

Numéro du rôle : 4186
Arrêt n° 28/2008 du 28 février 2008

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 119*bis*, § 10, alinéa 3, de la Nouvelle loi communale, inséré par l'article 3 de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, posée par le Tribunal de police de Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 15 février 2005 en cause de Hélène Snyers contre la ville de Liège, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 3 avril 2007, le Tribunal de police de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 119*bis*, § 10, 3°, de la Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, tel qu'introduit par la loi du 13 mai 1999, contient-il une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, entre d'une part les personnes qu'il vise, ayant commis un fait infractionnel sanctionné en application de l'article 119*bis*, § 1er, de la Nouvelle loi communale, soumis au délai préfix (non susceptible d'interruption ou de suspension), et d'autre part les personnes qui ont commis un autre fait infractionnel réprimé par la loi pénale soumis au délai de prescription (susceptible d'être interrompu ou suspendu), prévu par l'article 21 du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle;

en ce que la première catégorie de personnes dont le fait infractionnel est soumis à un délai préfix dispose de droits de défense réduits puisque l'Autorité, limitée par le délai très court de six mois, ne peut procéder aux actes d'instruction nécessaires à la sauvegarde des droits de la défense et préalable à la sanction, n'ayant aucune garantie de ne pas, ce faisant, excéder le délai préfix concerné;

alors que la seconde catégorie de personnes dont le fait infractionnel est soumis à un délai de prescription dispose quant à eux des droits de la défense étendus que leur confèrent les accessoires techniques de la prescription que sont les causes d'interruption et de suspension ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la ville de Liège, représentée par son conseil communal;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 16 janvier 2008 :

- ont comparu :

. Me P. Jeanray, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me J. De Boeck, avocat au barreau de Liège, pour la ville de Liège;

. Me Q. Peiffer *loco* Me D. Gérard et Me A. Feyt, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 26 janvier 2004, deux fonctionnaires de police de la ville de Liège constatent que le chien de la partie demanderesse devant le juge *a quo* divague sur la voie publique en infraction avec l'article 2 du règlement communal du 24 novembre 2003. Un procès-verbal est dressé le 3 février 2004.

Le 26 février 2004, ledit procès-verbal est transmis aux autorités communales compétentes. Le 4 juin 2004, le fonctionnaire « sanctionnateur » de la ville de Liège décide d'entamer la procédure administrative à l'encontre de la demanderesse devant le juge *a quo* et la convoque à faire valoir ses moyens de défense le 30 juin 2004. Le 28 juillet 2004, le fonctionnaire « sanctionnateur » inflige à cette partie une amende administrative de 80 euros.

Saisi d'un recours à l'encontre de la sanction administrative ainsi prononcée, le juge *a quo* constate que la sanction litigieuse a été adoptée au-delà du délai préfix de six mois à dater de la commission du fait litigieux fixé par l'article 119bis, § 10, de la Nouvelle loi communale. La décision est partant illégale, les causes de suspension et d'interruption de l'action publique n'étant pas applicables à la procédure administrative en cause.

La partie défenderesse devant le juge *a quo* relève toutefois l'éventuelle discrimination qui résulterait de l'absence de telles causes de suspension ou d'interruption.

Le juge *a quo* estime dès lors nécessaire de poser la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La partie défenderesse devant le juge *a quo* estime que les deux catégories de personnes visées par la question préjudicielle sont comparables dès lors qu'elles ont commis un fait infractionnel qui doit être sanctionné dans un certain délai. Leurs situations seraient d'autant plus comparables que l'article 119bis de la Nouvelle loi communale lui-même traiterait simultanément des faits constitutifs d'une infraction pénale et des faits constitutifs d'une infraction administrative.

A.1.2. En créant la figure juridique de la sanction administrative, le législateur aurait voulu garantir une répression effective des infractions peu importantes au regard de l'ensemble du droit pénal, mais très dérangeantes pour la population.

Les catégories de personnes visées par la question préjudicielle seraient à ce point comparables que le législateur aurait prévu une sanction financière similaire et un délai de prescription identique. L'amende administrative prévue par le législateur se situerait ainsi dans le même ordre de grandeur que la peine de police, et le délai de prescription introduit en la matière correspondrait à celui qui est prévu à l'article 21 du Code d'instruction criminelle pour les contraventions.

