



SANCTIONS ADMINISTRATIVES COMMUNALES

Que retenir des arrêtés d'exécution et de la circulaire des procureurs généraux ?

La loi du 24 juin 2013 sur les sanctions administratives communales (Loi SAC) ¹ est entrée en vigueur ce 1er janvier 2014. Cinq arrêtés royaux d'exécution ont déjà été promulgués et le sixième est annoncé pour très prochainement. La circulaire des procureurs généraux COL1/2006 sur les SAC a également été modifiée. Présentation des nouvelles dispositions.

1. Arrêté royal du 21/12/2013 relatif au fonctionnaire sanctionnateur ²

Peut être désigné fonctionnaire sanctionnateur par le conseil communal : le secrétaire communal ou un agent contractuel ou statutaire ou un membre du personnel d'une intercommunale bruxelloise.

Plusieurs communes peuvent, dans le cadre d'un accord de coopération, décider de désigner un agent statutaire ou contractuel pour exercer les missions de fonctionnaire sanctionnateur.

Sauf s'il s'agit du secrétaire communal, le fonctionnaire sanctionnateur doit être titulaire d'une maîtrise en droit ou d'un diplôme de bachelier en droit ou de bachelier en pratique judiciaire et avoir suivi une formation en gestion des conflits. Le poste est également ouvert aux détenteurs d'un diplôme universitaire de deuxième cycle ou équivalent ayant suivi la totalité du module de formation fixé par cet arrêté royal ³.

Un examen est organisé pour toutes les branches enseignées. Les fonctionnaires sanctionneurs déjà en service peuvent continuer à exercer leur fonction mais devront suivre, dans un délai de deux ans à dater de l'entrée en vigueur de la Loi SAC, une partie de la formation. Par contre, ils sont dispensés de l'examen.

La fonction est incompatible avec celle de directeur financier de la commune.

L'arrêté royal précise la condition d'absence de condamnation à une peine correctionnelle ou criminelle ainsi que l'indépendance dont il doit jouir dans le cadre de l'exercice de sa fonction.

L'Association regrette que le législateur ait soumis la nomination du fonctionnaire sanctionnateur à l'avis du

procureur du Roi car cette condition présente un grand risque de paralysie de la procédure de recrutement. Elle l'avait rappelé dans des courriers adressés ces 11 septembre et 11 décembre 2013 à la Ministre de l'Intérieur ⁴.

2. Arrêté royal du 21/12/2013 relatif aux agents constatateurs ⁵

Parmi les conditions à remplir pour pouvoir être constatateur, l'arrêté royal prévoit qu'il faut disposer au moins d'un certificat d'enseignement secondaire supérieur. Cette nouvelle condition est regrettable car elle ne tient pas compte des réalités du marché de l'emploi et limitera très fort les possibilités de recrutement des communes.

L'agent constatateur devra suivre une formation en quatre volets avec des dispenses partielles pour les personnes ayant réussi celle de gardien de la paix. Une formation particulière est prévue pour les agents amenés à constater les infractions en matière de roulage (arrêt et de stationnement et infractions relatives aux signaux C3 et F103). Un examen est organisé pour toutes les branches enseignées.

Les personnes déjà en service peuvent continuer à exercer leur fonction mais devront suivre, dans un délai de deux ans à dater de l'entrée en vigueur de la Loi SAC, une partie de la formation. Par contre, elles sont dispensées de l'examen.

L'identification des agents constatateurs prévue par l'arrêté royal est problématique. Vu le risque important de représailles pesant sur les agents constatateurs, il aurait été opportun qu'ils ne soient identifiés que par un numéro d'intervention ⁶.

1 Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, M.B. 01.07.2013, *Inforum* 273060.

