

**Le maintien de l'OP sur le territoire national**  
**Colloque du 24.10.2016**  
**La police administrative générale**

**Par Ambre Vassart**

**Conseiller - Juriste à l'Union des Villes et communes de Wallonie**

## Chapitre premier - Que vise-t-on?

---

### *Définition*

La police administrative « désigne l'ensemble des pouvoirs accordés par ou en vertu de la loi aux autorités administratives et permettant à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limitations aux libertés des individus »<sup>1, 2</sup>. Elle comprend le pouvoir d'adopter des règlements et de prendre des mesures individuelles. Il peut s'agir d'interdictions, d'injonctions ou d'autorisations<sup>3</sup>.

L'autorité investie de cette compétence a le pouvoir et même le devoir d'agir en vue de préserver l'ordre public. S'il devait nous arriver de parler, dans le présent ouvrage, de cette compétence comme d'une simple faculté, il n'en demeure pas moins qu'il en découle des responsabilités et que l'autorité publique investie de cette mission se retrouve très souvent devant l'obligation d'agir.

La mission de police administrative, pourra de par son statut, permettre à l'autorité compétente de limiter certaines libertés individuelles ou certains droits fondamentaux en vue de préserver l'intérêt général. Toutefois, le respect du principe de proportionnalité qui lui incombe, sera toujours guide de son action et constituera un filet de sécurité pour le citoyen. Il implique que le droit ou la liberté mise en cause ne pourra être bafoué qu'à la seule et unique condition que cette issue soit nécessaire et appropriée pour rétablir l'ordre.

Enfin, il faut avoir en tête que la police administrative est toujours préventive, à la différence de la police judiciaire qui est répressive. Comme on l'a évoqué, elle a pour but d'organiser au mieux la vie en société afin de tendre à la plus grande satisfaction de l'intérêt général<sup>4</sup>. Il ne s'agit donc pas de punir un comportement nuisible pour l'ordre public mais bien de tout faire pour éviter que ce comportement ait lieu, éviter qu'il ne se reproduise ou au besoin le faire cesser s'il survient malgré tout.

---

<sup>1</sup> J., Dembour, *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Bruxelles, Bruylant, 1956, p. 9

<sup>2</sup> Pour une définition complémentaire voy. G., Bourdoux, E., De Raedt, M., Mesmaeker, A, liners, *La loi sur la fonction de police - le manuel de la police*, Bruxelles, Politeia, 2002, p. 351.

<sup>3</sup> P., Bouvier, *éléments de droit administratifs*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2002, p. 122.

<sup>4</sup> A.-L., Durviaux, *Droit administratif*, Tome I, Bruxelles, Larcier, p. 141.

## Quelle autorité administrative est chargée de cette compétence?

La Constitution précise que « *les intérêts exclusivement communaux ... sont réglés par les conseils communaux (...), d'après les principes établis par la Constitution* »<sup>5</sup>, Ensuite, elle stipule encore que « *les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi. La loi consacre l'application des principes suivants ... 2° l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine* »<sup>6</sup>.

De ces deux dispositions de la Constitution, d'une part, et de l'article 135, paragraphe 2, de la nouvelle loi communale (NLC) qui confie expressément aux communes le soin de maintenir l'ordre public sur leurs territoires, d'autre part, découle le principe de l'attribution de la police administrative aux autorités communales.

La loi sur la fonction de police<sup>7</sup> reconnaît un pouvoir subsidiaire de maintien de l'ordre au Ministre de l'intérieur ainsi qu'au Gouverneur dans les cas où le Bourgmestre, volontairement ou non, n'exercerait pas sa compétence alors qu'il est nécessaire d'agir, lorsque le trouble s'étend à plusieurs communes ou simplement lorsque l'intérêt général exige leur intervention. Enfin, bien qu'il soit amoindri par la récente existence des dispositions précitées, une controverse existait sur la question de savoir si le Roi lui-même ne tirait pas de la Constitution un pouvoir de maintien de l'ordre sur le royaume<sup>8</sup>.

## Où la compétence s'exerce-t-elle?

La question de son champ d'application *rationae loci* doit être posée. En effet, l'article 135 est clair et parle uniquement de "rues, lieux et édifices publics". Est-ce à dire que la commune est liée par cette liste et qu'elle ne peut agir ailleurs alors même que la sécurité, la tranquillité ou la salubrité serait menacée? Bien sur que non. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs précisé que « *Le devoir s'étend à tous les lieux où les exigences d'une bonne police requièrent des précautions* »<sup>9</sup>.

Ainsi, « *Le conseil communal n'excède pas le pouvoir de police qu'il tient de la NLC lorsque entendant prévenir ... toute atteinte à l'ordre et à la tranquillité publique qui trouverait sa source dans une propriété privée, il règlemente à cet effet l'exercice du droit de propriété* »<sup>10</sup>.

De même, la cour d'appel en 2008<sup>11</sup> juge dans le même sens que « *l'autorité communale peut prendre des mesures s'étendant aux causes qui ont leur siège dans l'enceinte des propriétés particulières et dont l'action insalubre, par sa propagation au dehors, est de nature à nuire à la santé publique...* ».

Dès lors, les mesures de police peuvent viser des enceintes privées chaque fois que la situation nuisible à laquelle il faut remédier se propage au dehors et risque de porter atteinte à l'une des composantes de l'ordre public<sup>12</sup>.

De même, en ce qui concerne les voies publiques par exemple, « *L'obligation des autorités communales de veiller à la sûreté du passage dans les rues s'applique même aux parties de*

---

<sup>5</sup> Const. , Art. 41.

<sup>6</sup> Ibid., Art. 162.

<sup>7</sup> Loi sur la fonction de police du 5 aout 1992, Art. 11.

<sup>8</sup> P., Goffaux, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 203, voy. Verbos, Pouvoir autonome.

<sup>9</sup> C.E., 13 juillet 1949, AACE, 1948-1949, p. 133.

<sup>10</sup> C.E., 28 mai 1963, n°10044.

<sup>11</sup> Cour d'appel (1ère chambre), 20 juin 2008, *J.L.M.B.*, 8/739

<sup>12</sup> Idem.; Voy aussi, Cass, 6.2.1950, *Pas. I*, p. 391.

voies publiques appartenant à l'État, qui traversent la commune »<sup>13</sup>. Dès lors, l'obligation de maintien de l'ordre ne se limite pas non plus aux voies ou parties de voies appartenant à l'autorité communale.

### *Les composantes de l'ordre public*

Nous l'avons exposé plus haut, la police administrative générale et la protection de l'ordre public sont des corollaires. L'un est le but de l'autre qui elle-même représente l'ensemble des moyens permettant de parvenir à ce but.

Concrètement, que recouvre ce but qu'est l'ordre public? L'ordre public se divise en trois composantes. Il s'agit de la tranquillité publique, de la salubrité publique et enfin la sécurité publique.

De manière générale, la tranquillité publique, consiste dans l'absence de désordre et de troubles<sup>14</sup>. La salubrité publique vise quant à elle l'absence de maladie ou de risque de maladie<sup>15</sup>. Par ailleurs, la Cour de cassation estime qu'elle recouvre tout ce qui touche à l'hygiène et à la santé des habitants de la commune<sup>16</sup>. Et enfin, la sécurité publique représente l'absence d'accident ou de risque d'accident causant des dommages aux personnes et aux choses<sup>17</sup>.

Relèvent de la salubrité publique, pour ne citer que ces exemples, la problématique de la dératisation, des logements insalubres, des végétaux nuisibles, des épidémies.

Relèvent de la tranquillité publique les nuisances sonores dans certaines proportions mais également les rixes sur la voie publique, la problématique de la mendicité ou encore celle des collectes à domicile.

Enfin, relève de la sécurité publique, la problématique des chiens dangereux, des immeubles menaçant ruine, de la sécurisation des voiries, etc... Ainsi par exemple, la Cour de cassation a considéré que « *Les pouvoirs publics ont l'obligation de n'établir et de n'ouvrir à la circulation publique que des voies suffisamment sûres; partant, hormis le cas où une cause étrangère, qui ne peut leur être imputée, les empêche de remplir l'obligation de sécurité qui leur incombe, ils doivent, par des mesures appropriées, obvier à tout danger anormal, que ce danger soit caché ou apparent* »<sup>18</sup>.

### *L'ordre public moral et l'ordre public matériel*

L'on distingue encore l'ordre public matériel de l'ordre public moral. En effet, lorsque l'on parle de maintien de l'ordre public par la commune, seul l'ordre public matériel est visé. Une mesure de police ne pourrait en aucun cas être motivée par le risque de désordres d'ordre moral, c'est-à-dire un comportement qui se contenterait d'être choquant mais qui ne se manifesterait pas par un trouble concret de la tranquillité ou de la sécurité d'autrui.

Ainsi, la commune ne peut réprimer les jeux de hasard sur son territoire du simple fait de leur contrariété potentielle avec la moralité publique. Il en va de même pour les maisons de

---

<sup>13</sup> Cass. 12 octobre 1967, *Pas.* 1968, p. 198.

<sup>14</sup> J., Dembour, *op. cit.*, p. 81.

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> Que ce soit sur la voie publique ou à l'intérieur des habitations, Cass 20 juin 2008, [www.juridat.be](http://www.juridat.be).

<sup>17</sup> J., Dembour, *op. cit.*, p. 81.

<sup>18</sup> Cass., 9 octobre 1967, *Pas.* 1968, p. 174.

débauche.

Cependant, il est admis que l'autorité agisse lorsque les désordres moraux sont susceptibles de dégénérer en désordres matériels<sup>19</sup>. Par exemple, lorsque surviennent des faits de tapage ou de bagarre, voire le non-respect des normes de sécurité incendie dans une maison de débauche.

## Chapitre II – police générale- polices spéciales, quelle articulation?

---

### *Une police spéciale*

Une police administrative spéciale peut être définie comme un corps de règles adopté par le législateur pour régler un pan, une composante particulière, de l'ordre public en général<sup>20</sup>. On peut la définir comme « *les pouvoirs reconnus aux autorités administratives par des textes particuliers, dont le but est de sauvegarder des aspects limités de l'ordre public* »<sup>21</sup>.

Il s'agit donc d'un régime juridique applicable à un domaine d'activité. Sont ainsi considérés comme des polices spéciales, par exemple, le Code forestier, la police de la circulation routière, le corps de règles qui régit la signalisation des chantiers, le commerce ambulante, les manifestations sportives, les lois sur le bien être animal ou encore la police des étrangers et de l'environnement, etc...

L'existence d'une police spéciale exclut l'application de la police administrative générale. Le Conseil d'Etat considère que la police spéciale doit s'appliquer en priorité chaque fois que celle-ci est suffisamment claire et précise. Toutefois, s'il s'agit de sauvegarder un aspect de l'ordre public que la police spéciale ne règle pas ou un aspect auquel elle ne permet pas de pallier, la police administrative générale doit intervenir complémentirement<sup>22</sup>.

### *Le Concours des polices*

La question qui nous intéresse est celle du concours entre police spéciale et police générale. Quid lorsqu'existe un corps de règle constituant une police spéciale dans une matière et qu'un trouble en lien avec l'activité ainsi régit survient sur le territoire communal.

La jurisprudence a dégagé des critères pour atténuer le principe qui prévaut de l'exclusion de la police administrative générale car en effet, le premier principe à appliquer est celui de l'adage *specialia generalibus derogant*. Selon la jurisprudence, lorsqu'une police spéciale forme un corps de règles « *suffisamment complètes et détaillées* »<sup>23</sup>, les pouvoirs de police administrative générale ne peuvent être mis en application.

Toutefois, chaque fois que la police administrative spéciale ne règle pas à suffisance par son

---

<sup>19</sup> CE, 15 janvier 1976, n°17375; Cass, 21 mai 1980, *Pas.* I, 1980, p. 1153; CE, 31.628, 16 décembre 1988; voy. L'exemple repris par S. Smoos, *op. cit.*, p. 12. La commune ne peut intervenir pour fermer un club libertin sous prétexte que cette activité est contraire aux bonnes mœurs. Par contre si le bâtiment qui l'abrite devient insalubre, elle devra agir. De même que si des troubles à la tranquillité publique tel du tapage survenaient.

<sup>20</sup> A.-L., Durviaux, *op. cit.*, p. 140 et s.

<sup>21</sup> P., Bouvier, *op. cit.*, p. 124.

<sup>22</sup> C.E., n° 187.717, 4 novembre 2008.

<sup>23</sup> Cass, 24 avril 1939, *Pas.*, 1939, p. 199.

ordonnancement juridique le trouble qui survient, les autorités communales pourront alors agir afin de rétablir l'ordre. La police administrative générale peut venir compléter la police spéciale. L'on peut rattacher cela au principe *exceptio strictae interpretationis* qui signifie que la police spéciale ne prévaut que dans la stricte mesure où elle déroge à la police générale<sup>24</sup>.

## Chapitre III - Les différentes mesures de police

---

### *L'ordonnance ou le règlement du conseil communal*

Le conseil communal dispose de la possibilité d'adopter des règlements (ou des ordonnances<sup>25</sup>) de police, de portée générale, qui s'appliquent à tous les citoyens, ou à certaines catégories d'entre eux, sur tout le territoire de la commune, ou dans certaines parties de celui-ci et pour une durée indéterminée, sans limitation dans le temps<sup>26</sup>.

Il n'est pas exclu qu'une ordonnance vise des situations *périodiques* (par ex. : l'interdiction d'utiliser certains explosifs à l'occasion des fêtes de fin d'année). Il ne s'agit nullement de mesures *temporaires*.

La compétence du conseil pour l'adoption d'un règlement de police se fonde bien évidemment sur l'article 135, de la nouvelle loi communale retranscrit plus haut ainsi que sur l'article 119 de cette même loi.

Les conseils communaux peuvent assortir leurs règlements de peines de police ou de sanctions administratives. Cette question sera développée *infra*<sup>27</sup>.

Les exemples d'interdiction ou de réglementation édictée par les conseils communaux en vue de garantir la sécurité publique sont légion. Il peut s'agir de dispositions concernant la détention de chiens dangereux ou encore concernant l'exécution de chantiers en voirie.

En matière de tranquillité publique également, le conseil communal peut prévoir bon nombre d'interdictions dans le cadre d'un règlement général de police.

Ainsi par exemple, il règle et sanctionne la question du tapage. De même, bien que l'on se situe à la frontière avec la notion de dérangements publics, la tranquillité publique demeure l'objectif premier du conseil communal lorsqu'il prévoit l'interdiction d'utiliser une tondeuse à gazon le week-end ou à certaines heures de la semaine.

### *L'arrêté du Bourgmestre*

Le Bourgmestre, quant à lui, dispose d'une compétence de police administrative générale de portée individuelle. Cela signifie qu'il ne peut prendre que des mesures ponctuelles applicables à une seule personne, ou à un nombre très restreint de personnes, en un endroit bien précis de la commune, endroit où le trouble se produit ou peut se produire, et pour une durée déterminée ou déterminable<sup>28</sup>. Il s'agit des arrêtés de police<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> P., Bouvier, *op. cit.*, p. 125.

<sup>25</sup> Ce terme est un synonyme.

<sup>26</sup> NLC, Art. 119.

<sup>27</sup> Titre 7.

<sup>28</sup> S., Smoos, *op. cit.*, p. 10.

<sup>29</sup> NLC, art. 133, al. 2, sur la compétence du Bourgmestre.

Tout comme le conseil dans son ordonnance de police, le Bourgmestre basera sa compétence en matière de police administrative sur l'article 135, paragraphe 2, de la nouvelle loi communale<sup>30</sup>.

La sécurité publique est fréquemment menacée par une situation ponctuelle ou par un évènement particulier auquel il faut répondre rapidement<sup>31</sup>.

Il en va ainsi par exemple lorsque qu'un immeuble menaçant ruine cause un risque de trouble à la sécurité et à la commodité de passage sur la voie publique. Il faut pour justifier l'adoption d'un arrêté, que le bâtiment menace réellement de s'écrouler totalement ou partiellement et ce, en présentant une gravité certaine.

Dans le cadre des arrêtés du Bourgmestre, à la différence du conseil communal qui doit anticiper une situation ou un risque, l'on se trouve face au risque existant qu'il convient tout d'abord d'apprécier. Ensuite, vient l'étape qui consiste dans le choix de la mesure. C'est alors qu'intervient le principe de proportionnalité<sup>32</sup> qui gouverne l'action des autorités administratives. Ce principe veut que la mesure soit adéquate au but poursuivi. Si le but est de réprimer le trouble et donc en l'espèce d'éviter la chute de matériaux sur la voie publique, alors, la mesure ne peut aller plus loin que ce but et ne peut par exemple ordonner la démolition de l'immeuble si des travaux de consolidation ou de soutènement sont suffisants pour que disparaisse le risque de trouble.

#### *Mesure particulière : Action du Bourgmestre à portée réglementaire: article 134 de la nouvelle loi communale*

Dans certains cas très exceptionnels le Bourgmestre disposera d'un pouvoir de police réglementaire, c'est-à-dire de portée générale malgré l'exclusivité de la compétence du conseil communal pour ce type de mesures.

Le Bourgmestre pourra se substituer au conseil communal en vue d'adopter une ordonnance de police.

Elle ne peut cependant viser que des situations très graves (catastrophe, émeute, danger de grande ampleur, etc., mettant en péril imminent la sécurité des habitants) et elle implique une obligation de confirmation par le conseil communal lors de sa plus proche séance. En l'absence de cette confirmation, la mesure cessera d'avoir effet pour l'avenir.

A titre d'exemple, on peut citer, l'interdiction faite à tous les habitants d'utiliser l'eau courante, suite à la découverte d'une pollution dans le système de distribution d'eau ou l'interdiction ou limitation de l'usage des réserves d'eau, lorsqu'une pénurie peut entraver la lutte contre les feux de forêts<sup>33</sup>. L'on peut citer également la mesure par laquelle le Bourgmestre interdirait l'accès en voiture d'un centre ville entier voir d'une large portion de son territoire pour cause de chutes de neige d'ampleur inattendue rendant le territoire concerné impraticable et dangereux.

Cette disposition permet donc au Bourgmestre de se substituer au conseil dès lors qu'il serait impossible ou fort difficile de le réunir à temps pour prendre la mesure adéquate en réponse à une calamité<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> L'ordonnance devra donc être basée sur les articles 135, § 2, et 119 de la nouvelle loi communale, tandis que les arrêtés viseront les articles 135, § 2, et 133, al. 2.

<sup>31</sup> Les exemples sont également nombreux: chien dangereux sur le territoire communal, immeuble présentant des risques en raison de sa non-conformité aux normes incendie, etc...

<sup>32</sup> Voy. *Infra*

<sup>33</sup> S., Smoos, *op. cit.*, p. 15.

<sup>34</sup> P. Goffaux, *op. cit.*, p. 196; C.E. 26 mars 2001, n°94236 et C.E. 4 mai 2001, n° 95162.

Pour l'application de cette mesure, une procédure spécifique doit être suivie. L'ordonnance doit être communiquée immédiatement au conseil communal. Ce dernier organe confirmera lors de sa première séance la mesure prise au risque de voir celle-ci dénuée d'effet pour l'avenir.

## Chapitre IV - Les règles applicables à toutes les mesures de police

---

Tout un chacun a droit au respect des droits et libertés. Ce n'est pas en vain que le constituant garantit de nombreux droits fondamentaux dans la Constitution elle-même et ce n'est pas en vain non plus que le droit international, dont la primauté sur le droit interne est reconnue, garantit lui aussi les droits et libertés qu'il considère comme essentiels dans une société démocratique. Il s'agit de droits fondamentaux tels que la liberté d'aller et venir, le droit au respect de sa vie privée et familiale, de la liberté de commerce et d'industrie, etc...

Pourtant, l'élément essentiel de la définition de la police administrative générale n'était-il pas précisément que cette dernière permettait à l'autorité de bafouer ces droits pour les besoins et l'intérêt du plus grand nombre? Précisément, l'autorité qui détient cette compétence a le pouvoir de restreindre les droits fondamentaux. Cependant, l'autorité doit rester raisonnable dans ses décisions. Elle a l'obligation de ne restreindre les droits fondamentaux que dans la mesure où ces restrictions sont nécessaires et adéquates afin de rétablir l'ordre public et de permettre l'exercice des droits fondamentaux par le plus grand nombre. Ainsi, un rapport d'adéquation doit exister entre la décision qu'elle prend et l'objectif qu'elle poursuit<sup>35</sup>. Tel est le principe de proportionnalité qui oblige l'autorité administrative<sup>36</sup>.

C'est au juge qu'il revient alors de considérer que l'administration a fait un usage disproportionné de son pouvoir. A cet égard, le Conseil d'Etat a déterminé son procédé de réflexion<sup>37</sup>:

- Des éléments concrets établissant l'existence du trouble à l'ordre public ou du risque de trouble lui sont-ils soumis?
- Le trouble est-il assez grave pour justifier l'adoption d'une mesure de police?
- La mesure dont question est elle utile pour lutter contre le trouble, et, au regard des opportunités d'action qui s'offrent à l'autorité, est-elle nécessaire voire indispensable? En d'autres termes, est-elle la mesure la moins attentatoire aux libertés et aux droits au regard d'autres mesures qui auraient un effet aussi efficace pour faire cesser le trouble?
- Enfin, cette démarche est le corollaire de la précédente, la mesure ne porte pas atteinte à la liberté ou au droit de manière disproportionnée au regard du trouble qu'il s'agit d'éviter<sup>38</sup>.

En conclusion, comme le résume S. Smoos à la suite de M. Wathelet<sup>39</sup>, l'autorité se posera

---

<sup>35</sup> D. Batsle, T. Mortier, M. Scarsez, *op. cit.*, p. 53; CE, 7 décembre 1999, *sprl Ramses*, n°83.940; « Sous le couvert de la proportionnalité et de ses deux tests — aptitude/ nécessité et proportionnalité — le juge se voit donc investi du pouvoir de contrôler l'action du législateur et de l'administration. », M. Wathelet, *op. cit.*, p. 315.

<sup>36</sup> Il s'agit par ailleurs d'un principe général de droit à valeur législative. Voy. P. Goffaux, *op. cit.*, p. 210.

<sup>37</sup> S., Smoos, *op. cit.*, p. 33.

<sup>38</sup> C.E., 19 février 2002, n°103.730.

<sup>39</sup> M., Wathelet, *Principe de proportionnalité: Utilisation disproportionnée?*, J.T., 2007, p. 313 et s.

donc deux questions. D'une part, les moyens mis en œuvre par la mesure sont-ils aptes à réaliser l'objectif visé? D'autre part, les moyens mis en œuvre ne vont-ils pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre?

## Chapitre V - Responsabilités civiles et pénales

---

### *Cas d'application à la commune dans le cadre de ses compétences de police*

Nous avons défini la police administrative comme une compétence, comme un pouvoir permettant à l'autorité d'agir, son ultime et unique but étant de réprimer un trouble à l'ordre public. Toutefois, il est important de préciser que cette compétence est loin d'être une simple faculté. En effet, la police administrative doit s'entendre comme un devoir plus que comme une compétence. Il en va de conséquences aussi bien en termes de responsabilité civile que pénale avec chaque fois une spécificité propre qui tient à leurs buts respectifs. En effet, la responsabilité civile a un but principalement indemnitaire alors que la responsabilité pénale a un but répressif et punitif.

L'article 1382 parle de fait quelconque de « l'homme ». Faut-il en conclure que l'autorité administrative étant une entité, la commune n'aura rien à craindre dans le cadre d'une action civile intentée contre elle? Cela fut vrai jusqu'en 1920. En effet, la Cour de Cassation a estimé à l'époque dans un cas de mise en cause de la responsabilité de l'autorité publique que la circonstance que la faute soit commise par un pouvoir public n'était pas évasive de responsabilité et n'empêche pas l'indemnisation par l'autorité fautive<sup>40</sup>. Depuis cet arrêt marquant, les autorités publiques répondent civilement de leurs fautes.

Dans le cadre de la police administrative, cette responsabilité trouve un écho non négligeable. En effet, la commune est garante, nous l'avons maintes fois répété, du maintien de l'ordre public. Elle dispose d'une obligation légale fondée sur l'article 135 de la Nouvelle loi communale, d'agir chaque fois que l'ordre est menacé. Elle devra mettre tous les moyens en œuvre<sup>41</sup> pour pallier un danger, pour rétablir la tranquillité sur son territoire lorsque celle-ci est fortement menacée ou pour rétablir la salubrité lorsqu'un réel risque de contamination existe.

Les actions sont fréquentes en matière de voirie par exemple, où la responsabilité de la commune pourra être mise en cause chaque fois qu'elle laisse perdurer sans agir une situation dangereuse pour les usagers de la voie publique.

Ainsi, « *sauf preuve contraire, il y a lieu d'admettre en principe, lorsque la victime apporte la preuve d'un danger anormal sur une voie de la commune, que les autorités communales devaient connaître l'existence de ce danger et savoir que des mesures s'imposaient pour conjurer le danger ; pour se dégager de leur responsabilité, les autorités communales sont tenues dans ce cas d'établir qu'elles ne devaient pas avoir connaissance ou n'avaient pas*

---

<sup>40</sup> Cass., arrêt la Flandria, 5 novembre 1920, *Pas.*, I, 1920, p. 193.

<sup>41</sup> L'on distingue en droit civil, l'obligation de résultat et l'obligation de moyen. Lorsqu'est prévue une obligation de résultat, il suffira de prouver que celui-ci n'est pas obtenu pour déterminer l'existence de la faute. Cela se traduit principalement en droit médical lorsqu'une opération simple et sans risque doit être réalisée. Dans ce cas, l'on considère souvent que le médecin a une obligation de résultat vis-à-vis de son patient. Par contre, il est communément admis qu'en matière de police administrative générale, l'autorité communale n'a qu'une obligation de moyen. Elle devra mettre en œuvre tous les moyens dont elle dispose pour contrôler le danger ou pallier le risque mais si le risque devait toutefois se réaliser ou un dommage se produire, elle ne peut être mise en cause dès lors qu'elle a agi de manière suffisamment précautionneuse.

*connaissance de l'existence du danger ou encore qu'elles n'ont pas eu le temps de prendre les mesures adéquates pour apprécier le danger anormal* »<sup>42</sup>. La commune dispose donc de quelques échappatoires en vertu de fait que son obligation est une obligation de moyen<sup>43</sup> et en vertu du fait qu'on lui impose une surveillance simplement adéquate de son réseau de voies publiques sans pour autant exiger d'elle une surveillance de tout instant.

Notons enfin que le mandataire à titre personnel peut également manquer à ses devoirs et être l'objet d'une requête en responsabilité devant le juge civil. Le Bourgmestre est par exemple l'autorité qui, en première ligne, doit faire application de l'article 135 dans la mesure où les compétences de police lui incombent au premier chef. Il devra dans ce cadre agir de manière suffisamment prudente et diligente et cette manière d'agir sera appréciée par le seul juge.

### *La responsabilité pénale des mandataires communaux*

La commune en tant que personne morale de droit public ne peut être tenue responsable pénalement. Cela n'est toutefois pas vrai pour ce qui concerne ses mandataires. Nous ne développons pas ce thème mais nous recommandons la lecture de l'ouvrage rédigé par notre collègue Sylvie Smoos sur le sujet : La responsabilité pénale des mandataires locaux paru chez Politeia en 2013.

## Chapitre VI – Le pouvoir de réquisition de l'armée

---

### *Réquisitions?*

La réquisition est définie comme « *le droit exceptionnel de l'Etat, dans un intérêt supérieur de salut public, et, en principe, moyennant indemnité, d'imposer des prestations et de s'attribuer soit la propriété, soit l'usage des choses* »<sup>44</sup>. Il existe donc deux types de réquisitions : celles des personnes et celles des biens.

Cette mesure doit toutefois être entendue comme une mesure **exceptionnelle**. Il n'est pas prévu d'en faire usage en dehors de certaines balises et conditions en raison de son caractère particulièrement attentatoire aux droits et aux libertés individuelles.

Il est important de noter que la réquisition, dans notre cas par l'autorité communale mais cela reste vrai pour toutes les autorités, ne peut être que légale. En dehors d'un texte le prévoyant, cette mesure ne peut être décidée<sup>45</sup>.

À titre d'exemple, la loi sur la protection civile du 31 décembre 1963 prévoit que « *Le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, ou son délégué, peut en temps de paix, lors des interventions effectuées dans le cadre de la protection civile, et pour les besoins de celle-ci procéder à la réquisition des personnes et des choses qu'il jugerait nécessaire.*

*Le même pouvoir est reconnu au bourgmestre ou, par délégation de celui-ci, aux officiers des services communaux d'incendie lors d'interventions de ces services dans le cadre de leur mission propre en temps de paix.*

---

<sup>42</sup> Cass. 17 avril 2008, *Pas.*, p. 921.

<sup>43</sup> Voy. Note 72.

<sup>44</sup> *R.P.D.B.*, p. 271, n°1, v° réquisitions militaires et civiles.

<sup>45</sup> T., CEDER, « Les pouvoirs de réquisition du Bourgmestre : Bourgmestre, ordre public et réquisition, un triptyque inconciliable ? », *R.D.C.*, 2006/3, p. 3.

*L'Etat, dans le premier cas, et la commune sur le territoire de laquelle l'intervention a eu lieu, dans le second cas, sont tenus à la réparation des dommages occasionnés aux personnes et aux choses ainsi requises et résultant d'accidents survenus dans le cours ou par le fait de l'exécution des opérations en vue desquelles la réquisition a eu lieu. Les réparations ne sont point dues lorsque l'accident a été intentionnellement provoqué par la victime. »*

En dehors des cas légaux, l'article 135 de la Nouvelle loi communale, on l'a vu, permet au Bourgmestre d'adopter toute mesure individuelle nécessaire à la restauration de l'ordre public pour autant qu'elle soit la seule mesure adéquate et proportionnée permettant d'atteindre ce but. Une réquisition pourrait alors être envisagée dans ce cadre mais il faudrait justifier du fait que celle-ci est bien la seule mesure disponible et indispensable à la préservation d'un intérêt supérieur d'une gravité le justifiant et ce, au vu du caractère extrêmement attentatoire de la réquisition<sup>46</sup>.

### *Quid de la réquisition de l'armée ?*

La loi du 7.12.1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux prévoit en son article 43 que :

*« En cas de calamités, de catastrophes, de sinistres, d'émeutes, d'attroupements hostiles ou de menaces graves et imminentes contre l'ordre public, et lorsque les moyens de la police locale sont insuffisants, le bourgmestre ou celui qui le remplace peut requérir la police fédérale aux fins de maintenir ou de rétablir l'ordre public.*

*Le gouverneur et le commissaire d'arrondissement sont immédiatement informés de la réquisition par l'autorité requérante.*

***Lorsque les moyens des services de police ne suffisent pas pour maintenir l'ordre public, le bourgmestre peut requérir les forces armées.»***

Toutefois, cette réquisition de l'armée si comme on le voit à la lecture de cet article de loi est possible, cela ne peut l'être qu'à certaines conditions.

Tout d'abord, d'un point de vue situationnel, il faut justifier d'un ou de plusieurs cas de calamités, de catastrophes, de sinistres, d'émeutes, d'attroupements hostiles ou de menaces graves et imminentes contre l'ordre public. Notons que nous retrouvons ici exactement le même type de situation que celui que vise l'article 134 de la Nouvelle loi communale vu ci-avant et qui permet au Bourgmestre de se substituer à l'action du conseil communal en vue d'adopter une mesure de porter générale. On se trouve donc dans un cas qui ne peut présenter qu'une extrême gravité pour l'ordre public.

Il faut ensuite justifier du fait que les moyens de la police locale ET fédérale sont insuffisants pour maintenir l'ordre public.

Il ne peut être fait usage de cette réquisition militaire que si les autres instruments existants ne permettent pas de pallier aux problèmes de capacité. Ainsi, on vise le fonctionnement interne de la police et par exemple, les accords d'assistance mutuelle entre zones de police. Ce types de mécanismes doit donc avoir été épuisés pour que l'on puisse constater un manque de moyens justifiant la mesure de réquisition analysée ici. Il doit être établi qu'aucune solution ne permet de résoudre le problème

Par ailleurs, même si cela découle de la situation requise pour faire appel à ce type de mesure, il n'est pas inutile de rappeler qu'il faut constater une extrême urgence qui ne permette pas d'attendre de trouver une autre solution ou une disponibilité des services de police. Ainsi, la réquisition ne pourra jamais revêtir un caractère préventif ou anticipatif d'un manque de

---

<sup>46</sup> J. ROBERT, M. BOVERIE, S. BOLLEN, *Les missions du Bourgmestre*, UVCW, 1999, p. 414.

moyens.

Du point de vue de la forme que doit prendre la mesure, l'article 8 de la loi sur la fonction de police du 5.8.1992 énumère que

- La réquisition doit être écrite
- Elle doit mentionner la disposition légale en vertu de laquelle elle est faite, en indiquer l'objet.
- Elle doit être datée
- Porter les nom et qualité ainsi que la signature de l'autorité requérante.

En cas d'urgence, les services de police et l'armée peuvent être requis par tout moyen de communication mais elle est alors confirmée le plus rapidement possible dans les formes prévues par la loi.

Afin de pallier au caractère instantané de ce type de décision, la loi du 7.12.1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux prévoit que lorsque des événements de nature à compromettre sérieusement l'ordre public ou des troubles graves ou généralisés qui peuvent donner lieu à la réquisition ou la mise en oeuvre des forces armées sont constatés, la police fédérale informe les autorités militaires territoriales et les tient au courant des événements. Des éléments d'appréciation qui leur permettent de prendre, en temps utile, les mesures préparatoires à toute réquisition ou à une intervention des forces armées doivent également leur être fournis.<sup>47</sup>

Nous ne disposons pas d'exemple de ce type de mesure. En effet, au vu de l'extrême gravité qui la justifie, celle-ci n'a pas encore été mise en oeuvre par les Bourgmestres. Ainsi le Ministre a rappelé lors d'une question parlementaire<sup>48</sup> que « 1. a) *L'engagement des militaires, en appui de la police fédérale, dans le cadre de la lutte contre la menace terroriste, ne résulte pas d'une réquisition par un bourgmestre, hypothèse visée à l'article 43 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Cet engagement a été décidé par l'Exécutif, sur la base de l'article 167, § 1er, al. 2, de la Constitution, en vertu de la loi du 20 mai 1994 relative aux périodes et aux positions des militaires du cadre de réserve, ainsi qu'à la mise en oeuvre et à la mise en condition des Forces armées et de l'arrêté royal du 6 juillet 1994 portant détermination des formes d'engagement opérationnel, d'assistance et d'appui militaire et des activités préparatoires en vue de la mise en oeuvre des Forces armées.* »

---

<sup>47</sup> Article 113 de la loi.

<sup>48</sup> Question parlementaire n°0134 du 4.2.2015.

Ambre Vassart  
Conseiller - Police administrative générale - Mobilité et Voirie

Union des Villes et Communes de Wallonie  
rue de l'Etoile 14 - 5000 Namur  
Tel: 081 24 06 67 - Fax: 081 24 06 17

[ambre.vassart@uvcw.be](mailto:ambre.vassart@uvcw.be)