La volonté du législateur de soumettre ces infractions à un régime commun serait d'autant plus justifiée que les amendes administratives prévues par la Nouvelle loi communale devraient être considérées comme des peines au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.1.3. Le législateur ne se serait toutefois pas expliqué sur les raisons pour lesquelles des faits infractionnels identiques pourraient donner lieu, dans un cas, à une sanction pénale régie par le Code d'instruction criminelle, et donc par un délai de prescription soumis à des causes de suspension et d'interruption, et, dans un autre cas, à une amende administrative soumise à un délai de prescription qui ne peut être ni suspendu, ni interrompu. Plus particulièrement, le législateur n'aurait pas justifié en quoi il était opportun de priver l'autorité administrative du temps nécessaire pour procéder aux actes d'instruction utiles à la sauvegarde des droits de la défense. La mesure litigieuse emporterait dès lors des effets disproportionnés.

A.2.1. Le Conseil des ministres relève tout d'abord que l'article 119*bis*, § 10, de la Nouvelle loi communale a été modifié par la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses. Désormais, le fonctionnaire communal ne pourrait plus infliger une amende administrative que dans un délai de six mois à dater du jour de la réception du constat ou de la copie du procès-verbal.

Les faits à l'origine de la question préjudicielle ayant eu lieu durant l'année 2004, la question préjudicielle ne porterait toutefois que sur l'article 119*bis*, § 10, tel qu'il se présentait avant sa modification par la loi du 20 juillet 2005.

A.2.2. Le Conseil des ministres estime encore que, telle qu'elle est libellée, la question préjudicielle ne soulève aucune différence de traitement. En effet, le juge *a quo* y viserait l'article 119*bis*, § 1er, de la Nouvelle loi communale, lequel porte, non sur les sanctions administratives, mais sur les peines de police susceptibles d'être infligées par les autorités communales. Or, ces peines de police ne pourraient être prononcées que par le tribunal de police, à la suite de la mise en mouvement de l'action publique dans le délai de prescription fixé par le Code d'instruction criminelle.

Les motifs de la décision de renvoi permettraient néanmoins de comprendre que la première branche de la comparaison opérée par le juge *a quo* concerne les personnes qui font l'objet d'une amende administrative en vertu de l'article 119*bis*, §§ 2 et suivants, de la Nouvelle loi communale. Il existerait alors une différence de traitement entre ces personnes et celles qui sont poursuivies pénalement, l'amende administrative devant être prononcée dans un délai préfix de six mois à dater de la commission du fait litigieux.

A.2.3. Conformément à la jurisprudence de la Cour, le choix par le législateur d'une sanction pénale *stricto sensu* ou d'une sanction administrative ne pourrait être considéré comme établissant, en soi, une discrimination. Néanmoins, la différence de traitement qui pourrait en résulter serait discriminatoire si elle n'était pas raisonnablement justifiée. De la même manière, la différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes ne serait pas discriminatoire en soi. Il n'en irait autrement que si la différence de traitement en cause entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

A.2.4. En adoptant la disposition en cause, le législateur aurait voulu apporter une réponse sociale efficace à la petite délinquance et aux incivilités. Le délai de six mois prévu par le législateur serait calqué sur le délai primaire de prescription de l'action publique pour les contraventions.

Le législateur aurait aussi voulu imposer à l'autorité communale d'agir rapidement afin que le contrevenant fasse le lien entre la commission de l'infraction et le prononcé de la sanction. La brièveté du délai participerait ainsi à l'efficacité de la sanction, raison pour laquelle aucune cause de suspension ou d'interruption n'aurait été prévue.

Quant au critère de distinction utilisé par le législateur, la Cour l'aurait déjà reconnu comme objectif et pertinent.

A.2.5. Le délai de six mois ne pourrait pas davantage être considéré comme exagérément court dès lors qu'il s'agit de faits de petite délinquance qui ne nécessitent pas d'actes d'enquête lourds et complexes. Les droits de la défense des contrevenants ne seraient, de surcroît, aucunement restreints par ce délai préfix. Les contrevenants bénéficieraient, en effet, d'un délai de quinze jours pour faire valoir leurs moyens de défense avant toute décision en la matière. Ils pourraient encore se faire assister ou représenter par un avocat et auraient accès au dossier.

En outre, les contrevenants seraient en mesure d'introduire devant le tribunal de police un recours contre la décision leur infligeant une amende administrative. Or, ce tribunal devrait respecter les garanties prévues à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le tribunal de police connaîtrait par ailleurs tant de la légalité que de la proportionnalité de la décision prise par l'autorité communale et pourrait réformer cette décision si elle n'établissait pas à suffisance la responsabilité du contrevenant dans les faits en cause. Enfin, la décision du tribunal de police ne devrait pas être rendue dans le délai litigieux de six mois.

- B -

B.1.1. La Cour est interrogée sur l'article 119*bis*, § 10, alinéa 3, de la Nouvelle loi communale. Avant d'être remplacé par la loi 20 juillet 2005 « portant des dispositions diverses », cet article énonçait :

« Le fonctionnaire ne peut imposer une amende administrative à l'échéance d'un délai de six mois, à compter du jour où le fait est commis, les éventuelles procédures de recours non comprises ».

B.1.2. En vertu de l'article 21, 8°, de la loi du 20 juillet 2005 précitée, l'article 119*bis*, § 10, alinéas 4 et 5, dispose désormais que la décision d'imposer une amende administrative « doit être portée à la connaissance des intéressés dans un délai de six mois [...] à compter du jour de la réception de la copie du procès-verbal ou de la réception du constat par les personnes mentionnées au § 6, alinéa 2. Le fonctionnaire ne peut plus infliger d'amende administrative à l'issue de ce délai ».

Il ressort toutefois des faits de la cause et de la motivation de la décision de renvoi qu'est contestée devant le juge *a quo* la légalité d'une amende administrative prononcée le 28 juillet 2004 et sanctionnant la violation, en date du 26 janvier 2004, d'un règlement communal de la ville de Liège.

La Cour répond donc à la question préjudicielle sans avoir égard aux modifications apportées, par la loi du 20 juillet 2005, à l'article 119*bis*, § 10, de la Nouvelle loi communale.

B.2. La Cour est interrogée sur l'éventuelle discrimination qui résulterait de cette disposition en ce qu'elle ne prévoirait pas de cause d'interruption ou de suspension du délai dans lequel l'amende administrative doit être imposée alors que le délai de prescription de l'action publique, fixé à l'article 21 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, est susceptible d'être interrompu ou suspendu dans les cas visés aux articles 22 et 24 du même titre.

La personne encourant une amende administrative disposerait, de ce fait, de droits de la défense réduits puisque l'autorité administrative ne pourrait procéder aux actes d'instruction nécessaires à la sauvegarde de ces droits que dans un délai préfix de six mois.

B.3.1. L'insertion, par la loi du 13 mai 1999, d'un article 119*bis* dans la Nouvelle loi communale avait pour objectif de permettre aux communes de sanctionner, non plus seulement pénalement, mais aussi administrativement, les manquements constatés à leurs règlements et ordonnances.

B.3.2. Selon les travaux préparatoires, cette nouvelle compétence se justifiait par la constatation suivante :

« dans la pratique [...], si de telles infractions font l'objet de procès-verbaux, il est toutefois rare que ces derniers débouchent sur une condamnation de l'intéressé. Le ministère public comme le juge de police ont d'autres priorités, ce qui est d'ailleurs normal. Cette situation a comme conséquence perverse de priver de fait les communes de la possibilité de faire respecter leurs ordonnances de police.

C'est pourquoi le projet de loi à l'examen permet aux communes de prévoir, outre des sanctions pénales, des sanctions administratives qui feront l'objet d'une procédure administrative particulière. Cette possibilité doit permettre aux administrations locales de réagir plus rapidement et plus énergiquement aux formes mineures de criminalité et aux problèmes de nuisance qui, comme l'a d'ailleurs relevé une enquête sur la sécurité, organisée en 1997 et 1998 par le ministère de l'Intérieur, créent un réel sentiment d'insécurité » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2031/4, pp. 2 et 3).

Dans l'exposé des motifs, il fut encore déclaré ce qui suit :

« Cette sanction doit être imposée dans un délai de six mois à compter de l'infraction sans compter les éventuelles procédures d'appel (cette disposition s'inspire également de l'article 26, alinéa 1er, de la loi sur le football). Un délai de prescription assez court sera donc introduit en la matière. Ce délai correspond à celui qui est prévu, sur la base de l'article 21 [du Titre préliminaire du Code de procédure pénale], pour les contraventions » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2031/1, p. 6).

B.3.3. En permettant au conseil communal d'établir des sanctions administratives en cas d'infraction à ses ordonnances et règlements, le législateur entendait faciliter et accélérer la répression d'incivilités et de dérangements mineurs, tout en allégeant la charge des tribunaux répressifs (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2031/1, p. 1).

Tel qu'il était applicable aux faits de la cause, l'article 119*bis*, §§ 7 et 8, de la Nouvelle loi communale précisait encore que lorsque le fait litigieux était à la fois constitutif d'une infraction pénale et d'une infraction administrative, le procès-verbal constatant l'infraction était communiqué au procureur du Roi qui disposait d'un délai d'un mois, à compter du jour de sa réception, pour informer le fonctionnaire en charge de la répression administrative qu'une information ou une instruction judiciaire avait été ouverte ou que des poursuites en matière pénale avaient été entamées. Cette communication éteignait la possibilité pour le fonctionnaire d'imposer une amende administrative.

B.4. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.5. La procédure susceptible d'aboutir à l'imposition d'une amende administrative concerne des manquements de faible importance et pour lesquels le législateur a pu légitimement souhaiter une réponse répressive rapide et efficace. Cet objectif serait plus difficilement atteint si, dans le cadre de la procédure administrative, devaient s'appliquer des causes de suspension ou de prescription analogues à celles prévues par le titre préliminaire du Code de procédure pénale.

Il s'ensuit que les règles procédurales différentes visées dans la question préjudicielle sont justifiées par des circonstances différentes.

B.6.1. Le caractère préfix du délai de prescription prévu par la disposition litigieuse n'entraîne pas une atteinte disproportionnée aux droits de la défense des personnes concernées.

B.6.2. En matière répressive, l'institution de la prescription est justifiée par la volonté d'assurer la sécurité juridique et d'éviter que la paix publique restaurée dans l'intervalle soit à nouveau perturbée. Il s'ensuit que l'impossibilité de prolonger la durée d'un délai de prescription, par le biais d'une cause d'interruption ou de suspension, profite, en tant que telle, à la personne poursuivie.

B.6.3. En outre, c'est au fonctionnaire en charge de la répression administrative qu'il incombe d'établir la véracité des faits reprochés à la personne mise en cause et de démontrer sa culpabilité.

La décision prononçant 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.

B.6.4. De plus, la personne mise en cause est informée 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 oralement sa défense (article 119*bis*, § 9, de la Nouvelle loi communale).

B.6.5. Enfin, la personne à qui une amende administrative a été infligée peut contester cette décision devant le tribunal de police, lequel n'est pas tenu de statuer dans un délai préfix. Elle dispose donc d'un recours effectif et suspensif devant une juridiction

indépendante et impartiale qui apprécie tant la légalité que la proportionnalité de l'amende et qui peut, le cas échéant, la réformer.

B.7. Par conséquent, la disposition en cause n'empêche pas la personne à qui une amende administrative a été infligée d'exercer utilement ses droits de défense. Dans ces conditions, la circonstance que l'autorité doit, pour des manquements de faible importance, procéder aux « actes d'instruction nécessaires » dans un délai qui n'est susceptible ni de suspension, ni d'interruption, n'emporte pas d'effets discriminatoires.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 119*bis*, § 10, alinéa 3, de la Nouvelle loi communale, avant son remplacement par la loi du 20 juillet 2005, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 28 février 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior