, dans le cadre d'un débat contradictoire et public, sur le recours introduit contre la sanction administrative visée à l'article 4, § 1er, 1°, « jugent de la légalité et de la proportionnalité de l'amende imposée ». Dans le cadre de ce contrôle de légalité et de proportionnalité, ces tribunaux vérifient si la sanction administrative est compatible avec les droits fondamentaux cités dans les branches des moyens et, en particulier, avec l'exigence de proportionnalité. Il en va de même pour la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, devant laquelle un recours peut être porté contre les règlements et ordonnances adoptés par les conseils communaux.

B.28.2. La Cour examine en B.46 le grief des parties requérantes selon lequel la suspension, le retrait ou la fermeture visés à l'article 4, § 1er, de la loi attaquée seraient contraires à la liberté de commerce et d'industrie en ce qu'ils ne seraient pas entourés des garanties procédurales nécessaires.

B.29.1. Les parties requérantes font encore valoir que dans la mesure où les dispositions attaquées permettent une privation de liberté par arrestation ou par détention, elles violeraient l'article 12, alinéa 3, de la Constitution, combiné avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.29.2. Les sanctions administratives et les mesures alternatives que le conseil communal peut prévoir aux termes de l'article 4, §§ 1er et 2, attaqués, de la loi du 24 juin 2013 n'entraînent pas de privation de liberté par arrestation ou détention. Par conséquent, l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne sont pas applicables à ces peines et à ces mesures.

B.29.3. Les peines établies par le conseil communal conformément à l'article 2, § 1er, de la loi du 24 juin 2013 ne peuvent excéder les peines de police (article 4, § 3, de la même loi) et peuvent dès lors impliquer une peine d'emprisonnement de sept jours maximum (article 28 du Code pénal). Les dispositions attaquées ne règlent toutefois nullement l'arrestation ou la détention des personnes qui se rendent coupables des infractions faisant l'objet de ces peines.

Ces infractions sont poursuivies conformément aux règles de droit commun établies dans le Code d'instruction criminelle, lesquelles sont étrangères aux dispositions attaquées.

B.30. Les moyens ne sont pas fondés.

*Le droit au respect de la vie privée*

B.31.1. La partie requérante dans l'affaire n° 5754 fait valoir, dans son cinquième moyen, que les articles 25, § 1er, et 44, attaqués, de la loi du 24 juin 2013 violent le droit à la protection de la vie privée et ne seraient pas compatibles avec les articles 10, 11, 22, alinéa 1er, et 22bis de la Constitution, combinés ou non avec les articles 3, 12 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant, avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les principes généraux de la sécurité juridique et de la proportionnalité.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 5799 font valoir, dans leur troisième moyen, que l'article 44 attaqué de la loi du 24 juin 2013 n'est pas compatible avec l'article 22 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans la mesure où les communes doivent tenir pendant cinq ans un registre des personnes qui font l'objet d'une sanction administrative.

B.31.2. Il ressort de l'exposé du moyen que la partie requérante dans l'affaire n° 5754 allègue la violation du droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette partie n'expose nullement comment les autres dispositions et principes mentionnés dans le moyen seraient violés. Par conséquent, la Cour limite son examen à l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.32.1. L'article 25, § 1er, attaqué, de la loi du 24 juin 2013 dispose :

« Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes à cette fin du Registre national et de la Direction pour l'Immatriculation des Véhicules, moyennant l'obtention préalable d'une autorisation,



respectivement du Comité sectoriel du Registre national et du Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale.

La ' *Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten* ', l'Union des Villes et Communes de Wallonie et l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale peuvent demander une autorisation générale d'accès aux données du Registre national et de la Direction pour l'Immatriculation des Véhicules, pour leurs membres, respectivement au Comité sectoriel du Registre national et au Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale ».

B.32.2. L'article 44, attaqué, de la loi du 24 juin 2013 dispose :

« § 1er. Chaque commune tient un seul fichier des personnes physiques ou morales qui ont fait l'objet d'une sanction administrative ou d'une mesure alternative visée à l'article 4, § 2, sur la base du règlement général de police. La commune est responsable du traitement de ce fichier.

Ce fichier vise à assurer la gestion des sanctions administratives et des mesures alternatives visées à l'article 4, § 2.

Plusieurs communes peuvent décider de tenir ensemble un seul registre des sanctions administratives communales, sur la base de leurs règlements généraux de police. Dans ce cas, elles doivent déterminer, après concertation, le responsable de traitement.

§ 2. Ce fichier contient les données à caractère personnel et les informations suivantes :

1° les nom, prénoms, date de naissance, et la résidence des personnes qui font l'objet de sanctions administratives communales ou des mesures alternatives visées à l'article 4, § 2. S'il s'agit d'un mineur, les noms, prénoms, date de naissance, et la résidence des parents, tuteurs ou personnes qui ont la garde;

2° la nature des faits commis;

3° la nature de la sanction, ainsi que le jour où elle a été infligée;

4° le cas échéant, les informations transmises par le procureur du Roi compétent dans le cadre des infractions visées à l'article 3;

5° les sanctions qui ne sont plus susceptibles de recours.

Les données visées à l'alinéa 1er sont conservées pendant cinq ans, à compter du jour où la sanction a été infligée ou la mesure alternative a été proposée. Passé ce délai, elles sont soit détruites, soit anonymisées.

§ 3. Le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données à caractère personnel et aux informations visées au § 2.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, les autres conditions particulières relatives au traitement des données à caractère personnel figurant dans le registre des sanctions administratives communales ».

B.33.1. L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

B.33.2. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

B.33.3. Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont pas absolus. Bien que l'article 22 de la Constitution reconnaisse à chacun le droit au respect de sa vie privée et familiale, cette disposition ajoute en effet immédiatement : « sauf dans les cas et conditions fixés par la loi ».

Les dispositions précitées exigent que toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée et familiale soit prévue par une disposition législative suffisamment précise et qu'elle soit nécessaire pour atteindre un objectif légitime, ce qui implique notamment qu'un lien raisonnable de proportionnalité doit exister entre les effets de la mesure pour la personne concernée et les intérêts de la société.

B.34.1. En vertu de l'article 25, § 1er, attaqué, le fonctionnaire sanctionnateur a accès, dans le cadre de l'exercice de ses compétences, aux données pertinentes à cette fin du Registre national et de la Direction pour l'Immatriculation des Véhicules, pour autant qu'il ait

reçu préalablement une autorisation du Comité sectoriel du Registre national dans le premier cas et du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale dans le second. Cette autorisation est demandée soit par la commune en question, soit par la « Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten », l'Union des Villes et des Communes de Wallonie et l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, pour les fonctionnaires sanctionneurs des communes qui sont membres de ces associations.

B.34.2. En vertu de l'article 6, § 1er, de la loi du 24 juin 2013, l'amende administrative visée à l'article 4, § 1er, 1°, est infligée par le fonctionnaire sanctionneur. Sont également comprises dans ces amendes administratives, les amendes infligées pour les infractions visées à l'article 3, 3°, relatives à l'arrêt et au stationnement de véhicules et des infractions aux dispositions concernant le signal C3.

B.34.3. Afin de permettre au fonctionnaire sanctionneur d'exercer ces compétences, il est raisonnablement justifié qu'il ait accès aux données pertinentes du Registre national et de la Direction pour l'Immatriculation des Véhicules. En effet, ces informations lui permettent, en ce qui concerne les infractions visées à l'article 3, 3°, de vérifier qui est le propriétaire du véhicule en infraction et, en ce qui concerne cette infraction et les autres infractions, de déterminer le domicile du contrevenant et, s'il s'agit d'un contrevenant mineur, qui sont ses père, mère ou tuteur ou quelles sont les personnes qui ont la garde du contrevenant mineur.

B.34.4. Il ressort de la disposition attaquée que seul le fonctionnaire sanctionneur a accès aux données du Registre national et de la Direction pour l'Immatriculation des Véhicules. D'autres fonctionnaires de la commune, y compris les personnes mentionnées à l'article 21, § 1er, de la loi du 24 juin 2013 qui peuvent constater les infractions susceptibles exclusivement de faire l'objet de sanctions administratives, ne disposent pas de cette compétence. En outre, l'accès du fonctionnaire sanctionneur est limité aux données pertinentes pour l'exercice de sa fonction. Il n'a dès lors pas accès à toutes les données du Registre national et de la Direction pour l'Immatriculation des Véhicules. L'accès ne découle pas non plus de plein droit de la disposition attaquée : le Comité sectoriel du Registre national et le Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale doivent habiliter le fonctionnaire sanctionneur à cette fin.

B.34.5. En vertu de l'article 25, § 1er, alinéa 2, attaqué, les associations visées par cette disposition peuvent demander, pour leurs membres, « une autorisation générale » d'accès aux données du Registre national et à celles de la Direction pour l'Immatriculation des Véhicules. Il ressort toutefois des travaux préparatoires de cette disposition que l'accès est limité dans ce cas également aux fonctionnaires sanctionneurs des communes qui ont demandé à ces associations de solliciter en leur nom une autorisation. La ministre de l'Intérieur a déclaré à ce sujet :

« Cette disposition n'ouvre nullement un droit d'accès généralisé au registre national. Il est évident que cet accès sera réservé au fonctionnaire sanctionneur des communes disposant d'un règlement en matière de sanctions administratives qui en font expressément la demande » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/006, p. 94).

