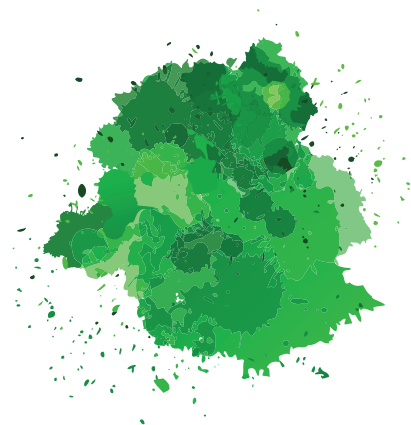


# LES ARRÊTÉS DU BOURGMESTRE EN POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE



### EN BREF

L'article 135, §2 de la Nouvelle loi communale (NLC) confie aux communes en tant qu'institutions de droit public la responsabilité d'assurer de manière générale l'ordre public dans la commune et de prendre des mesures dans des matières particulières énumérées comme éléments des différentes composantes du maintien de l'ordre.

L'article 133, alinéa 2 NLC attribue explicitement au bourgmestre une compétence générale d'exécution des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police. Cela signifie que le bourgmestre prend les mesures nécessaires pour appliquer à des cas concrets les attributions confiées à la commune notamment par l'article 135, §2 NLC<sup>1</sup>.

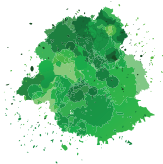
Cet article, couplé à 135, §2 NLC permet au bourgmestre de prendre d'office, en l'absence de toute réglementation, toute mesure individuelle destinée à assurer dans la commune le maintien de l'ordre public, c'est-à-dire de la sécurité, de la tranquillité, de la propreté ou de la salubrité publiques.

Il s'agit de la compétence de police administrative générale du bourgmestre<sup>2</sup>. Il l'exerce par des arrêtés de police. Le bourgmestre a un pouvoir autonome: l'arrêté ne doit pas faire l'objet d'une confirmation par le conseil ou le collège communal.

Si les conditions d'intervention du bourgmestre sur base de sa compétence de police administrative générale sont réunies le bourgmestre n'a pas seulement le pouvoir d'intervenir, il est tenu de le faire en prenant une mesure exécutoire pour normaliser la situation. Il s'agit d'une obligation dans le chef du bourgmestre pouvant entraîner sa responsabilité.

1 C.E., 6 septembre 1999, n° 82.188, HOREX, Inforum n° 161857.

2 A noter que selon une partie de la doctrine, l'article 134quater NLC relève aussi de la police administrative générale, en ce sens: THIEBAUT, Ch., « Immeubles – Polices administratives générale et spéciales », *Rev.Dr.Comm.*, 2013/3, p. 48 et s., DEOM, D. et MOLITOR, C., « Les pouvoirs de police générale des communes appliqués aux immeubles bâtis », *Rev.Dr.Comm.*, 2013/3, p. 16.



## BASE LÉGALE

- Nouvelle loi communale – art. 133, alinéa 2, et art. 135, §2

## EXPLICATIONS

Le bourgmestre pourra prendre un arrêté de police administrative générale fondé sur les articles 133, alinéa 2 et 135, §2 NLC pour autant que les conditions suivantes soient réunies:

### 1. ABSENCE DE NORME SPÉCIALE SUPÉRIEURE

Aucune autre norme spéciale supérieure ne peut régir totalement la situation de fait problématique.

Toute intervention du bourgmestre sur base de sa compétence de police administrative générale devra être précédée d'une vérification de l'existence éventuelle d'une norme spéciale (dite « police spéciale») réglementant la matière concernée.

Les pouvoirs de police spéciale regroupent « *les pouvoirs reconnus aux autorités administratives par des textes particuliers, dont le but est de sauvegarder des aspects limités de l'ordre public* »<sup>3</sup>. Toute police qui n'est pas générale est spéciale, soit parce qu'elle poursuit un objectif étranger à l'ordre public matériel, soit parce qu'elle ne poursuit qu'une de ses composantes, soit parce qu'elle ne régit que certaines activités<sup>4</sup>.

C'est le cas notamment du logement dont l'organisation et le fonctionnement sont déterminés par le code du logement. Il en va de même de la prévention incendie et de l'urbanisme.

Le fait qu'une telle norme supérieure spéciale réglemente la matière concernée n'exclut pas ipso facto l'intervention du bourgmestre sur base de sa compétence de police administrative générale<sup>5</sup>.

3 P. BOUVIER, *Elément de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2002, p.124.

4 P. GOFFAUX., *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p.195.

5 Sur le concours entre police administrative générale et les polices administratives spéciales, voir THIEBAUT, Ch., *op.cit.*, p. 50 et s.

Une application concurrente des polices administratives spéciale et générale peut en effet être organisée par le législateur. Ainsi, la police administrative générale n'est exclue que dans la mesure régie par la police spéciale en application de l'adage « *Exceptio strictae interpretationis* »<sup>6</sup>. Le Conseil d'État a considéré qu'« une habilitation spécifique (pour admettre l'intervention complémentaire de la police générale) n'est pas requise si la mesure de police générale, attribuée aux communes par l'article 135 de la nouvelle loi communale, peut se justifier par la nécessité de sauvegarder un aspect de l'ordre public général qui n'est pas couvert par la police spéciale en question, fût-elle complète dans son champ d'application »<sup>7</sup>.

Le Conseil d'État a également précisé que « la compétence communale d'adopter des mesures de police générale peut être exclue quand une législation de police spéciale constitue un corps de règles complètes, précises et détaillées; que cette exclusion ne se produit toutefois que dans l'espace d'intersection de l'ordre public général et de l'ordre public spécial en question et dans le cas où les mesures de police spéciale permettent de faire face au risque d'atteinte à l'ordre public général; qu'ainsi une habilitation spécifique n'est pas requise pour admettre l'intervention complémentaire de la police générale si la mesure de police générale peut se justifier par la nécessité de sauvegarder un aspect de l'ordre public général que la police spéciale en question ne permet pas de garantir »<sup>8</sup>.

« Au final, la véritable question n'est-elle pas plus simplement de se demander si "les mesures de police spéciale permettent d'atteindre le même résultat que la police générale?" »<sup>9</sup> »<sup>10</sup>

### 2. ATTEINTE À L'ORDRE PUBLIC

Il faut qu'il y ait une atteinte à l'une des 4 composantes de l'ordre public, à savoir<sup>11</sup> :

6 C.E., 21 décembre 2005, MARTIN, n° 153079, *Inforum* n° 215752.

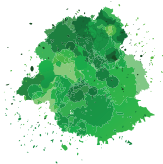
7 C.E., 13 juin 2002, MATHIEU, n° 107.824, *Inforum* n° 178984.

8 C.E., 4 novembre 2008, KPN ORANGE BELGIUM, n° 187.717, *Inforum* n° 236186

9 C.E., 27 février 2004, COMMUNAUTE FRANCAISE, n° 128.615, *Inforum* n° 202802

10 THIEBAUT, Ch., *op.cit.*, p. 58.

11 D. DEOM et C. MOLITOR, « Les pouvoirs de police générale des communes appliquées aux immeubles bâtis », *Rev.Dr.Comm.*, 2013/3, p. 4 et s. ; A. VASSART, *La commune et l'ordre public*, UVCW, Politeia, 2013, p. 16.



- la *tranquillité publique*, qui vise l'absence de désordre et de troubles dans les lieux publics

*Exemples: nuisances sonores des cafés et dansings, mendicité, collectes à domicile*

- la *salubrité publique*, qui concerne – au sens de la Nouvelle loi communale (police générale) – tout ce qui touche à l'hygiène et à la santé des habitants d'une commune, à distinguer de la notion de salubrité publique visée par la police spéciale – au sens du Code du logement – qui concerne tout ce qui touche à la qualité de l'habitat

*Exemples: épidémies, moisissures/humidité d'un logement pour autant qu'il y ait une atteinte à la santé publique (entraînant p.ex. des pathologies respiratoires)*

- la *sécurité publique*, qui vise l'absence (de risque) d'accident causant des dommages aux personnes et aux choses

*Exemples: immeubles qui présentent des risques d'écroulement, d'incendie ou d'explosion, bagarres sur la voie publique, chien dangereux*

- la *propreté publique*

Le trouble à l'ordre public peut être potentiel (risque d'atteinte) pour autant qu'il ne soit pas simplement éventuel<sup>12</sup>

### 3. L'ATTEINTE DOIT ÊTRE PUBLIQUE

La protection de l'ordre public constitue le fondement de la police administrative générale.

La police administrative générale est également avant tout axée sur ce qui se passe dans *l'espace public*, c'est-à-dire sur la voirie publique et ses dépendances ou lieux assimilés (parcs, jardins, parkings publics).

Elle peut aussi s'exercer dans des espaces *accessibles au public* ou dans des *lieux privés*, pour autant que les comportements ou situations litigieuses causent, ou pourraient raisonnablement causer des conséquences à l'extérieur ou touchant à l'ordre public.

Il faut souligner que l'analyse jurisprudentielle sème quelque peu le doute quant aux contours précis de ce

12 I. VINCKE, « Sécurité et salubrité publique: logement et pouvoirs du bourgmestre », [www.Brulocalis.brussels](http://www.Brulocalis.brussels), 3/2014, p. 2.

qui peut être considéré comme public et partant, justifier l'intervention du bourgmestre<sup>13</sup>.

### 4. COMPÉTENCE DE PRENDRE TOUTES MESURES

Le bourgmestre peut prendre toute mesure qu'il estime nécessaire en vue de la sauvegarde ou du rétablissement de l'ordre public. Il peut s'agir d'une mesure de prohibition, d'injonction, d'autorisation, de dispense visant à maintenir ou rétablir l'ordre public. La compétence de police administrative du bourgmestre est toujours préventive, à la différence de la police judiciaire qui est répressive.

L'article 135 §2 NLC n'énonce aucune règle quant aux types de mesures que peut adopter le bourgmestre. Elles relèvent donc de son pouvoir d'appréciation.

Un bourgmestre peut, par exemple:

- déclarer inhabitable un immeuble non raccordé à l'égout, atteint de mэрule, abritant des rats, de la vermine et autres animaux nuisibles, fortement humide;
- interdire le déroulement d'un évènement précis s'il estime qu'il menace la sécurité publique;
- ordonner l'étańonnement ou la démolition, totale ou partielle, d'un immeuble menaçant ruine et constituant un danger pour la sűreté ou la commodité de passage sur les voies publiques<sup>14</sup> ;
- déclarer un immeuble insalubre ou ordonner son évacuation pour faire cesser toute atteinte à la salubrité publique<sup>15</sup> ;
- ordonner l'évacuation d'un squat en cas d'atteinte à l'ordre public;

13 Voyez les développements sur cette question dans D. DEOM et C. MOLITOR, *op.cit.*, p. 9; I. VINCKE, *op.cit.*, p.3 et 4.

14 Une mesure de réparation doit, si possible, primer sur une mesure de démolition par application du principe de proportionnalité, voyez M.VANDERHELST, « Autorités communales et immeubles bâtis: typologie d'intervention », *Rev.Dr.Comm.*, 2013/3, p. 22-23.

15 Selon Nicolas Bernard, la finalité de l'article 135 §2 NLC vise surtout à lutter contre des foyers d'infection menaçant la santé publique en général (mérule, risque d'effondrement) tandis que la police administrative spéciale en matière de logement vise à améliorer les conditions de logement et à assurer le bien-être des occupants (dynamique plus offensive). Pour plus de détails, voyez N. BERNARD, « Le relogement des personnes occupant un immeuble frappé par un arrêté d'inhabitabilité », *Rev.Dr.Comm.*, 2013/3, p. 35.



- interdire la distribution de tracts et d'imprimés publicitaires sur la voie publique aux fins de maintenir la propreté publique ou la commodité du passage;
- imposer une heure de fermeture à un débit de boissons, une discothèque, etc. pour atteinte à la tranquillité publique, voire à la sécurité publique<sup>16</sup>.

**N.B.** Outre ces conditions, l'arrêté devra toujours respecter les principes généraux de droit administratif (voir fiche 1 –arrêtés du bourgmestre).

## RÉFÉRENCES

### • Jurisprudence

- C.E., 4 novembre 2008, KPN ORANGE BELGIUM, n° 187.717, *Inforum* n° 236186
- C.E., 21 décembre 2005, MARTIN, n° 153079, *Inforum* n° 215752
- C.E., 27 février 2004, COMMUNAUTE FRANCAISE, n° 128.615, *Inforum* n° 202802
- C.E., 13 juin 2002, MATHIEU, n° 107.824, *Inforum* n° 178984
- C.E., 7 decembre 1999, RAMSES, n° 83940, *Inforum* n° 171876
- C.E., 6 septembre 1999, n° 82.188, HOREX, *Inforum* n° 161857

### • Doctrine

- BERNARD N., « Le relogement des personnes occupant un immeuble frappé par un arrêté

d'inhabitabilité», *Rev.Dr.Comm.*, 2013/3, p. 34 et s.

- BOUVIER P., *Elément de droit administratif, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2002*
- CUSTERS G., HERBIET M., *Vade-mecum de la fonction de bourgmestre, La Charte, complément n° 7 – février 2009, II.78*
- DUCHATELET A., BOURDOUX B. and co, *Manuel Ordre Public, Politeia, octobre 2009, première partie, n° 17.5.3.*
- DEMBOUR J., *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales, Bruxelles, Bruylant, 1956*
- DEOM D. et MOLITOR C., « Les pouvoirs de police générale des communes appliquées aux immeubles bâtis», *Rev.Dr.Comm.*, 2013/3, p. 3 et s.
- GOFFAUX P., *Dictionnaire élémentaire de droit administratif, Bruxelles, Bruylant, 2006*
- RAMELOT V., « La police administrative et ses contraintes», <http://www.avcb-vsgeb.be/documents/documents/police/police-administrative-contraintes.pdf>
- THIEBAUT, Ch., « Immeubles – Polices administratives générale et spéciales», *Rev.Dr.Comm.* 2013/3, p. 48 et s.
- VANDERHELST M., « Autorités communales et immeubles bâtis: typologie d'intervention», *Rev. Dr.Comm.* 2013/3, p. 20 et s.
- VASSART A., *La commune et l'ordre public, UVCW, Politeia, 2013*
- VINCKE I., « Sécurité et salubrité publique: logement et pouvoirs du bourgmestre», [www.avcb.be](http://www.avcb.be), 3/2014

<sup>16</sup> Il faut également veiller à ce qu'il n'y ait pas une autre disposition de la NLC qui pourrait s'appliquer comme l'article 134<sup>quater</sup> NLC.