2 AR du 21.12.2013 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, M.B. 27.12.2013, *Inforum* 279495.

3 AR du 21.12.2013 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, op. cit., art. 3.

4 Voir à ce sujet sur www.avcb.be > actualités : " Sanctions administratives communales : 4 arrêtés royaux d'exécution " [16.01.2014] et " Identification des agents communaux " [2.10.2013]

5 AR du 21.12.2013 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, M.B. 27.12.2013, *Inforum* 279497.

6 Voir à ce sujet sur www.avcb.be > actualités : " Sanctions administratives communales : 4 arrêtés royaux d'exécution " [16.01.2014] et " Identification des agents communaux " [2.10.2013]



3. Arrêté royal relatif au registre des sanctions administratives communales ⁷

L'arrêté royal détermine comment le fonctionnaire sanctionnateur peut déléguer sa faculté d'accès au registre des sanctions administratives communales.

Il fixe à qui la commune responsable du traitement peut communiquer les données à caractère personnel du registre et il arrête des mesures de sécurité à prendre pour protéger ces données, parmi lesquelles la désignation d'un conseiller en sécurité.

Les communes responsables du traitement devront envoyer tous les deux ans les données nécessaires à l'élaboration d'un rapport par le Ministre de l'Intérieur dans le cadre de l'évaluation qui doit être faite de l'application de la Loi SAC. Pour ce faire, l'arrêté royal contient en annexe un tableau listant les informations à transmettre.

4. Arrêté royal relatif au protocole d'accord ⁸

Cet arrêté royal propose un modèle de protocole d'accord à conclure avec le procureur du Roi pour les communes qui le désirent au sujet des infractions mixtes et obligatoirement pour les communes qui décident d'intégrer dans leur règlement général de police les infractions de roulage pouvant être sanctionnées via les SAC.

Les communes et les parquets gardent toute latitude, moyennant le respect de la Loi SAC, pour compléter les dispositions du modèle de protocole proposé.

5. Arrêté royal relatif à la médiation ⁹

La Loi SAC prévoit que la médiation peut être proposée au contrevenant majeur si elle a été prévue par le conseil communal dans son règlement. Par contre, elle doit avoir été prévue dans le règlement communal pour qu'une commune puisse infliger des amendes aux mineurs, et l'offre de médiation est obligatoire pour les mineurs de quatorze ans.

Le médiateur local est l'agent statutaire ou contractuel désigné par la commune qui, sur mission du fonctionnaire sanctionnateur, effectue les différentes

étapes de la procédure de médiation en matière de SAC. Il ne peut pas s'agir du fonctionnaire sanctionnateur. ¹⁰

L'arrêté royal précise les conditions à remplir pour être médiateur ¹¹ et les tâches principales de celui-ci ¹². Ce dernier peut conseiller l'autorité locale sur l'élaboration d'une politique locale de prévention des nuisances.

Plusieurs communes peuvent bénéficier ensemble des services d'un même médiateur local, employé par l'une d'entre-elles. Pour ce faire, elles peuvent passer des accords de coopération. Le rapport au Roi précise que les communes qui procèdent de la sorte pourront bénéficier d'un subside du SPP Intégration sociale.

Retrouvez nos fiches subsides dans la base de données disponible sur www.avcb.be

Le service de médiation est l'asbl spécialisée en médiation de SAC agréée par les autorités locales, qui a conclu avec la commune une convention visant l'accompagnement de la médiation locale. L'arrêté royal fixe les conditions et modalités d'agrément ¹³ de ces services en vue de garantir leur caractère spécialisé, leur indépendance et leur capacité à assurer la médiation locale.

En cas de refus de l'offre, que celle-ci soit facultative (pour les majeurs) ou obligatoire (pour les mineurs), le fonctionnaire sanctionnateur doit en informer le médiateur afin que ce refus puisse être comptabilisé.

A la clôture de la médiation, le médiateur ou le service de médiation adresse un rapport au fonctionnaire sanctionnateur. Ce rapport doit préciser si la médiation a été refusée, s'est conclue par un échec ou a abouti à un accord. Le fonctionnaire sanctionnateur est tenu par ce rapport pour décider de mettre ou non un terme à la procédure.

Enfin l'arrêté royal précise que pour exercer sa fonction de manière strictement indépendante du fonctionnaire sanctionnateur, le médiateur ne peut se trouver sous la direction de ce dernier, ni être évalué par lui. Le rapport au Roi précise que si c'est le secrétaire communal qui est fonctionnaire sanctionnateur, il ne peut pas procéder à l'évaluation du médiateur en cette qualité.

⁷ AR du 21.12.2013 fixant les conditions particulières rel. au registre des sanctions administratives communales institué par l'art. 44 de la loi du 24.06.2013 rel. aux sanctions administratives communales, M.B.,27.12.2013, *Inforum* 279493.

⁸ AR du 21.12.2013 fixant les conditions et le modèle du protocole d'accord en exécution de l'art. 23 de la loi rel. aux sanctions administratives communales, M.B.,27.12.2013, *Inforum* 279491

⁹ AR du 28.01.2014 établissant les conditions et modalités minimales pour la médiation prévue dans le cadre de la loi rel. aux Sanctions administratives communales (SAC), M.B.,31.01.2014, *Inforum* 280296

¹⁰ Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, op.cit., art. 6, §3.

¹¹ AR du 28.01.2014 établissant les conditions et modalités minimales pour la médiation prévue dans le cadre de la loi rel. aux Sanctions administratives communales (SAC), op.cit., art.6.

¹² AR du 28.01.2014 établissant les conditions et modalités minimales pour la médiation prévue dans le cadre de la loi rel. aux Sanctions administratives communales (SAC), op.cit., art.7

¹³ AR du 28.01.2014 établissant les conditions et modalités minimales pour la médiation prévue dans le cadre de la loi rel. aux Sanctions administratives communales (SAC), op.cit., art.3.



6. Projet en matière de roulage¹⁴

La Loi SAC prévoit qu'à condition d'avoir conclu un protocole d'accord avec le parquet, les communes peuvent établir des sanctions administratives pour les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement et pour les infractions aux dispositions concernant le signal C3 (zones sans voitures) et le signal F103 (circulation dans une zone piétonne)¹⁵.

Le projet d'arrêté royal répartit les infractions en quatre catégories en fonction de leur gravité et détermine les montants des amendes administratives et du paiement immédiat de ces dernières qui correspondent aux montants des perceptions immédiates qui peuvent être proposées en vertu de l'arrêté royal du 22 décembre 2003 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation des infractions relatives à la loi sur la police de la circulation routière et ses arrêtés d'exécution¹⁶.

Le paiement immédiat peut être prévu pour les infractions commises par des personnes physiques majeures, n'ayant en Belgique ni domicile, ni résidence fixe.

Un montant de 55 euros est fixé pour les infractions de première catégorie et de 110 euros pour celles de deuxième catégorie. Ce dernier montant sera source de problèmes pratiques pour les communes vu qu'en vertu de la Loi SAC, à partir d'une amende de 70 euros, le contrevenant peut demander de présenter oralement sa défense¹⁷. Le montant de 110 euros va générer une augmentation importante du nombre de ces demandes. Or, nombreuses sont les communes qui ne disposent ni des infrastructures, ni du personnel nécessaire pour permettre une mise en œuvre massive de ce droit.

Dans la mesure où il n'existe pas d'infraction de troisième degré en matière d'arrêt et de stationnement dans l'arrêté du 30 septembre 2005¹⁸, aucune infraction de troisième catégorie n'est prévue dans l'arrêté royal d'exécution de la Loi SAC. Une seule infraction de quatrième catégorie est prévue et elle est sanctionnée par une amende de 330 euros.

Ce projet d'arrêté royal fixe son entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2014.

Concernant la mise en œuvre pratique de ces arrêtés, il faut noter que la Ministre de l'Intérieur a adressé aux bourgmestres, fin décembre 2013, une lettre explicative de la nouvelle loi et de ses arrêtés d'exécution.

Circulaire relative aux sanctions administratives dans les communes¹⁹

Au moment où nous terminions la rédaction de cet article, le Collège des procureurs généraux diffusait la version révisée de la circulaire n°1/2006 portant sur les sanctions administratives communales. Très brièvement, nous voudrions attirer l'attention du lecteur sur certains points de cette circulaire des procureurs généraux.

• Interdiction du cumul

Dès son introduction, la circulaire entend insister sur le respect du principe général de droit non bis in idem et y consacre tout un chapitre. Elle rappelle que le cumul des sanctions administratives et pénales était auparavant possible si les mêmes faits pouvaient être, selon les circonstances, qualifiés autrement. Mais, que depuis les arrêts Zolotoukhine²⁰ et Ruotsalainen²¹ de la Cour européenne des droits de l'homme, et l'entrée en vigueur en Belgique, le 1^{er} juillet 2012 du 7^{ème} Protocole de la Convention européenne des droits de l'homme, un tel cumul n'est plus permis.

“ Conformément à ces arrêts, le principe *non bis in idem* s'applique bien aux faits qui sont sanctionnés aussi bien pénalement qu'administrativement dans la mesure où il s'agit de la même personne et des mêmes faits. ”²²

La circulaire se réfère à un arrêt du 27 mars 2013 par lequel la Cour de Cassation a confirmé que le principe général du droit non bis in idem inscrit à l'article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques s'oppose à ce qu'une personne fasse l'objet de poursuites pénales après avoir payé une amende administrative à caractère répressif, lorsque le texte prévoyant l'amende administrative et celui relatif à l'infraction pénale répriment, en des termes équivalents, le même comportement et que les éléments essentiels des deux infractions sont identiques²³.

14 Projet d'arrêté royal relatif aux sanctions administratives communales pour les infractions en matière d'arrêt et de stationnement et aux infractions aux signaux C3 et F103 constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement

15 Modification introduite par la loi du 21 décembre 2013 portant dispositions diverses Intérieur, M.B., 31.12.2013.

16 AR du 22.12.2003 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation des infractions relatives à la loi sur la police de la circulation routière et ses arrêtés d'exécution, M.B., 31.12.2003.

17 Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, op. cit., art. 25 §4.

18 AR du 30.09.2005 désignant les infractions par degré aux règlements généraux pris en exécution de la loi relative à la police de la circulation routière, M.B., 09.11.2005.

19 Circulaire relative aux sanctions administratives dans les communes du 30.01.2014 - Réf. COL 1/2006, Inforum n° 207524

20 CEDH, 10 février 2009, n°14939/03, Zolotukhin c. Russie.

21 CEDF, 16 juin 2009, n°13079/0, Ruotsalainen c. Finlande.

22 Circulaire relative aux sanctions administratives dans les communes du 30.01.2014 - Réf. COL 1/2006, Inforum n° 207524, p. 11.

23 Cass. 27 mars 2013, P12.1975.F.



• Infractions en matière de roulage

Le Collège des procureurs généraux s'interroge quant à l'application effective des SAC à l'égard des contrevenants étrangers. L'exécution des SAC en matière d'arrêt et de stationnement hors du territoire belge serait problématique au regard du droit européen. Le Collège craint qu'il n'en résulte une difficulté, voire une impossibilité d'exécution de ces SAC, engendrant une nouvelle forme d'impunité, notamment, mais pas exclusivement, dans les villes frontalières. Le Collège en déduit qu'il conviendrait d'évaluer si le traitement des infractions en matière d'arrêt et de stationnement commises par un contrevenant étranger non résident ne devrait pas revenir au procureur du Roi. Il invite en conséquence à ce qu'une évaluation soit réalisée un an après l'entrée en vigueur des protocoles d'accord et à ce que cette question spécifique soit évoquée lors des concertations avec les autorités communales.

• Récidive

La Loi SAC précise ce qu'il faut entendre par la récidive²⁴. La circulaire relève que la Loi SAC ne précise pas que le fonctionnaire sanctionnateur doit tenir compte des antécédents judiciaires.

Notons que la circulaire précise que la sanction administrative doit être proportionnelle à la gravité des faits et à l'éventuelle récidive et, qu'en cas de récidive, le montant de l'amende peut être adapté²⁵.

• Les mineurs

Concernant les infractions en matière de roulage, le Collège précise que le fait que le mineur de plus de 16 ans soit justiciable du tribunal de police et puisse se voir infliger une sanction pénale identique à un majeur, n'implique pas nécessairement qu'il ne pourrait plus bénéficier des garanties prévues par la loi du 24 juin 2013 pour les mineurs (la circulaire précise en note de bas de page que le réseau d'expertise "jeunesse" approfondira l'examen de cette question)²⁶. Ayant précisé cela, la circulaire considère néanmoins que l'application de ces SAC relatives aux infractions de roulage aux mineurs est problématique car les délais extrêmement courts imposés par la Loi SAC relativement à ces infractions "rendent de facto inapplicables les règles fondamentales de défense"²⁷.

Au vu des requêtes en annulation introduites contre la Loi SAC auprès de la Cour constitutionnelle par la Ligue des droits de l'Homme en collaboration avec la Liga voor Mensenrechten, et par la Kinder-

rechtencoalitie pour violation de la Convention internationale des droits de l'enfant et de la Convention européenne des droits de l'homme, le Collège recommande une attitude prudente quant à l'application de la Loi SAC aux mineurs.

Selon le Collège, ces requêtes justifient que le ministère public n'abandonne pas, temporairement, l'exercice de l'action publique concernant les infractions mixtes commises par des mineurs. "Le procureur du Roi veillera, pour l'instant, à ne pas transmettre au fonctionnaire sanctionnateur de dossiers concernant des [infractions mixtes] commises par des contrevenant mineurs"²⁸. Le Collège privilégie temporairement le traitement exclusif par le parquet de tous les dossiers relatifs à des infractions commises par des mineurs. "En conséquence, dans l'attente des arrêts de la Cour constitutionnelle, le Collège des procureurs généraux enjoint aux procureurs du Roi d'exclure les mineurs des protocoles d'accord"²⁹.

Conclusion

Nous concluons cet article en insistant sur le rôle attendu à présent des communes et des parquets en vue d'une mise en œuvre efficace et cohérente de la Loi SAC et de ses arrêtés d'exécution.

Après les textes et sur base de ceux-ci, il s'agit à présent de bien communiquer.

Comme le préconise la circulaire, une concertation digne de ce nom devrait permettre de promouvoir l'adoption de réglementations aussi uniformes que possible dans les communes d'une même zone de police et d'un même arrondissement. Elle devrait également permettre de promouvoir l'harmonisation et la compatibilité des règlements communaux avec les choix effectués en matière de politique criminelle par le parquet.

Cette bonne communication devra également présider aux relations avec le Ministère de l'Intérieur. Celui-ci devra, ne l'oublions pas, faire rapport tous les deux ans au parlement sur l'application de la Loi SAC. Dans ce cadre, notre association sera attentive aux difficultés de mise en œuvre de cette loi et de ses arrêtés d'exécution. Nous ne manquerons pas de faire entendre la voix des communes en vue de défendre les améliorations qu'elles jugeront nécessaires.



Isabelle Vincke

24 Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, op.cit., art. 7, al.1.

25 Circulaire relative aux sanctions administratives dans les communes du 30.01.2014 - Réf. COL 1/2006, *Inforum* n° 207524, p. 33.

26 Ibid, p. 31.

27 Ibid, p. 34.

28 Ibid, p. 54.

29 Ibid, p. 48.