B.34.6. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.34.5, l'article 25, § 1er, attaqué, est compatible avec l'article 22 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.35.1. Aux termes de l'article 44 attaqué, chaque commune, ou plusieurs communes conjointement, tiennent un registre des sanctions administratives communales.

B.35.2. L'exposé des motifs a justifié cette disposition de la manière suivante :

« Cet article organise et encadre le registre des sanctions administratives communales qui est actuellement déjà tenu par bon nombre de communes.

L'encadrement et les conditions relatives au registre des sanctions administratives communales ont été renforcés.

Les règles concernant ce registre, qui n'existait pas dans l'ancienne réglementation, sont nécessaires afin d'assurer la gestion des sanctions administratives et de garantir la protection des données et le respect de la vie privée. Elles permettront au fonctionnaire sanctionneur de vérifier si le contrevenant qu'il souhaite sanctionner se trouve ou non en situation de récidive, ainsi que de disposer d'une meilleure vue globale des cas dans lesquels des sanctions administratives ont été infligées.

Les données sont conservées dans le registre pendant un délai de 5 ans à compter du jour qui suit celui où la sanction administrative a été infligée.

Ensuite, la commune décide si elle souhaite conserver plus longtemps les données. Le cas échéant, elle doit néanmoins les anonymiser tel que défini par l'article 1er, 5°, de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la loi du 8 décembre 1992 relative à la

protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Ces informations peuvent en effet encore servir à des rapports statistiques.

Il est explicitement prévu que la commune conserve le fichier; cela signifie dès lors que la commune doit satisfaire à toutes les obligations liées au rôle de responsable du traitement, conformément à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Les modalités d'accès au registre seront précisées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Par ailleurs, les communes devront tenir compte des principes de sécurité dans la pratique. Il s'agit notamment de l'article 16 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, de l'article 25 de l'arrêté royal portant exécution de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel ainsi que des normes de sécurité édictées par la Commission vie privée » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/001, p. 26).

En commission de la Chambre des représentants, la ministre de l'Intérieur a précisé :

« L'encadrement et les conditions relatives au fichier des sanctions administratives sont renforcés. Les règles relatives à ce fichier qui n'existaient pas dans l'ancienne réglementation sont indispensables afin d'assurer la gestion des sanctions administratives, de donner la possibilité aux communes de prévoir une véritable politique de prévention de la criminalité, et d'assurer la protection des données et de la vie privée » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2012, DOC 53-2712/006, p. 12).

B.35.3. Il découle de l'article 44, § 1er, alinéa 2, attaqué, et des travaux préparatoires précités que la disposition attaquée vise à prévoir un cadre légal pour les registres des sanctions administratives communales, en vue d'assurer la gestion des sanctions administratives et des mesures alternatives visées à l'article 4, § 2 et de garantir la protection des données et le respect de la vie privée. En outre, le registre permet au fonctionnaire sanctionneur de vérifier si le contrevenant qu'il veut sanctionner se trouve en état de récidive et de disposer d'une meilleure vue d'ensemble des cas dans lesquels des sanctions administratives ont été infligées. La disposition poursuit ainsi un objectif légitime.

B.35.4. La Cour doit encore vérifier si la mesure prévue par la disposition attaquée est pertinente pour réaliser l'objectif poursuivi et est proportionnée à cet objectif.

B.35.5. Les données contenues dans le registre des sanctions administratives communales sont limitées à ce qui est expressément mentionné dans l'article 44, § 2, alinéa 1er, attaqué. Conformément à cette disposition, le fichier contient notamment « les sanctions qui ne sont plus susceptibles de recours » (article 44, § 2, alinéa 1er, 5°). Il en découle que tant qu'un recours contre une sanction administrative est pendant, cette sanction ne peut être inscrite dans le fichier. Il en va de même pour les sanctions administratives qui ont été annulées en appel et qui sont, partant, réputées n'avoir jamais existé.

Les données mentionnées dans l'article 44, § 2, attaqué permettent de réaliser les objectifs exposés en B.35.3.

B.35.6. En vertu de l'article 44, § 3, attaqué, le fonctionnaire sanctionnateur a accès au registre. Cet accès lui permet de vérifier s'il y a récidive au sens de l'article 7, alinéa 1er, de la loi du 24 juin 2013. En outre, qu'il y ait ou non récidive, il peut vérifier à l'aide du registre quelle sanction administrative a été infligée pour telle infraction et ainsi assurer la cohérence des décisions.

B.35.7. Les données visées à l'article 44, § 2, alinéa 1er, sont conservées pendant cinq ans. Ce délai expiré, elles sont soit détruites, soit anonymisées. Les données ne sont dès lors pas conservées de manière illimitée. Dans la mesure où les parties requérantes dans l'affaire n° 5799 arguent que ce délai de cinq ans est supérieur au délai de deux ans durant lequel, conformément à l'article 7, alinéa 1er, de la loi du 24 juin 2013, il est question de récidive, il y a lieu de constater que l'accès du fonctionnaire sanctionnateur au registre des sanctions administratives communales lui permet non seulement de vérifier s'il y a récidive au sens de l'article 7, mais également de disposer d'un meilleur aperçu des cas dans lesquels des sanctions administratives ont été infligées. A cet égard, il est justifié de conserver les données plus de deux ans.

B.35.8. Comme l'observe le Conseil des ministres, le registre des sanctions administratives communales implique un traitement de données à caractère personnel au sens de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Par conséquent, les garanties de cette loi s'appliquent au registre des sanctions administratives communales.

B.35.9. La mesure attaquée est pertinente et n'est pas disproportionnée par rapport au but poursuivi.

B.36.1. Enfin, les parties requérantes dans l'affaire n° 5799 critiquent le fait que l'article 44 attaqué habilite le Roi à fixer les autres conditions particulières relatives au traitement des données à caractère personnel figurant dans le registre des sanctions administratives communales.

B.36.2. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Une délégation à un autre pouvoir n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

B.36.3. L'article 44, attaqué, détermine les données que contient le registre des sanctions administratives communales, la durée pendant laquelle ces données sont conservées et les personnes ayant accès à ces données. L'habilitation conférée au Roi se limite à d'autres conditions particulières relatives au traitement des données à caractère personnel figurant dans le registre des sanctions administratives communales. Partant, les conditions mentionnées en B.36.2 sont remplies.

B.37. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.34.5, les moyens ne sont pas fondés.

*Le droit à une bonne administration de la justice*

B.38. Selon les parties requérantes, la procédure relative aux amendes administratives ne satisfait pas à toutes les exigences en matière de bonne administration de la justice, telles qu'elles sont notamment contenues dans l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et dans l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (troisième moyen dans l'affaire n° 5757, moyen unique dans l'affaire n° 5776, deuxième moyen dans l'affaire n° 5799). Les dispositions attaquées seraient donc contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les dispositions conventionnelles précitées.

B.39.1. La sanction administrative est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur (article 6, § 1er, de la loi attaquée). Il doit prouver la réalité de l'infraction et démontrer la culpabilité de la personne qui a commis l'infraction. La sanction doit être proportionnée à l'infraction (article 7, alinéa 1er).

Le conseil communal ne peut prévoir simultanément une sanction pénale et une sanction administrative pour les mêmes infractions à ses règlements et ordonnances (article 5). Pour les infractions « mixtes », visées à l'article 3 de la loi attaquée, la sanction administrative ne peut être infligée que lorsque le ministère public décide de ne pas poursuivre (article 23). La constatation de plusieurs infractions concomitantes aux mêmes règlements ou ordonnances donne lieu à une sanction administrative unique, proportionnelle à la gravité de l'ensemble des faits (article 7, alinéa 2). Enfin, la sanction administrative ne peut être infligée que par le fonctionnaire sanctionnateur compétent pour le territoire de la commune où les faits se sont produits (article 22, § 4).

Le législateur a dès lors expressément garanti le respect du principe de proportionnalité et du principe *non bis in idem*. Il appartient au juge compétent de veiller à l'application correcte de ces principes.

B.39.2. Selon les parties requérantes, l'amende qui peut être prévue en tant que sanction administrative dans les règlements et ordonnances communaux constituerait une peine qui peut uniquement être infligée par un juge indépendant et impartial.



B.39.3. Que l'amende administrative concerne des « droits et obligations de caractère civil » ou soit de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, les justiciables auxquels elle est infligée doivent pouvoir prétendre à un contrôle juridictionnel effectif.

B.39.4. Lorsque le législateur estime que certains manquements à des dispositions législatives ou réglementaires doivent être réprimés, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales ou pour des sanctions administratives. Le choix d'une de ces catégories de sanctions ne peut être considéré comme établissant en soi une discrimination. Il n'y aurait discrimination que si la différence de traitement qui découle de ce choix impliquait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.39.5. Le droit à une bonne administration de la justice, tel qu'il est garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, n'exclut pas qu'une sanction administrative soit infligée par un fonctionnaire, à condition qu'un juge indépendant et impartial puisse exercer un contrôle de pleine juridiction sur cette décision administrative (voy. CEDH, 27 septembre 2011, *A. Menarini Diagnostics S.R.L. c. Italie*, §§ 58 et 59; 4 mars 2014, *Grande Stevens et autres c. Italie*, §§ 138-139).

B.39.6. La décision infligeant la sanction administrative doit contenir un exposé suffisant des motifs qui la fondent, de façon à ce que les justiciables puissent apprécier s'il y a lieu d'exercer les voies de recours dont ils disposent.

De plus, le contrevenant est informé des faits pour lesquels la procédure administrative est entamée et des droits qui lui sont reconnus au cours de celle-ci, à savoir le droit d'exposer par écrit ses moyens de défense, le droit de consulter son dossier, le droit de se faire assister ou représenter par un conseil ainsi qu'en principe, le droit de présenter sa défense oralement (article 25, § 2, de la loi attaquée).

B.39.7. Le contrevenant peut contester la décision du fonctionnaire qui inflige une amende administrative auprès du tribunal de police ou du tribunal de la jeunesse. L'article 31 de la loi attaquée dispose :

« § 1er. La commune ou le contrevenant, en cas d'amende administrative peut introduire un recours par requête écrite auprès du tribunal de police, selon la procédure civile, dans le mois de la notification de la décision.

Lorsque la décision du fonctionnaire sanctionnateur se rapporte aux mineurs, le recours est introduit par requête gratuite auprès du tribunal de la jeunesse. Dans ce cas, le recours peut également être introduit par les père et mère, les tuteurs ou les personnes qui en ont la garde. Le tribunal de la jeunesse demeure compétent si le contrevenant est devenu majeur au moment où il se prononce.

Le tribunal de police ou le tribunal de la jeunesse, statuent dans le cadre d'un débat contradictoire et public, sur le recours introduit contre la sanction administrative visée [à] l'article 4, § 1er, 1<sup>o</sup>. Ils jugent de la légalité et de la proportionnalité de l'amende imposée.

Ils peuvent soit confirmer, soit réformer la décision prise par le fonctionnaire sanctionnateur.

Le tribunal de la jeunesse peut, lorsqu'il est saisi d'un recours contre l'amende administrative, substituer à celle-ci une mesure de garde, de préservation ou d'éducation prévue par l'article 37 de 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. Dans ce cas, l'article 60 de la même loi est d'application.

La décision du tribunal de police ou du tribunal de la jeunesse n'est pas susceptible d'appel.

Toutefois, lorsque le tribunal de la jeunesse décide de remplacer la sanction administrative par une mesure de garde, de préservation ou d'éducation visée à l'article 37 de la loi précitée, sa décision est susceptible d'appel. Dans ce cas, les procédures prévues par la loi précitée sont d'application.

Sans préjudice des alinéas 1er à 7 et de la loi précitée du 8 avril 1965, les dispositions du Code judiciaire s'appliquent au recours auprès du tribunal de police et du tribunal de la jeunesse.

§ 2. Lorsqu'un recours est introduit contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur, ce dernier ou son délégué peut représenter la commune dans le cadre de la procédure devant le tribunal de police ou le tribunal de la jeunesse ».

B.39.8. Le juge compétent a dès lors la possibilité d'examiner si l'amende administrative contestée devant lui est justifiée en fait et en droit et si elle respecte toutes les dispositions législatives et tous les principes généraux que l'administration doit respecter, dont le principe de proportionnalité.

Les justiciables disposent par conséquent d'une garantie juridictionnelle effective devant une juridiction indépendante et impartiale contre l'amende administrative qui peut leur être infligée.

B.39.9. Contrairement à ce que semblent supposer les parties requérantes, la même garantie juridictionnelle est offerte lorsqu'il s'agit d'une amende administrative infligée en raison d'infractions commises dans l'exercice de la liberté d'expression, de la liberté de la presse et de la liberté de réunion.

B.39.10. Le grief dénonce en substance le fait que les règlements communaux peuvent limiter la liberté d'expression, la liberté de la presse et la liberté de réunion. Le contrôle de la compatibilité des règlements communaux avec les libertés précitées relève de la compétence du juge administratif ou judiciaire et non de celle de la Cour.

B.39.11. Dans la mesure où l'infraction qui peut aboutir à l'infliction d'une amende administrative constitue également un délit de presse, les règlements communaux ne peuvent porter atteinte à l'article 150 de la Constitution, en vertu duquel un jury est établi pour les délits de presse, sauf pour les délits de presse dictés par le racisme ou la xénophobie. Le législateur ne peut être réputé avoir violé cette disposition de manière discriminatoire.

B.40.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5799 invitent ensuite la Cour à statuer sur la compatibilité de l'article 31, § 1er, alinéa 6, de la loi du 24 juin 2013 avec les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 14, paragraphe 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que cette disposition législative prive la personne à qui est infligée une amende administrative du droit de faire appel de la décision du tribunal de police statuant sur le recours introduit par le contrevenant auprès de cette juridiction.

B.40.2. L'article 14, paragraphe 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« Toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi ».

Ce texte énonce l'une des garanties procédurales reconnues à toute personne accusée d'une infraction pénale.

B.40.3. Par l'effet de l'article 31, § 1er, alinéa 6, de la loi du 24 juin 2013, les seuls recours que le contrevenant à qui est infligée une amende administrative peut introduire devant une juridiction supérieure contre la décision du juge du tribunal de police statuant sur sa culpabilité et sa condamnation sont la demande en cassation et la prise à partie.

Ces deux types de recours sont de la compétence exclusive de la Cour de cassation (article 609, 1°, du Code judiciaire et article 613, 2°, du même Code).

B.40.4. Hormis en matière pénale, il n'existe pas de principe général garantissant un double degré de juridiction.

Le droit à un double degré de juridiction en matière pénale est garanti par l'article 2 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui est entré en vigueur à l'égard de la Belgique le 1er juillet 2012.

En vertu du paragraphe 2 de cet article, ce droit peut faire l'objet d'exceptions pour des infractions mineures telles qu'elles sont définies par la loi. Les infractions qui ne peuvent donner lieu à une peine d'emprisonnement sont en règle générale comptées parmi les infractions mineures (CEDH, 23 avril 2009, *Kamburov c. Bulgarie*, § 25).

L'article 14, paragraphe 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques doit raisonnablement être interprété dans le même sens.

B.40.5. A supposer que les infractions aux règlements et ordonnances communaux pour lesquelles des amendes administratives communales peuvent être imposées aient un caractère pénal, ces infractions relèvent en tout état de cause des « infractions mineures », pour lesquelles le législateur peut prévoir une exception au double degré de juridiction.

Par ailleurs, le double degré de juridiction peut être limité aux questions de droit (CEDH, 13 février 2001, *Krombach c. France*, § 96), de sorte que la possibilité de former un pourvoi en cassation suffit déjà pour satisfaire au droit à un double degré de juridiction.

B.41.1. Les parties requérantes font ensuite valoir que l'indépendance des personnes qui constatent les infractions et du fonctionnaire sanctionnateur ne serait pas garantie.

B.41.2. Les infractions « mixtes » qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives sont constatées par un fonctionnaire de police, un agent de police ou un garde champêtre particulier dans le cadre de ses compétences (article 20 de la loi attaquée).

Les infractions « purement administratives », qui peuvent exclusivement faire l'objet de sanctions administratives, peuvent être constatées par les mêmes personnes, mais également par les agents communaux, les fonctionnaires provinciaux ou régionaux, les membres du personnel des coopérations intercommunales et régies communales autonomes qui, dans le cadre de leurs compétences, sont désignés à cette fin par le conseil communal, et par les membres du personnel des sociétés de transport en commun. Les agents des entreprises de gardiennage n'ont pas la même compétence, mais peuvent déclarer les infractions purement administratives à l'agent constatateur s'ils ont été désignés à cet effet par le conseil communal (article 21).

Le fonctionnaire sanctionnateur est désigné par le conseil communal et ne peut être en même temps la personne qui, en application des articles 20 et 21, constate les infractions, ou celle qui mène la procédure de médiation (article 6, § 3).

B.41.3. Les fonctionnaires constatateurs, à l'exception des membres du personnel des sociétés de transport en commun, doivent être désignés par le conseil communal et doivent

répondre aux conditions minimales de sélection, de recrutement, de formation et de compétence déterminées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres (article 21).

Les membres du personnel des sociétés de transport en commun doivent appartenir « à une des catégories déterminées par le Roi, dans le cadre de leurs compétences ». Bien que cela ne soit pas prévu expressément, en vue de l'exécution de cette disposition, les conditions minimales de sélection, de recrutement, de formation et de compétence doivent également être fixées.

Le fonctionnaire sanctionnateur doit répondre aux conditions de qualification et d'indépendance déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres (article 6, § 2).

B.41.4. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, le législateur a entendu garantir l'intervention experte et indépendante des fonctionnaires et membres du personnel concernés. Les parties requérantes n'invoquent pas de disposition faisant obstacle à la délégation des compétences mentionnées en B.41.3.

Les conditions minimales de sélection, de recrutement, de formation et de compétence des fonctionnaires et des membres du personnel compétents pour constater les infractions qui peuvent donner lieu à l'infliction d'une sanction administrative communale sont déterminées par un arrêté royal du 21 décembre 2013. Les conditions en matière de qualification et d'indépendance du fonctionnaire sanctionnateur sont précisées par un autre arrêté royal de la même date.

Le contrôle de ces arrêtés royaux ne relève pas de la compétence de la Cour.

B.42.1. Les parties requérantes critiquent ensuite l'article 23, § 1er, de la loi du 24 juin 2013 en ce que cette disposition prévoit que, pour les infractions mixtes visées à l'article 3, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal et le procureur du Roi compétent peuvent établir un protocole d'accord. Il serait ainsi porté, à l'égard des justiciables auxquels cette disposition est applicable, une atteinte discriminatoire à la garantie contenue dans l'article 151 de la Constitution.

B.42.2. En vertu de l'article 151, § 1er, deuxième phrase, de la Constitution, le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.

B.42.3. La sanction administrative prévue pour les infractions mixtes peut uniquement être infligée si le ministère public décide de ne pas poursuivre.

Le protocole d'accord est une convention établie entre le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal et le procureur du Roi compétent pour les infractions mixtes. Les modalités et le modèle du protocole d'accord sont fixés par le Roi, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres. Le conseil communal doit ratifier le protocole d'accord (article 23, § 1er). L'exposé des motifs mentionne à ce sujet :

« Le partenariat avec le parquet est renforcé au moyen d'un protocole d'accord souple de sorte qu'il apparaisse clairement dans quels cas une amende administrative plutôt que pénale peut être infligée. Dans cet accord, des accords pratiques peuvent également être conclus, notamment en ce qui concerne les délais dans lesquels un partenaire doit informer l'autre. En l'absence d'accord, la loi prévoit un règlement spécifique pour éviter à tout moment un manque de clarté » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/001, p. 4).

L'exposé des motifs précise également ce qui peut être prévu dans le protocole d'accord :

« 1° Le type d'infractions mixtes à l'égard desquelles les parties estiment qu'il est plus opportun en général de prendre des sanctions administratives;

2° La procédure de transmission du procès-verbal de constatation de chaque infraction mixte ainsi que le délai minimal et les modalités d'information par le procureur du Roi compétent à l'égard du fonctionnaire sanctionnateur sur sa volonté d'ouvrir ou non une information ou une instruction ou d'entamer des poursuites ou de classer sans suite chaque dossier à défaut de charges suffisantes;

3° les modalités de collaboration et d'échanges d'informations » (*ibid.*, p. 18).

Le protocole d'accord est facultatif pour les infractions mixtes mineures et graves visées à l'article 3, 1° et 2°. Le législateur a prévu un régime légal pour les cas où il n'y a pas de protocole d'accord (article 23, §§ 2 et 3).

Le protocole d'accord est obligatoire pour les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement, visées à l'article 3, 3°.

B.42.4. Il ressort de ce qui précède que le législateur a déterminé les éléments essentiels du régime attaqué relatif au protocole d'accord. Ce régime ne compromet pas l'indépendance du ministère public. Afin de préserver le pouvoir de recherche garanti par la Constitution, il faut toutefois considérer que le protocole d'accord peut à tout moment être adapté, à l'initiative du ministère public.

B.42.5. Le protocole d'accord respecte l'ensemble des dispositions légales concernant notamment les procédures prévues pour les contrevenants et ne peut déroger aux droits de ceux-ci (article 23, § 1er, alinéa 3, de la loi attaquée). Il appartient au juge compétent de contrôler le respect de ces dispositions légales, ainsi que celui des normes juridiques supérieures, dont les articles 10 et 11 de la Constitution, et, le cas échéant, de ne pas appliquer le protocole d'accord ratifié par le conseil communal.

B.43.1. Les parties requérantes critiquent ensuite l'absence de recours administratif organisé « ou une autre manière simple, gratuite et informelle de contester l'amende administrative ».

B.43.2. Il n'existe pas de principe général qui conférerait à toute personne faisant l'objet d'une sanction administrative le droit d'introduire un recours administratif contre la décision administrative qui inflige la sanction.

Il appartient au législateur compétent de déterminer, compte tenu de l'autonomie accordée aux pouvoirs locaux, si un recours administratif doit être organisé. Il n'apparaît pas qu'un choix déraisonnable ait été fait en la matière, *a fortiori* dès lors que le législateur a



voulu permettre un traitement rapide et souple des litiges concernant les sanctions infligées, sans toutefois porter atteinte aux droits de défense des intéressés.

B.43.3. Le droit d'accès à un juge, qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, peut faire l'objet de limitations, y compris de nature financière, pour autant que ces limitations ne portent pas atteinte à l'essence même du droit d'accès à un juge.

B.43.4. Il ressort de l'article 31, § 1er, de la loi attaquée qu'un recours peut être introduit auprès du tribunal de police ou de la jeunesse par simple requête. Le recours auprès du tribunal de la jeunesse est gratuit. L'introduction d'une requête au tribunal de police est soumise à un droit de mise au rôle. En outre, si le recours est rejeté, le requérant peut être condamné au paiement d'une indemnité de procédure et, exceptionnellement, au paiement d'une indemnité pour procédure téméraire et vexatoire.

Une réglementation qui met les frais de la procédure à charge d'une des parties ne porte pas, en soi, atteinte au droit d'accès au juge. En outre, les justiciables peuvent, le cas échéant, dans le cadre d'une procédure devant le tribunal, recourir à l'assistance judiciaire prévue par le Code judiciaire.

Il n'apparaît pas que l'accès au juge soit entravé de manière disproportionnée.

B.44.1. Les parties requérantes critiquent ensuite la réglementation relative à la récidive. Plus précisément, il ne serait pas clair qu'une nouvelle amende administrative puisse ou non être majorée alors qu'un recours est pendant contre une première sanction. Le principe d'égalité et de non-discrimination serait violé en ce que ceux qui ont introduit un recours et ceux qui ne l'ont pas fait seraient traités de la même manière.

B.44.2. En vertu de l'article 7 de la loi attaquée, il y a récidive lorsque le contrevenant a déjà été sanctionné pour une même infraction dans les vingt-quatre mois qui précèdent la nouvelle constatation de l'infraction.

B.44.3. Ainsi que l'observe le Conseil des ministres, cette disposition doit être interprétée en ce sens que, pour les personnes qui ont introduit un recours juridictionnel contre une amende administrative, il ne peut être tenu compte de sanctions antérieures, lors de l'infliction d'une nouvelle sanction, qu'après le jugement qui doit être rendu, de sorte que le principe d'égalité et de non-discrimination n'est pas violé.

B.45.1. Enfin, les parties requérantes dénoncent l'absence de garanties procédurales pour la procédure de médiation, notamment en ce qui concerne les règles procédurales à respecter, la confidentialité de la médiation et l'impartialité du médiateur. Elles critiquent également le fait que la procédure de médiation ne soit pas obligatoire pour les personnes majeures.

B.45.2. L'article 12, § 1er, de la loi attaquée dispose :

« Le fonctionnaire sanctionnateur peut proposer une médiation au contrevenant majeur lorsque les conditions suivantes sont remplies :

1° le conseil communal doit l'avoir prévu dans son règlement ainsi que la procédure et les modalités y afférentes;

2° l'accord du contrevenant;

3° une victime a été identifiée ».

Lorsque le fonctionnaire sanctionnateur constate la réussite de la médiation, il ne peut plus infliger une amende administrative. En cas de refus de l'offre ou d'échec de la médiation, le fonctionnaire sanctionnateur peut soit proposer une prestation citoyenne, soit infliger une amende administrative (article 13).

B.45.3. Les parties requérantes n'invoquent pas de disposition faisant obstacle à l'habilitation ainsi conférée aux conseils communaux de fixer les modalités de la procédure de médiation dans les règlements communaux.

B.45.4. La médiation locale est uniquement obligatoire pour un contrevenant mineur (article 18, § 2). Il n'apparaît pas qu'un choix injustifié ait été fait à cet égard, d'autant que le législateur a voulu permettre un examen rapide et souple des litiges relatifs aux sanctions infligées, sans toutefois perdre de vue la situation particulière des contrevenants mineurs.

B.46.1. Enfin, les parties requérantes critiquent le fait que les dispositions attaquées ne prévoient aucune formalité ou garantie procédurale lorsque la suspension, le retrait ou la fermeture, visés à l'article 4, § 1er, 2° à 4°, sont imposés en tant que sanction administrative (quatrième branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 5757). L'article 45, alinéa 1er, attaqué de la loi du 24 juin 2013 dispose que le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal peuvent imposer la suspension ou le retrait d'une autorisation ou permission et la fermeture d'un établissement, visés à l'article 4, § 1er, 2° à 4°. Lorsqu'elles prennent une telle décision, ces autorités doivent veiller à ce que la suspension, le retrait ou la fermeture soient proportionnés à la gravité des faits constatés (article 7, alinéa 1er, de la loi du 24 juin 2013).

B.46.2. Ces sanctions ne peuvent être imposées qu'après que le contrevenant a reçu un avertissement préalable. Cet avertissement comprend un extrait du règlement ou de l'ordonnance transgressés (article 45, alinéa 2, de la loi du 24 juin 2013).

B.46.3. Pour le surplus, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal doit, lorsqu'il prend la décision d'infliger une mesure de suspension, de retrait ou de fermeture, respecter les principes généraux de bonne administration.

B.46.4. Contrairement à ce qui est le cas pour les amendes administratives visées à l'article 4, § 1er, 1°, du 24 juin 2013, pour lesquelles l'article 31 de la même loi règle la procédure de recours, les dispositions attaquées ne règlent pas le recours contre la décision du collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal d'imposer une suspension, un retrait ou une fermeture. Cette décision peut toutefois faire l'objet d'un recours en annulation et d'une demande de suspension conformément aux articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Par conséquent, un contrôle juridictionnel effectif est assuré.

B.47. Pour le surplus, les parties requérantes n'exposent pas en quoi il serait porté atteinte aux autres dispositions et principes invoqués dans leurs moyens. Enfin, les griefs, qui ont été exposés pour la première fois dans les mémoires en réponse, sont tardifs et dès lors irrecevables.

B.48. Sous réserve des interprétations mentionnées en B.41.3, B.42.4 et B.44.3, les moyens ne sont pas fondés.

### *La protection des mineurs*

B.49. Le chapitre 2 de la loi attaquée est intitulé « Dispositions particulières applicables aux mineurs de quatorze ans et plus ». Il contient les articles 14 à 19.

L'article 14, § 1er, dispose :

« Le mineur ayant atteint l'âge de quatorze ans accomplis au moment des faits, peut faire l'objet d'une amende administrative, même si cette personne est devenue majeure au moment du jugement des faits ».

Avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée, une amende administrative pouvait être imposée aux mineurs ayant atteint l'âge de seize ans accomplis au moment des faits.

B.50. Les parties requérantes contestent l'abaissement, de seize à quatorze ans, de l'âge à partir duquel une sanction administrative communale peut être infligée (deuxième et troisième moyens dans l'affaire n° 5754 et cinquième moyen, première branche, dans l'affaire n° 5757). Elles font valoir que l'article 14, § 1er, de la loi du 24 juin 2013 viole les articles 10, 11 et 22bis de la Constitution, combinés avec plusieurs dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Elles estiment que cette mesure n'est pas proportionnée aux incivilités réellement commises par les mineurs et elles contestent la valeur pédagogique de l'amende imposée aux mineurs. Elles font en outre valoir que la loi attaquée diminue substantiellement le niveau de protection des mineurs et qu'elle traite les mineurs qui sont sanctionnés par application de la loi attaquée autrement que les mineurs qui relèvent du droit de la jeunesse classique, pour les mêmes infractions.

B.51.1. L'abaissement de la limite d'âge a été justifié comme suit dans les travaux préparatoires :

« Pour rappel, dans l'article 119*bis* de la Nouvelle Loi communale, la limite d'âge des mineurs est fixée à 16 ans. Lors de l'application journalière de l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale, certaines communes constatent toutefois que l'âge auquel les jeunes commettent des incivilités diminue. Dès lors, il est prévu que pour les communes qui le souhaitent, le mineur pourra être sanctionné dès l'âge de 14 ans » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/001, p. 5).

« Cet abaissement de la limite d'âge permet aux communes de mener une politique efficace de lutte contre les incivilités. En effet, certaines communes ont constaté une diminution de l'âge auquel les jeunes commettent des faits qui peuvent donner lieu à une sanction administrative communale. En permettant que le mineur puisse être sanctionné dès l'âge de 14 ans, on accorde à ces communes, qui le souhaitent, la possibilité d'intervenir à l'encontre des jeunes de cette tranche qui commettraient des incivilités » (*ibid.*, pp. 12 et 13).

Pour justifier la mesure attaquée, la ministre compétente a également souligné que, dans le droit belge, des sanctions administratives pouvaient, antérieurement déjà, être imposées aux jeunes à partir de quatorze ans. Ainsi, un mineur de cet âge peut se voir infliger une interdiction de stade, et ce, sur la base de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/006, p. 76).

Elle a toutefois précisé que la loi attaquée tend aussi à prévoir de fortes garanties et des mesures adaptées pour les mineurs et que ces dernières doivent plutôt être de nature pédagogique que répressives (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/001, p. 5, et DOC 53-2712/006, p. 9).

B.51.2. Lorsque le législateur estime que certains comportements doivent pouvoir être réprimés par les communes, il peut prévoir la possibilité de ne pas opter pour des sanctions pénales mais pour des sanctions administratives. Il relève en principe également de son pouvoir d'appréciation de déterminer à partir de quel âge ces comportements peuvent être sanctionnés.

B.51.3. Tant l'article 22*bis*, alinéa 4, de la Constitution que l'article 3, paragraphe 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant imposent aux autorités de prendre en compte, de manière primordiale, l'intérêt de l'enfant dans les procédures le concernant. L'article 22*bis*,

alinéa 5, de la Constitution donne par ailleurs au législateur la mission de garantir que l'intérêt de l'enfant soit pris en considération de manière primordiale.

Ces dispositions n'empêchent pas le législateur de déterminer à partir de quel âge certains comportements peuvent être sanctionnés, mais elles l'obligent en revanche, lorsqu'il établit les comportements passibles de sanctions et lorsqu'il règle la procédure permettant d'infliger des sanctions, à tenir compte de la situation particulière des mineurs, notamment en ce qui concerne leur personnalité et leur degré de maturité.

B.51.4. L'article 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant dispose :

« 1. Les Etats parties reconnaissent à tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui, et qui tiennent compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci.

[...]

3. Les Etats parties s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale, et en particulier :

a) d'établir un âge minimum au-dessous duquel les enfants seront présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale;

b) de prendre des mesures, chaque fois que cela est possible et souhaitable, pour traiter ces enfants sans recourir à la procédure judiciaire, étant cependant entendu que les droits de l'homme et les garanties légales doivent être pleinement respectés

[...] ».

Cette disposition implique certes l'obligation d'établir un âge minimal au-dessous duquel les enfants sont présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale, mais sans fixer elle-même cet âge. Elle n'empêche pas les Etats contractants d'abaisser un âge minimum existant.

B.51.5. Ainsi que la Cour l'a jugé par son arrêt n° 6/2006, du 18 janvier 2006, concernant l'ancien article 119*bis* de la Nouvelle loi communale, l'instauration d'amendes administratives à l'égard de mineurs permet de réaliser les objectifs de prévention et de répression poursuivis par le législateur.

Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier l'opportunité de l'abaissement de l'âge ou la valeur pédagogique des sanctions administratives. La Cour doit toutefois vérifier si les dispositions attaquées ne limitent pas les droits des mineurs de manière disproportionnée.

B.51.6. Si le conseil communal prévoit la possibilité d'infliger des amendes administratives à des mineurs, il doit préalablement recueillir l'avis de l'organe ou des organes ayant une compétence consultative en matière de jeunesse, s'il en existe dans la commune (article 4, § 5). Les travaux préparatoires exposent que cet avis doit porter, entre autres, sur l'âge minimum des mineurs (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/002, p. 7). La loi garantit ainsi une concertation obligatoire avec les organes spécialisés, créés en vue de la protection de la jeunesse.

B.51.7. Lorsque le conseil communal prévoit dans son règlement que les mineurs peuvent faire l'objet d'une amende administrative, il est soumis à une obligation d'information. Il doit plus précisément informer, par tous les moyens de communication possibles, tous les mineurs et les parents, tuteurs ou autres personnes qui ont la garde de mineurs, habitant la commune, des infractions commises par des mineurs qui sont punissables de sanctions administratives (article 15 de la loi attaquée).

Les amendes administratives que les communes peuvent prévoir sur la base de la loi attaquée pour les infractions à leurs règlements ou ordonnances peuvent s'élever au maximum à 175 ou 350 euros selon que le contrevenant est mineur ou majeur (article 4, § 1er, 1°). L'amende qui peut être imposée à un mineur s'élève donc au maximum à la moitié de l'amende qui peut être imposée à un contrevenant majeur. Les parents, le tuteur, ou les personnes qui ont la garde du mineur sont civilement responsables du paiement de l'amende (article 14, § 2).

Lorsque le conseil communal prévoit dans son règlement que les mineurs peuvent faire l'objet d'une amende administrative, il doit également prévoir une procédure de médiation locale. L'offre de médiation locale effectuée par le fonctionnaire sanctionnateur est obligatoire lorsqu'elle se rapporte aux mineurs ayant atteint l'âge de quatorze ans accomplis au moment des faits. Les parents, le tuteur ou les autres personnes qui ont la garde du mineur peuvent, à leur demande, accompagner le mineur lors de la médiation. Lorsque le fonctionnaire sanctionnateur constate la réussite de la médiation, il ne peut plus infliger une amende administrative. En cas de refus de l'offre ou d'échec de la médiation, le fonctionnaire sanctionnateur peut soit proposer une prestation citoyenne, soit infliger une amende administrative (article 18).

La prestation citoyenne consiste en une formation ou une prestation non rémunérée au bénéfice de la collectivité. Elle ne peut excéder quinze heures, la moitié de la durée maximale pour les adultes, et elle doit être adaptée à l'âge et aux capacités du mineur. Les parents, le tuteur, ou les autres personnes qui ont la garde du mineur peuvent, à leur demande, accompagner le mineur lors de l'exécution de la prestation citoyenne. En cas de non-exécution ou de refus de la prestation citoyenne, le fonctionnaire sanctionnateur peut infliger une amende administrative (article 19).

Lorsque la procédure administrative tendant à infliger une amende administrative est entamée, l'autorité compétente pour infliger la sanction en avise le bâtonnier de l'Ordre des avocats, afin qu'il soit veillé à ce que l'intéressé puisse être assisté d'un avocat. L'avocat peut également être présent lors de la procédure de médiation (article 16).

Tout comme le contrevenant majeur à qui une sanction administrative est imposée, le mineur a le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur d'exposer oralement sa défense. Si ce fonctionnaire estime qu'il convient d'imposer une amende administrative qui ne dépasse pas 70 euros, « le contrevenant majeur n'a pas le droit de demander de présenter oralement sa défense » (article 25, § 4). Contrairement à la version néerlandaise, où il est question de « overtreder », il est question, dans la version française de cette disposition, de « contrevenant majeur », ce dont il faut déduire qu'un mineur a en tout cas le droit d'être entendu. Toute autre interprétation serait par ailleurs inconciliable avec l'article 12 de la Convention relative aux



droits de l'enfant, qui garantit à l'enfant capable de discernement le droit d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant.

Le mineur peut, par une requête gratuite, introduire un recours auprès du tribunal de la jeunesse contre la décision d'infliger une amende administrative. Les parents, le tuteur ou toute autre personne qui a la garde de mineurs peuvent également introduire le recours. Le tribunal de la jeunesse demeure compétent si le contrevenant est devenu majeur au moment où le juge se prononce. Le tribunal de la jeunesse peut confirmer ou réformer la décision. Il peut également remplacer l'amende administrative par une mesure de garde, de préservation ou d'éducation visée à l'article 37 de 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. La décision du tribunal de la jeunesse n'est en principe pas susceptible d'appel. Toutefois, lorsque le tribunal de la jeunesse décide de remplacer la sanction administrative par une mesure de garde, de préservation ou d'éducation visée à l'article 37 de la loi précitée, sa décision est susceptible d'appel. Dans ce cas, les procédures visées dans la loi précitée sont applicables (article 31).

Enfin, le paiement immédiat est exclu si le contrevenant « est âgé de moins de 18 ans ou est déclaré en état de minorité prolongée ou incapable » (article 39, 1°).

B.51.8. En ce qu'elle prévoit la possibilité pour la commune de réprimer certains comportements au moyen d'amendes administratives, infligées aux mineurs ayant atteint l'âge de quatorze ans au moment des faits, la loi attaquée, compte tenu des garanties précitées, ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits de ces mineurs.

B.52.1. Les parties requérantes contestent ensuite l'efficacité de la procédure d'implication parentale, de la procédure de médiation locale et du système de la prestation citoyenne, réglés par les articles 17 à 19 de la loi du 24 juin 2013 (quatrième moyen dans l'affaire n° 5754 et deuxième moyen, cinquième branche, et cinquième moyen, deuxième branche, dans l'affaire n° 5757). Elles font valoir que ces dispositions violent les articles 10, 11 et 22*bis* de la

Constitution, combinés avec les articles 3 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant et avec les articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.52.2. Dans le cadre de la procédure d'implication parentale, le fonctionnaire sanctionnateur porte, par lettre recommandée, à la connaissance des parents, du tuteur, ou des autres personnes qui ont la garde du mineur, les faits constatés et sollicite leurs observations orales ou écrites vis-à-vis de ces faits et des éventuelles mesures éducatives à prendre. A cet effet, il peut demander une rencontre avec les parents, le tuteur, ou les personnes qui ont la garde du mineur et ce dernier (article 17, § 2, de la loi attaquée).

S'il est satisfait des mesures éducatives présentées, le fonctionnaire sanctionnateur peut soit clore le dossier à ce stade de la procédure, soit entamer la procédure administrative (article 17, § 3).

Après la procédure d'implication parentale, le fonctionnaire sanctionnateur doit proposer une médiation locale et il peut, en cas de refus ou d'échec de la médiation, proposer une prestation citoyenne. A l'inverse de ce que font valoir les parties requérantes, cette dernière compétence n'implique pas que le fonctionnaire sanctionnateur puisse imposer une prestation citoyenne. Il s'agit dès lors uniquement d'une proposition, que le mineur n'est pas tenu d'accepter.

B.52.3. Au cours des travaux préparatoires, la procédure d'implication parentale a été précisée :

« *La ministre* estime que l'on ne doit pas assimiler la procédure d'implication parentale à une forme de sanction. Cette procédure a été inscrite dans le projet de loi sur la base des observations des juges de la jeunesse qui la jugeaient nécessaire afin de permettre un rappel à la norme et de favoriser la responsabilité parentale. L'article 17 offre en effet une faculté aux communes mais définit toutefois un cadre minimal pour les communes qui décideront d'y recourir. La procédure d'implication parentale constitue une phase préalable qui si elle conduit à un résultat satisfaisant permettra de ne pas aller plus loin. Ceci prouve que le projet de loi poursuit bel et bien un objectif pédagogique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/006, p. 82).

B.52.4. Les parties requérantes partent du postulat erroné que la procédure d'implication parentale relève du champ d'application des articles 12 et 14 de la Constitution. Il s'agit d'une mesure d'accompagnement qui vise à accentuer le rôle des parents dans le cadre de l'éducation du mineur et leur responsabilité à l'égard de son comportement problématique et qui vise précisément à éviter une sanction des pouvoirs publics. Etant donné que la mesure pédagogique est imposée par les parents et non par le juge ou l'administration, il est raisonnablement justifié que le contenu et la portée de la mesure ne soient pas déterminés par le législateur mais en premier lieu par les parents.

B.52.5. En prévoyant une procédure d'implication parentale, une procédure de médiation locale et la possibilité d'une prestation citoyenne, qui peuvent ou, en cas de médiation, doivent être proposées successivement au mineur avant que le fonctionnaire sanctionnateur enclenche la procédure administrative, le législateur a tenu compte de la situation particulière des mineurs qui commettent une infraction aux règlements et ordonnances communaux.

Les mesures précitées sont des instruments grâce auxquels le mineur est graduellement rendu conscient, d'une manière alternative, des incivilités qu'il a commises, compte tenu « de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci » (article 40, paragraphe 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant).

B.52.6. Du fait qu'il a confié aux autorités locales les modalités et l'application de ces instruments, le législateur a par ailleurs choisi de mener la lutte contre les incivilités locales au niveau qu'il estime le plus approprié.

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.

En outre, les pouvoirs locaux sont soumis à un contrôle démocratique et leurs actes n'échappent pas au contrôle du juge. Ce contrôle n'est pas de la compétence de la Cour.

Les conditions de qualification et d'indépendance du fonctionnaire sanctionnateur sont précisées dans un arrêté royal du 21 décembre 2013. Le contrôle de ces conditions et de l'intervention du fonctionnaire sanctionnateur n'appartient pas davantage à la compétence de la Cour.

B.52.7. En ce qu'il est invoqué une différence de traitement des mineurs, du fait que l'obligation d'information pour la commune s'applique uniquement à l'égard de ses propres habitants, il suffit de se référer aux dispositions applicables dans les régions, selon lesquelles les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal et du bourgmestre sont publiés.

Le législateur peut par ailleurs raisonnablement estimer que les autorités communales ne sauraient être tenues d'assurer à leurs règlements et à leurs ordonnances une publicité équivalente à celle prévue pour les dispositions intéressant l'ensemble des habitants du Royaume, ces ordonnances et règlements ne présentant normalement qu'un intérêt local.

B.53. Pour le surplus, les parties requérantes n'exposent pas en quoi il serait porté atteinte aux autres dispositions et principes invoqués dans leurs moyens.

Enfin, les griefs qui ont été exposés pour la première fois dans les mémoires en réponse sont tardifs et dès lors irrecevables.

B.54. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.51.7, alinéa 6, les moyens ne sont pas fondés.

*En ce qui concerne l'interdiction temporaire de lieu*

*Le principe de légalité en matière pénale*

B.55. Les parties requérantes soutiennent que la définition des comportements qui sont susceptibles de donner lieu à l'interdiction temporaire de lieu visée à l'article 134<sup>sexies</sup> de la Nouvelle loi communale, inséré par l'article 47 de la loi attaquée, est contraire au principe de légalité en matière pénale, tel qu'il est garanti par les dispositions mentionnées en B.13 (deuxième branche du quatrième moyen dans l'affaire n° 5757 et deuxième branche du quatrième moyen dans l'affaire n° 5799).

B.56.1. L'article 134<sup>sexies</sup> de la Nouvelle loi communale dispose :

« § 1er. Le bourgmestre peut, en cas de trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs, ou en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal commises dans un même lieu ou à l'occasion d'évènements semblables, et impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité, décider d'une interdiction temporaire de lieu d'un mois, renouvelable deux fois, à l'égard du ou des auteurs de ces comportements.

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

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

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

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

§ 4. La décision peut être prise, soit après un avertissement écrit notifié par le bourgmestre informant l'auteur ou les auteurs de ces comportements du fait qu'une nouvelle infraction dans un lieu ou lors d'événements identiques pourra donner lieu à une interdiction de lieu, soit, à des fins de maintien de l'ordre, sans avertissement.

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

B.56.2. L'article 134<sup>sexies</sup> de la Nouvelle loi communale, inséré par l'article 47 de la loi attaquée, prévoit la possibilité d'une interdiction temporaire de lieu. Le bourgmestre peut y recourir, d'une part, « en cas de trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs » et, d'autre part, « en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal commises dans un même lieu ou à l'occasion d'événements semblables, et impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité ».

B.56.3. Dans les travaux préparatoires, cette disposition est justifiée de la manière suivante :

« Dans la Nouvelle loi communale est inséré un nouvel article 134<sup>sexies</sup> qui stipule que le bourgmestre peut, en cas de trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs, ou en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal commises dans un lieu semblable ou à l'occasion d'événements identiques, et impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité, décider d'une interdiction temporaire de lieu de 1 mois renouvelable deux fois à l'égard du ou des auteurs de ces comportements. Cette interdiction de lieu ne peut donc excéder la durée de trois mois.

La notion d'interdiction de lieu est par ailleurs définie. Il s'agit de l'interdiction de pénétrer dans un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés accessibles au public, situés au sein d'une commune, sans jamais pouvoir en couvrir l'ensemble du territoire. Sont considérés comme ' lieu accessible au public ' tout lieu situé dans la commune qui n'est pas uniquement accessible au gestionnaire du lieu, à celui qui y travaille ou à ceux qui y sont invités à titre individuel, à l'exception du domicile, du lieu de travail ou de l'établissement scolaire ou de formation du contrevenant.

