

> Lejla Celikovic, Conseillère juridique chez Brulocalis

LA POLICE ADMINISTRATIVE : DOSSIER CLÉ EN MAIN (5/5), LES PRINCIPES DE BONNE ADMINISTRATION

Dans les quatre précédents numéros de notre revue Trait d'Union, Brulocalis vous a proposé un premier article dédié à la distinction des polices administratives générale et spéciale, suivi d'un second dédié à leur cohabitation, puis un troisième concernant les différents types d'actes et les acteurs compétents, et enfin un quatrième reprenant les différents types d'actes que sont amenés à prendre le bourgmestre, le Collège des bourgmestre et échevins, et le conseil communal. Nous clôturons donc ce dossier en citant les différents principes de bonne administration qui doivent être pris en compte lors de l'élaboration de chaque acte de police administrative.



En effet, les règlements de police et arrêtés de police sont des actes administratifs, soumis aux principes généraux du droit administratif. De plus, en tant que mise en œuvre d'une police administrative, ils constituent des restrictions aux droits et libertés, ce qui justifie que leur adoption doive s'entourer de garanties, tirées principalement du principe de proportionnalité.

1. La motivation

1) L'arrêté de police

L'arrêté du bourgmestre¹ étant un acte administratif unilatéral individuel, il doit faire l'objet d'une motivation formelle au sens de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs².

Le raisonnement qui a poussé l'autorité à adopter un arrêté de police doit apparaître dans sa totalité. Les motifs doivent figurer dans le corps même de l'acte, car seuls les motifs qui y sont exprimés peuvent être pris en considération à l'occasion d'un contrôle de

fond. Singulièrement, si l'acte se prévaut de l'urgence pour prescrire des mesures très lourdes (telles que l'évacuation voire la démolition d'un immeuble) ou

JURISPRUDENCE

Motivation inadéquate – C.E., 27 octobre 2005, arrêt n° 150.866

En 1997, une explosion de gaz a détruit et ébranlé plusieurs immeubles. Le requérant, propriétaire de certains de ces immeubles, refuse de prendre les mesures conservatoires demandées par le bourgmestre au motif qu'une procédure judiciaire est en cours et qu'il doit réaliser une expertise dans le cadre du litige. En 2003, la police communale estime qu'un risque d'effondrement n'est pas à écarter. Entre-temps, un expert désigné par le tribunal constate que les immeubles ne présentent aucun risque d'effondrement.

La commune demande quand même et obtient l'administration provisoire des immeubles et, fin 2004, un expert estime que des mesures urgentes doivent être prises pour sécuriser le bâtiment et ses abords. Le jour même, le bourgmestre adopte un arrêté ordonnant la destruction des immeubles.

Le bourgmestre n'ayant pas assez motivé sa décision et se référant essentiellement au rapport de l'expert qui n'est lui-même pas assez précis, le Conseil d'État a décidé d'annuler l'arrêté.

QUE SIGNIFIE MOTIVER UNE DÉCISION ?

La motivation consiste en « l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate »³.

De ce postulat émanent trois exigences :

- **Préciser les motifs de fait et de droit ;**
- **Motiver par écrit ;**
- **Délivrer une motivation adéquate⁴.**

1. Idem pour l'arrêté de police du collège, en matière de police des spectacles.
 2. L. du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, Moniteur Belge, 12 septembre 1991, inforum n°21746.
 3. L. du 29 juillet 1991, art.3.
 4. M. MAERVOET, « La motivation formelle des actes administratifs en matière de marchés publics », 1e éd., Bruxelles, Larcier, p 73.



> La période covid permet de justifier une fermeture globale de l'Horeca sur le territoire par le ministre de l'Intérieur.

pour passer outre l'audition de la personne, elle devra démontrer de manière claire la réalité de cette urgence.

En outre, la motivation doit être adéquate, c'est-à-dire claire et précise, par opposition aux formules stéréotypées, creuses ou passe-partout⁵. La motivation est adéquate en la forme si elle permet au destinataire de l'acte de comprendre les raisons sur lesquelles ce dernier repose⁶.

Enfin, les motifs doivent être en rapport avec la décision proprement dite puisqu'ils servent de soutien, et suffisants compte tenu des matières, de l'étendue du pouvoir d'appréciation du bourgmestre, ainsi que des circonstances de l'espèce⁷.

L'obligation de motivation formelle est ainsi rencontrée si les motifs exprimés sont suffisants pour justifier la décision⁸. Dans le cas des mesures de police, il s'agit d'une part d'énoncer les raisons pour lesquelles les faits allégués doivent être qualifiés de *troubles à l'ordre public matériel* et d'autre part les éléments permettant de comprendre pourquoi ladite mesure a été ordonnée⁹.

2) L'ordonnance de police

L'ordonnance de police n'est pas un acte administratif individuel, mais à portée réglementaire; il n'est donc pas soumis à l'obligation de motivation formelle de la loi de 1991.

Mais c'est malgré tout un acte administratif, qui doit dès lors être motivé puisque les autorités administratives ne peuvent pas agir de manière arbitraire. Cette motivation, en droit et en fait, ne doit pas nécessairement se trouver dans l'acte lui-même (dans son préambule), mais doit en revanche faire partie du *dossier administratif*, c'est-à-dire l'ensemble de pièces, rapports, etc. qui précèdent l'adoption de l'ordonnance et qui permettent – le cas échéant au Conseil d'État – de comprendre les circonstances qui ont incité l'administration à agir et le but (légal) que celle-ci a voulu poursuivre.

Même si, encore une fois, ce n'est pas obligatoire, il est recommandé de prévoir un préambule aux ordonnances de police, dans lequel on indiquera sommairement la motivation matérielle et la base légale de l'ordonnance.

2. Audi alteram partem

Les arrêtés de police ne peuvent pas être adoptés de manière purement unilatérale. En effet, l'autorité administrative doit respecter le principe « *audi alteram partem* », ou d'audition préalable, qui est un principe de bonne administration.

Ce principe trouve à s'appliquer chaque fois qu'un individu est menacé d'une mesure grave, mais non punitive. Il implique que « *l'autorité publique doit avertir l'intéressé de la mesure qu'elle s'apprête à adopter et des motifs de celle-ci, et lui donner la possibilité de faire valoir ses arguments sur ces deux points* »¹⁰.

JURISPRUDENCE

Motivation dans le dossier administratif – C.E., 11 octobre 2006, n°163.473

Lorsque ni la commune ni le bourgmestre de cette commune n'ont déposé de dossier administratif, le Conseil d'État ne dispose d'aucun élément lui permettant de vérifier l'exactitude des faits préjudiciables à la sécurité publique sur lesquels s'appuie l'arrêté de police ordonnant la fermeture d'un magasin de nuit et le caractère raisonnable de la mesure prise. Dans ce cas, il y a lieu de considérer que cet arrêté viole les principes de bonne administration et du raisonnable.

Pas d'obligation de motivation formelle des actes réglementaires – C.E., 2 février 2005, n°140.008

Une délibération du conseil communal ordonnant, pour une durée d'un mois, la fermeture quotidienne de certains lieux accessibles au public entre minuit et 5h du matin, qui est un acte réglementaire, n'est pas soumise à la loi sur la motivation formelle du 29 juillet 1991, contrairement aux actes administratifs individuels.

Attention: l'urgence est parfois telle que le respect du principe *audi alteram partem* se réduira à sa simple expression; comme il s'agit d'un principe de bonne administration et non d'une formalité substantielle ou prescrite à peine de nullité, il peut être outrepassé s'il est suffisamment démontré dans l'arrêté de police que les circonstances de fait le commandaient: « *des circonstances particulières, par exemple en cas de nécessité urgente, peuvent autoriser l'autorité à prendre la mesure sans entendre la partie intéressée* »¹¹. Dans ce cas, on n'omettra pas d'invoquer explicitement l'urgence impérieuse dans l'arrêté de police et de la motiver concrètement¹².

Toutefois, comme il ne s'agit pas d'une formalité substantielle ou prévue à peine de nullité, la manière dont cet arrêté est mis en œuvre n'est pas soumise non plus à des formalités particulières. L'essentiel, c'est que la partie à l'encontre de laquelle une mesure grave sera prise puisse être entendue sur la décision projetée et ses motifs, et exposer ses objections. Il n'est pas absolument requis que cela se fasse en personne ou par écrit.

Précisons néanmoins que certaines dispositions imposent l'audition préalable de l'administré. C'est

5. C.E., 24 juin 1988, arrêt n°30487, Koval.

6. C.E., 16 décembre 2014, arrêt n°229.546, Lambert.

7. C.E., arrêt n°58.443 du 1er mars 1996, Gilson et crts; C.E., n°60.816 du 8 juillet 1996, Mommaerts.

8. C.E., 15 février 2010, arrêt n°200.889.

9. C.E., 3 mai 2016, arrêt n°234.646, Café Yakho.

10. C.E., 9 novembre 2001, arrêt n°100.705.

11. C.E., 29 mai 1985, arrêt n°25.373.

12. C.E., 20 septembre 2002, arrêt n°110.541.

JURISPRUDENCE

Un règlement communal interdisant la prostitution

- C.E., 1er avril 2019, n° 244.075

La commune de Saint-Josse-ten-Noode a adopté un règlement de police « *relatif à la prostitution en vitrine* » qui porte l'interdiction de principe de cette pratique sur l'ensemble du territoire communal, à l'exception de salons de prostitutions et de carrées ouverts aux adresses précitées dans ce règlement.

Ce règlement a été attaqué devant le Conseil d'État au motif qu'il ne fait pas preuve de proportionnalité entre la mesure et le but à atteindre et qu'il s'agirait en l'occurrence d'un excès de pouvoir.

Le Conseil d'État a tranché en faveur du demandeur en décidant qu'« *une mesure de police préventive doit (...) être adaptée à la gravité du trouble auquel elle entend remédier* » et qu'« *un règlement communal qui interdirait purement et simplement ou rendrait exagérément difficile l'exercice de la prostitution ne serait pas « complémentaire » à la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution, mais bien contraire à cette dernière. Si les autorités communales disposent d'une marge d'appréciation en ce qui concerne la moralité publique, elles ne peuvent adopter une démarche prohibitive qui serait contraire à la volonté du législateur* ».

notamment le cas des articles 134^{ter}, 134^{quinqüies}, 134^{sexies} et 134^{septies} de la NLC¹³.

Ce principe n'a pas simplement pour but d'éclairer l'autorité, mais également de permettre à l'administré de faire valoir ses observations et ses droits; il ne s'agit donc pas d'une faculté résidant entre les mains du bourgmestre, mais d'une obligation à laquelle il n'échappe que dans des circonstances très précises.

À cet effet, nous vous invitons à consulter [notre article](#) plus détaillé concernant le principe d'audition préalable.

3. Le principe de proportionnalité

Les autorités communales disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant au choix de la mesure la plus appropriée afin de prévenir un risque de trouble à l'ordre public matériel ou en vue de le faire cesser¹⁴.

Il doit toutefois toujours exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre la liberté individuelle¹⁵ que la mesure de police limite, et le trouble à l'ordre public qu'elle entend limiter.

Ce principe de proportionnalité a été qualifié de « *pierre angulaire du raisonnement juridique contemporain* »¹⁶. Ainsi, « *la proportionnalité ne doit pas devenir un prétexte à l'exercice d'une dictature du raisonnable, calquée sur les propres valeurs du juge. Elle demeure une soupape de sûreté, cette arme utile qui sert à censurer les actions ou les actes excessifs, disproportionnés au point qu'ils ne correspondent plus aux exigences de la règle de droit* »¹⁷.

Ce principe de proportionnalité s'applique tant aux actes réglementaires qu'aux actes à portée individuelle.

En effet, lorsque la compétence du bourgmestre est discrétionnaire, son arrêté de police risque de passer pour illégal s'il découle d'un choix manifestement déraisonnable, manifestement erroné ou hors de toute proportion par rapport aux faits¹⁸.

A contrario, lorsque la compétence du bourgmestre est liée, l'obligation de proportionnalité est moindre, voire inexistante selon la précision de la police spéciale. À titre d'exemple, on peut citer la police spéciale encadrant les normes de sécurité des établissements pour lesquels le bourgmestre doit établir si elles sont respectées ou pas. Dans ce cas, la marge de manœuvre de ce dernier est moins importante.

Le caractère proportionné ou non de la mesure adoptée dépend entre autres de sa nature, mais aussi de sa portée, ce qui permet au juge d'apprécier si elle a un rapport raisonnable avec les objectifs qu'elle se fixe.

Le caractère proportionné ou non de la mesure adoptée dépend également des faits de la cause et de l'attitude de la personne qui en fait l'objet. Même en excluant la notion pénale de *récidive*, les antécédents de l'affaire peuvent apporter un éclairage différent sur le caractère raisonnable de la mesure et le rapport qui la lie aux objectifs qu'elle se fixe.

Le contrôle du respect de ce principe doit demeurer marginal dans la mesure où seule l'appréciation manifestement disproportionnée pourrait être censurée. Cela signifie qu'« *aucune autorité administrative comparable, normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes circonstances de fait et de droit, n'aurait pu adopter la même décision* »¹⁹.

Par exemple, le Conseil d'État a estimé que l'imposition générale d'une heure de fermeture ordonnée à l'ensemble des cafetiers d'une commune constitue une atteinte disproportionnée à la liberté de commerce²⁰.

Toutefois, dans le cadre de la lutte contre la pandémie covid, cette même juridiction a considéré qu'une mesure de fermeture globale de l'Horeca sur le territoire adoptée par le ministre de l'Intérieur en vue de lutter contre la pandémie pouvait se justifier après une mise en balance des intérêts à protéger d'une part, et la liberté violée d'autre part²¹.

Finalement, l'exigence du principe de proportionnalité trouve une application particulière dans le cadre de la conformité du règlement avec une norme supérieure, comme nous allons le voir ci-dessous.

4. La hiérarchie des normes

Les règlements et arrêtés de police doivent bien évidemment respecter les normes qui leur sont supérieures, à savoir les lois, les décrets, les ordonnances, et bien entendu la Constitution. Cela

13. Pour une information plus précise, nous vous renvoyons vers les encadrés du troisième article de cette édition concernant les différents acteurs compétents. Voir [Traité d'Union n° 133 | Brulocalis](#).

14. C.E., 24 février 2017, arrêt n°237.492, Alomene.

15. S'agissant par exemple de la possibilité de limiter le droit d'aller et venir, le droit au respect de la vie privée et familiale, de la liberté d'entreprendre, du droit de réunion et d'association, de la liberté d'expression, de religion, d'enseignement, etc.

16. M. WATHELET, « Principe de proportionnalité : utilisation disproportionnée ? », J.T., 2007, p.313.

17. X. PHILIPPE, « Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelles et administratives françaises », Paris, Economica, 1990, quatrième de couverture.

18. Il en va évidemment de même pour le conseil communal ou le collège des bourgmestre et échevins qui s'approprient à adopter une ordonnance ou un arrêté de police.

19. C.E., 24 avril 2019, arrêt n°244.273, SCRI Ortak.

20. C.E., 13 octobre 1998, n°76.387.

21. C.E., 28 octobre 2020, n° 248.781, rendu en assemblée générale.

signifie entre autres que le conseil communal ne peut pas adopter une ordonnance de police pour réglementer une matière qui fait déjà l'objet d'une norme supérieure (exemple : les dépôts clandestins, le tapage nocturne...). Cela signifie aussi que les atteintes aux droits et libertés garantis par la loi ne peuvent se justifier que si elles sont proportionnées aux objectifs à atteindre, et qu'elles ne sont pas raisonnablement exagérées²².

5. L'attribution des compétences

Les compétences réglementaires ou d'exécution de chacun des organes sont dites d'attribution, c'est-à-dire qu'elles sont attribuées légalement à chacun d'entre eux et qu'elles ne peuvent en aucun cas être exercées par un autre organe, exception faite des cas prévus par la loi²³. Toute immixtion d'un organe dans les compétences d'un autre organe est frappée de nullité.

Une autre conséquence du principe des compétences d'attribution tient au fait que les compétences ne se délèguent pas. Le conseil communal ne peut pas confier au bourgmestre le soin d'adopter les ordonnances de police à sa place (ni *couvrir a posteriori* un tel acte). Il ne peut évidemment pas non plus exercer les compétences d'exécution à la place du bourgmestre.

6. Le principe de loyauté

Le principe de loyauté se manifeste aussi dans le respect des formes et dans l'établissement de la preuve des faits allégués. Même si on ne peut pas parler de respect du principe du contradictoire, les éléments sur lesquels se base le bourgmestre doivent avoir été collectés loyalement. Par exemple, il ne peut utiliser des procès-verbaux établis dans le cadre d'une procédure judiciaire que s'ils ont été communiqués dans le respect des règles légales.

7. La publicité et la communication

Un acte administratif ne peut sortir ses effets que s'il est communiqué dans les formes prévues.

Pour les ordonnances de police, la NLC prévoit le mode de l'affichage et leur mise en ligne sur le site internet de la commune. Il n'est pas question ici de la publication de toute l'ordonnance, mais bien de son objet, de la date de la décision à laquelle l'ordonnance a été adoptée, de la décision de l'autorité de tutelle, de son contenu, et de l'endroit où elle peut être consultée par le public²⁴. L'ordonnance devient obligatoire le cinquième jour qui suit le jour de leur publication par la voie de l'affichage, sauf si elle en dispose autrement²⁵.

L'arrêté de police connaît un autre mode de communication. C'est la notification qui est le mode principal de communication de l'arrêté de police. Elle rend l'acte opposable à ses destinataires, mais cela n'empêche pas le recours à d'autres modes, à la place ou en complément à la notification. On pense singulièrement à l'affichage de l'arrêté.

L'affichage n'est obligatoire que dans les cas prévus par la loi. Cependant, s'il est impossible de notifier

JURISPRUDENCE

Compétence selon la nature de l'acte – C.E., 23 août 2004, arrêt n° 134.369

Une société immobilière construit des villas dans une propriété située au fond d'une rue pavée et les services communaux constatent que le chantier cause des dommages à la voirie. À la suite de plusieurs essais pour réduire ces dommages, le bourgmestre adopte un arrêté interdisant le passage de tout véhicule de plus de vingt tonnes à cet endroit, et ce jusqu'à la fin du chantier en cours.

Les requérants contestent cet arrêté dans la mesure où le bourgmestre ne dispose pas de la compétence d'adopter une telle mesure, vu l'absence d'urgence.

Le Conseil d'État donne raison aux requérants dans la mesure où cette décision, ayant un caractère réglementaire et non individuel, aurait dû être prise par le conseil communal.


individuellement l'arrêté, par exemple parce qu'il y a de trop nombreux destinataires, ou parce que ses destinataires ne sont pas identifiables (par exemple si les usagers d'une rue dont le bourgmestre compte interdire l'accès), il convient d'afficher l'arrêté aux endroits les plus appropriés²⁶. Ce n'est que parce qu'il y a une prise de connaissance effective de la mesure par les citoyens que celle-ci leur est opposable.

L'affichage peut également s'imposer pour avertir de la mesure ses destinataires dits *secondaires* (l'arrêté ayant par hypothèse été notifié à son *destinataire principal*). Exemple : un arrêté prescrivant l'inaccessibilité d'un immeuble sera notifié à ses occupants et affiché sur la façade pour prévenir les tiers.

Clap de fin pour le dossier Police administrative

Cette série d'articles aura permis d'avoir une vue d'ensemble sur les différents principes qui régissent la police administrative. En effet, il est important de distinguer la police administrative générale et la police administrative spéciale pour pouvoir régler les questions de conflits de différentes polices.

Il est également primordial de bien différencier les actes réglementaires et les actes à portée individuelle afin de définir les acteurs compétents pour adopter tel ou tel type d'acte. Une fois le type de police administrative, le type d'acte et l'acteur compétent bien déterminés, on pourra alors s'intéresser aux différentes conditions de mise en œuvre d'articles spécifiques. Pour finir, une attention particulière devra être apportée aux différents principes de bonne administration lors de la prise de l'acte concerné.

Les clés de la police administrative sont désormais entre vos mains. 

22. À cet effet, nous vous invitons à lire l'article « Les night-shops et les phone-shops, quelle marge de manœuvre pour les communes ? » disponible sur le site <https://brulocalis.brussels> où ce principe est appliqué par rapport à la marge de manœuvre dont disposent les communes pour entraver le droit d'entreprendre.

23. Voir les articles 130 Bis et 134 de la NLC.

24. NLC, art.112.

25. NLC, art.114. La preuve de la date de l'affichage peut uniquement être apportée par l'annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet le premier jour de la publication. Voir à cet effet, l'arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans le registre des publications des règlements et ordonnances des autorités communales.

26. Et pas, ou alors pas uniquement, aux valves communales.