Le gestionnaire n'est pas forcément le propriétaire, mais peut être par exemple le locataire d'une salle. Par ' personnes qui y travaillent ', on ne vise pas exclusivement les employés de l'entreprise concernée, mais les personnes au service d'un sous-traitant ou les personnes qui y font des réparations sont également considérées comme telles. Un mariage n'est par exemple pas un lieu accessible au public étant donné que la fête est exclusivement

accessible aux convives qui sont individuellement invités à cette fête. Il faudra donc à chaque fois vérifier s'il y a un lien juridique direct entre le gestionnaire et la personne présente.

La décision du bourgmestre doit remplir un certain nombre de conditions.

Dans le paragraphe 4 de cet article, est prévue la possibilité d'avertir l'auteur ou les auteurs de ces comportements.

Le paragraphe 5 prévoit qu'une amende administrative pourra être infligée par le fonctionnaire sanctionnateur dans le cas où l'interdiction de lieu n'est pas respectée. Le non-respect d'une interdiction de lieu infligée au préalable constituera donc une nouvelle infraction qui mènera à la poursuite d'une nouvelle procédure administrative. Il s'agit d'une infraction purement administrative.

Par ailleurs, contrairement à l'avis du Conseil d'Etat, il s'agit bien d'une mesure de police administrative prévue à fin de lutter contre les troubles de l'ordre public. Cette mesure durera un mois renouvelable deux fois lorsque les troubles constatés persistent » (*Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/001, pp. 27-28*).

En commission de la Chambre, la ministre de l'Intérieur a déclaré :

« Une nouvelle disposition de la loi communale renforcera les compétences de police administrative du bourgmestre qui pourra, en cas de trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs ou en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal commises dans un même lieu de la commune ou à l'occasion d'évènements semblables se déroulant dans la commune et impliquant un trouble de l'ordre public décider d'une interdiction temporaire de lieu(x) clairement délimité(s) de 1 mois, renouvelable deux fois à l'égard du ou des auteurs de ces comportements.

La décision devra être motivée sur la base des nuisances liées à l'ordre public et être confirmée par le collège des bourgmestres et échevins lors de sa plus proche réunion, après avoir entendu le contrevenant ou son conseil » (*Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/006, p. 9*).

La ministre a encore précisé :

« La mesure, telle qu'elle est prévue dans le projet de loi, est clairement une mesure de police administrative spéciale, dans la mesure où :

- elle est prise par le bourgmestre;
- elle vise soit à prévenir, soit à faire cesser une perturbation de l'ordre public;

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

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

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

Il en résulte également que les mesures ne sont pas considérées comme des sanctions administratives et ne sont pas non plus reprises en tant que telles dans le registre prévu à cet effet » (*ibid*, pp. 41-42).

La ministre a déclaré de même :

« Il s'agit toutefois bel et bien d'une mesure de police administrative. En effet, la mesure est prise par le bourgmestre, et pas par le fonctionnaire sanctionnateur. Par ailleurs, il n'est pas question de logique de la sanction, mais il s'agit d'une mesure préventive dans le cadre du maintien de l'ordre public. Un avertissement préalable est effectivement prévu.

A cet égard, les bourgmestres ont d'ailleurs été consultés lors de l'élaboration de la réglementation. Ces derniers se sont montrés favorables à la disposition.

[Les] modalités de la mesure ont été rigoureusement encadrées. Dès lors qu'il s'agit d'une mesure de police administrative, un recours peut être introduit contre la décision auprès du Conseil d'Etat » (*ibid*, p. 107).

B.57.1. En vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une mesure administrative telle que l'interdiction temporaire de lieu ne pourrait être considérée comme une sanction pénale au sens de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme que si elle avait un caractère pénal selon la qualification en droit interne ou s'il



ressortait de la nature de l'infraction, à savoir sa portée générale et le caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale ou encore s'il ressortait de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif (voir CEDH, grande chambre, 23 novembre 2006, *Jussila c. Finlande*, §§ 29-38).

B.57.2. Les travaux préparatoires cités en B.56.3 font apparaître que le législateur n'a pas conçu l'interdiction temporaire de lieu comme une sanction mais comme une « mesure de police administrative » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/001, pp. 5 et 28).

B.57.3. Le législateur a inscrit la mesure de l'interdiction temporaire de lieu dans l'article 134*sexies* de la Nouvelle loi communale et cette mesure se distingue clairement des peines et sanctions administratives visées par les articles 2 à 4, attaqués, de la loi du 24 juin 2013, que le conseil communal peut établir pour sanctionner les infractions à ses règlements ou ordonnances. Contrairement aux sanctions administratives visées dans ces dispositions, la décision de recourir à une interdiction temporaire de lieu appartient au bourgmestre et non au fonctionnaire sanctionnateur. L'interdiction temporaire de lieu n'est pas soumise à la procédure applicable aux sanctions administratives communales et n'est pas inscrite dans le registre des sanctions administratives visé par l'article 44 de la même loi.

B.57.4. Le bourgmestre peut décider d'une interdiction temporaire de lieu en cas de trouble de l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs ou en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal, commises dans un même lieu ou à l'occasion d'évènements semblables et impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité.

La décision de procéder à une interdiction temporaire de lieu implique dès lors toujours qu'un trouble de l'ordre public ait été causé ou qu'une incivilité ait été commise. Par conséquent, cette décision doit être motivée « sur la base des nuisances liées à l'ordre public » (article 134*sexies*, § 3, 1<sup>o</sup>, de la Nouvelle loi communale). En principe, cette décision doit être précédée d'un avertissement écrit, notifié par le bourgmestre, sauf lorsque le maintien de l'ordre l'exige (article 134*sexies*, § 4, de la Nouvelle loi communale).

L'interdiction temporaire de lieu tend au maintien de l'ordre public en faisant cesser un comportement attentatoire à celui-ci et en évitant la répétition de ce trouble à l'avenir. Tel est également le cas lorsque la décision de recourir à une interdiction temporaire de lieu est renouvelée : les travaux préparatoires précités font apparaître que cette décision ne peut être prise que si les troubles de l'ordre public qui ont été constatés perdurent.

B.57.5. Tant le texte de l'article 134*sexies*, § 1er, de la Nouvelle loi communale, plus précisément par l'emploi du terme « peut », que les travaux préparatoires de cette disposition font apparaître que les autorités compétentes doivent déterminer, cas par cas, compte tenu de toutes les circonstances, si l'ordre public exige d'imposer une interdiction temporaire de lieu. La disposition attaquée doit donc être interprétée en ce sens que des infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal ne sont pas suffisantes en soi pour recourir à une interdiction temporaire de lieu : le bourgmestre doit constater que ces infractions répétées troublent l'ordre public ou sont la cause d'incivilités.

B.57.6. L'interdiction temporaire de lieu n'est valable que pendant un délai d'un mois, renouvelable deux fois, et est limitée à « un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés accessibles au public, situés au sein d'une commune, sans jamais pouvoir en couvrir l'ensemble du territoire » (article 134*sexies*, § 2, de la Nouvelle loi communale). La disposition attaquée doit dès lors être interprétée en ce sens que l'interdiction de lieu ne peut jamais durer plus longtemps ni porter sur un périmètre plus vaste que nécessaire pour empêcher ou mettre un terme aux troubles de l'ordre public. Le délai d'un mois doit être interprété comme un maximum, fût-il renouvelable. La disposition attaquée n'empêche dès lors pas le bourgmestre d'infliger une interdiction temporaire de lieu de moins d'un mois.

Par ailleurs, l'interdiction ne peut concerner qu'un périmètre précis de lieux déterminés, de sorte qu'elle ne peut viser de manière générale et abstraite un quartier ou un ensemble de rues de la commune mais doit au contraire préciser clairement les lieux concernés.

B.57.7. Il ressort de ce qui précède que l'interdiction temporaire de lieu ne tend pas à punir la personne dont le comportement trouble l'ordre public ou constitue une incivilité mais vise à résoudre, pour l'avenir, les problèmes qui ont résulté, sur une partie du territoire de la commune, de l'infraction commise. Par conséquent, cette mesure ne vise pas à réprimer une infraction, comme c'est le cas de l'infliction d'une sanction administrative, mais à remédier à une menace de danger ou à un risque de nouveaux troubles de l'ordre public ou de nouvelles incivilités à l'avenir.

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

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

B.58. Dans les moyens cités en B.13, les parties requérantes renvoient encore à d'autres normes de référence mais n'exposent pas en quoi celles-ci pourraient être violées, de sorte que les moyens ne sont pas recevables sur ce point.

B.59. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.57.5 et B.57.6, les moyens ne sont pas fondés.

*Le droit à la liberté individuelle, à la liberté d'expression, à la liberté d'association (syndicale) et de réunion, et le droit à la négociation collective*

B.60.1. Les parties requérantes font valoir que l'interdiction temporaire de lieu, qui peut être décidée par le bourgmestre sur la base de l'article 47 de la loi attaquée, implique une restriction de la liberté individuelle qui est contraire, notamment, aux articles 12 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 2.1 du Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que le pouvoir exécutif pourrait prendre une « mesure privative de liberté » (deuxième branche du quatrième moyen dans l'affaire n° 5757 et deuxième branche du quatrième moyen dans l'affaire n° 5799).

B.60.2. L'article 13 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ».

B.60.3. Cette disposition constitutionnelle n'empêche pas le législateur d'habiliter le bourgmestre à prendre une mesure de police administrative. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la disposition attaquée ne confère pas au bourgmestre des compétences qui sont réservées au pouvoir judiciaire.

B.60.4. En outre, en l'absence d'une disposition dérogatoire dans la loi du 24 juin 2013, un recours en annulation et une demande de suspension peuvent être introduits contre cette décision devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, conformément aux articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

B.60.5. L'article 2 du Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la

sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique ».

B.60.6. La liberté de circulation garantie par cette disposition n'est pas absolue. Des restrictions sont possibles dans la mesure où elles sont prévues par la « loi » et sont nécessaires, dans une société démocratique notamment, pour maintenir l'ordre public ou pour protéger les droits et libertés d'autrui.

B.60.7. Afin de pouvoir décider d'une interdiction temporaire de lieu, le bourgmestre doit apprécier s'il est question d'un trouble de l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs, ou d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal commises dans un même lieu ou à l'occasion d'événements semblables et impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité. L'interdiction temporaire de lieu poursuit dès lors un objectif légitime.

B.60.8. Le bourgmestre qui décide d'une interdiction temporaire de lieu précise la durée de cette interdiction, dans les limites fixées par l'article 134*sexies*, § 1er, de la Nouvelle loi communale. Il détermine également « un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés accessibles au public, situés au sein [de la] commune », dans lesquels l'interdiction de lieu s'applique (article 134*sexies*, § 2, de la Nouvelle loi communale). La décision d'imposer une interdiction temporaire de lieu doit « être motivée sur la base des nuisances liées à l'ordre public » (article 134*sexies*, § 3, 1°, de la Nouvelle loi communale). Ainsi qu'il a été mentionné en B.57.6, l'interdiction de lieu ne peut durer plus longtemps, ni porter sur un périmètre plus vaste que ce qui est nécessaire pour empêcher ou mettre fin au trouble de l'ordre public. Cette mesure doit dès lors être proportionnée au but poursuivi. Il appartient au juge compétent de contrôler l'application de cette mesure.

B.60.9. Dans ces circonstances, l'interdiction temporaire de lieu est compatible avec la liberté de circulation consacrée par l'article 2 du Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.61.1. Les parties requérantes font également valoir que l'interdiction temporaire de lieu peut rendre impossible l'exercice d'autres droits fondamentaux et qu'elle est, pour cette raison, incompatible avec les articles 19, 25, 26 et 27 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.61.2. La simple circonstance que le bourgmestre puisse décider d'une interdiction temporaire de lieu n'implique pas une ingérence dans les droits fondamentaux invoqués par les parties requérantes. Le point de savoir s'il est question ou non d'une telle ingérence dépend des circonstances concrètes dans lesquelles le bourgmestre décide de cette interdiction de lieu. Il appartient au juge compétent d'exercer un contrôle à cet égard.

B.62. L'interdiction temporaire de lieu que le bourgmestre peut imposer aux termes de l'article 47 attaqué n'implique pas une privation de liberté par arrestation ou détention. Partant, l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas à cette mesure. L'interdiction temporaire de lieu ne constitue pas davantage une peine au sens de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dès lors, l'article 6 de cette Convention ne s'applique pas non plus à cette mesure.

B.63. L'interdiction temporaire de lieu n'est dès lors pas incompatible avec les dispositions invoquées par les parties requérantes.

B.64. Les moyens ne sont pas fondés.

#### *Le droit à une bonne administration de la justice*

B.65.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5799 invoquent la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14, paragraphe 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que le bourgmestre peut décider d'une interdiction temporaire de lieu sans avertissement préalable, alors qu'aux termes de l'article 45 de la loi du 24 juin 2013, la suspension, le retrait et la fermeture visés à l'article 4, § 1er, 2° à 4°, de cette loi sont imposés par le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal après que le

contrevenant a reçu un avertissement préalable. Elles font également valoir que le recours auprès du Conseil d'Etat ne peut être considéré comme un contrôle de pleine juridiction (troisième branche du quatrième moyen).

B.65.2. Il découle de l'article 134*sexies*, § 1er, de la Nouvelle loi communale que la décision d'imposer une interdiction temporaire de lieu incombe au bourgmestre. Cette décision doit être confirmée par le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal, à sa plus prochaine réunion, après avoir entendu l'auteur ou les auteurs de ces comportements ou leur conseil et après qu'ils aient eu la possibilité à cette occasion de faire valoir leurs moyens de défense par écrit ou oralement, sauf si après avoir été invités par lettre recommandée, ils ne se sont pas présentés et n'ont pas présenté de motifs valables d'absence ou d'empêchement (article 134*sexies*, § 3, 2°, de la Nouvelle loi communale).

B.65.3. Le fait que ce soit en première instance le bourgmestre qui peut décider d'une interdiction temporaire de lieu est raisonnablement justifié, eu égard au but de cette mesure, qui consiste à empêcher ou à faire cesser des troubles de l'ordre public ou une incivilité. Par leur nature, ces objectifs exigent une intervention rapide du bourgmestre, sans que l'on puisse attendre la prochaine réunion du collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal avant de prendre cette mesure.

B.65.4. Etant donné que cette décision doit être confirmée lors de la prochaine réunion du collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal, elle cesse dès lors de produire ses effets si ces organes s'abstiennent de confirmer la décision du bourgmestre dans les délais. La différence de traitement attaquée est donc proportionnée au but poursuivi.

B.65.5. Aux termes de l'article 134*sexies*, § 4, attaqué, de la Nouvelle loi communale, la décision d'imposer une interdiction temporaire de lieu peut être prise soit après un avertissement écrit, notifié par le bourgmestre, informant l'auteur ou les auteurs de ces comportements du fait qu'une nouvelle infraction dans un lieu ou lors d'événements identiques pourra donner lieu à une interdiction de lieu, soit à des fins de maintien de l'ordre, sans avertissement.

Par conséquent, un avertissement est en principe requis avant que le bourgmestre puisse imposer une interdiction temporaire de lieu. Dans cette mesure, la différence de traitement attaquée est inexistante.

B.65.6. Le fait qu'un avertissement ne soit pas requis, « à des fins de maintien de l'ordre », n'est pas sans justification raisonnable, étant donné que le maintien de l'ordre peut exiger que le bourgmestre prenne immédiatement une décision sans avoir l'occasion d'avertir l'auteur ou les auteurs des faits litigieux.

B.66.1. Le législateur a pu raisonnablement considérer que les recours contre les mesures prévues à l'article 134*sexies* de la Nouvelle communale participaient du même contentieux que celui que connaît déjà le Conseil d'Etat et que celui-ci était le mieux à même d'apprécier la légalité de ces mesures.

B.66.2. Le Conseil d'Etat procède à un contrôle juridictionnel approfondi, tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux du droit. Le Conseil d'Etat examine à cet égard si la décision de l'autorité soumise à son contrôle est fondée en fait, si elle procède de qualifications juridiques correctes et si la mesure n'est pas disproportionnée au fait établi. Lorsqu'il annule cette dernière, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt du Conseil d'Etat : si l'autorité prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision; si elle s'en tient à l'annulation, l'acte attaqué est réputé ne pas avoir existé.

B.66.3. En outre, le Conseil d'Etat peut, dans les conditions prévues par l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ordonner la suspension de l'exécution de la décision, le cas échéant en statuant en extrême urgence.

B.66.4. Les justiciables disposent donc d'un recours effectif, devant une juridiction indépendante et impartiale, contre l'interdiction temporaire de lieu. La disposition attaquée n'a pas pour effet de limiter de manière disproportionnée les droits des personnes concernées.



B.67. Le moyen n'est pas fondé.

*La protection des mineurs*

B.68.1. Enfin, la partie requérante dans l'affaire n° 5754 critique le fait que le mineur qui peut se voir infliger une interdiction temporaire de lieu est privé des garanties que lui offre 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 (sixième moyen dans l'affaire n° 5754).

B.68.2. Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, la possibilité donnée au bourgmestre de décider d'une interdiction temporaire de lieu dans les cas visés à l'article 134*sexies* de la Nouvelle loi communale, est une mesure de police administrative. Cette mesure se distingue donc des peines et sanctions administratives au sens de la loi du 24 juin 2013 et des mesures contenues dans la loi sur la protection de la jeunesse. Les objectifs de la mesure sont aussi de nature à nécessiter une intervention rapide du bourgmestre.

L'interdiction temporaire de lieu ne peut être décidée que dans le respect des conditions visées à l'article 134*sexies* de la Nouvelle loi communale. Ceci signifie qu'à moins que le maintien de l'ordre exige une intervention immédiate, la personne concernée doit être avertie au préalable. La mesure doit en outre être motivée, puis confirmée par le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal, après audition des personnes concernées et après que celles-ci ont eu la possibilité d'exposer leurs moyens de défense oralement ou par écrit. En outre, un recours juridictionnel effectif est ouvert contre l'interdiction temporaire de lieu.

B.68.3. Lorsque le mineur ne respecte pas l'interdiction temporaire de lieu, il peut se voir infliger une amende administrative, telle qu'elle est prévue par la loi du 24 juin 2013 (article 134*sexies*, § 5, de la Nouvelle loi communale) et les garanties spécifiques aux mineurs, telles qu'elles sont prévues par le Titre II, Chapitre 2, de cette loi, sont applicables, y compris le recours auprès du tribunal de la jeunesse contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur.

B.68.4. La différence de traitement n'est pas dénuée de justification raisonnable.

B.69. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour,

sous réserve des interprétations mentionnées en B.34.5, B.41.3, B.42.4, B.44.3, B.51.7, alinéa 6, B.57.5 et B.57.6, rejette les recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 23 avril 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen