Vincent Ramelot – août 2007

En quelques mots

En créant la fonction de gardien de la paix, la loi du 15/5/2007 entend homogénéiser le cadre dans lequel sont remplies au niveau local les fonctions non policières de sécurité.

La loi donne à la commune la possibilité de créer un service de gardiens de la paix, et ce par le biais d'une décision du conseil communal. La commune qui prend cette décision doit conclure des accords avec d'autres collectivités locale de sa zone de police. La commune qui emploie déjà des personnes remplissant ces missions de sécurité dispose d'un délai de 6 mois (depuis le 9 juillet 2007) pour décider d'instituer un tel service.

Les missions des gardiens de la paix regroupent celles des stewards urbains, des agents de prévention et de sécurité et des gardiens de parcs.

Le gardien de la paix doit présenter un profil conforme à l'image qu'il est censé transmettre de la convivialité et de l'apaisement social. Il peut dans certaines circonstances effectuer des contrôles d'identité à l'égard de personnes qui ont commis de faits pouvant donner lieu à une sanction administrative communale. Cependant, la loi se montre peu claire quant aux modalité de l'exercice de cette compétence.

LES GARDIENS DE LA PAIX OU COMMENT REMETTRE DU BLEU DANS LES RUES

Que ceux qui ironisent encore sur les lenteurs du travail parlementaire ravalent leur fiel en apprenant qu'il aura fallu à peine un mois au Législateur pour adopter un projet de loi contenant pas moins de 21 articles[1]. Nous parlons de ce qui est devenu la loi du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale (*Monit*., 29 juin).

Le but de la loi est d'homogénéiser le cadre dans lequel sont remplies au niveau local les fonctions non policières de sécurité (remplies à présent par les stewards urbains, agents de prévention et de sécurité et autres gardiens de parcs), en créant la fonction de « gardiens de la paix » et en établissant une liste de missions que les gardiens de la paix sont appelés à remplir.

Le service des gardiens de la paix

Les missions que le service des gardiens de la paix est appelé à remplir sont les suivantes[2] :

- la sensibilisation du public à la sécurité et à la prévention de la criminalité ;
- l'information des citoyens en vue de garantir le sentiment de sécurité, l'information et le signalement aux services compétents des problèmes de sécurité, d'environnement et de voirie ;
- la constatation d'infractions aux règlements et ordonnances communaux dans le cadre de l'article 119*bis*, § 6, de la Nouvelle loi communale, qui peuvent exclusivement faire l'objet de sanctions administratives, ou la constatation d'infractions aux règlements communaux en matière de redevance[3] ;

[1] Le projet a été déposé le 20 mars 2007 à la Chambre ; celle-ci l'a adopté en séance plénière le 19 avril 2007 ; évoqué par le Sénat le 20 avril, la Haute assemblée l'a adopté sans amendements le 26 avril 2007. Pas vraiment ce qu'on peut appeler un train de sénateur !
[2] Article 3 de la loi du 15 mai 2007.
[3] Bien que la loi ne parle que de règlements-redevances, nous ne voyons pas pourquoi les gardiens de la paix ne seraient pas également compétents pour les règlements-taxes ; on n'en serait pas à la première approximation puisque parler d'« infractions aux règlements en matière de redevances » n'a guère de sens…

- l'exercice d'une surveillance de personnes en vue d'assurer la sécurité lors d'événements organisés par les autorités ;
- l'information des automobilistes au sujet du caractère gênant ou dangereux du stationnement fautif et la sensibilisation de ceux-ci au respect du règlement général sur la police de la circulation routière et à l'utilisation correcte de la voie publique, ainsi que l'aide pour assurer la sécurité de la traversée d'enfants, d'écoliers, de personnes handicapées ou âgées.

Pour cette dernière mission, on voit donc que cette loi crée un cadre reconnaissable pour les différents services communaux qui s'occupent de prévention et de sécurité routière.

Cependant, cette loi peut encore être améliorée. On constate en effet que si les gardiens de la paix doivent sensibiliser les automobilistes à adopter un comportement plus sûr dans la circulation, la connaissance du code de la route n'est pas reprises dans les matières qui doivent être enseignées lors de la formation de base. Nous espérons que ce point ne sera pas négligé dans l'arrêté d'exécution.

A ce jour, on ne voit pas non plus clairement si les gardiens de la paix qui interviendront comme surveillants habilités devront également suivre, outre la formation de base, celle spécifique prévue à l'article 59.21 du code de la route[4].

Et puisqu'il est tout de même question de constatations, pourquoi ne pas également donner aux gardiens de la paix cette mission pour les infractions liées au stationnement… une ancienne demande de la plupart des communes bruxelloises et de la Région de Bruxelles-Capitale…

Ces missions peuvent être exercées sur la voie publique et dans des lieux publics faisant partie du territoire de la commune qui met en place ce service des gardiens de la paix, appelée « commune organisatrice » (article 4, 1°, de la loi du 15 mai 2007) ; pour ce qui concerne l'exercice d'une surveillance de personnes en vue d'assurer la sécurité lors d'événements organisés par les autorités, ces missions peuvent aussi être exercées dans tous les lieux dans lesquels les autorités organisent ces événements sur le territoire de la commune organisatrice (article 4, 2°, de la loi).

Le service des gardiens de la paix peut également exercer ses missions au profit :

- d'une autre commune (appelée « commune bénéficiaire ») de la zone de police de laquelle relève la commune qui l'a mis sur pieds ; dans ce cas, le service des gardiens de la paix exerce ses missions sur la voie publique et dans les lieux publics faisant partie du territoire de cette commune bénéficiaire (article 5, alinéa 1er, 1°, de la loi) ;
- de la province (dénommée « province bénéficiaire ») dont relève la commune ; dans ce cas, le service des gardiens de la paix exerce ses missions dans les parcs provinciaux situés sur le territoire de la commune organisatrice ou bénéficiaire (article 5, alinéa 1er, 2°) ;
- d'une société de transports en commun (appelée « société de transports en commun bénéficiaire ») ; dans ce cas, le service des gardiens de la paix exerce ses missions dans l'infrastructure de la société de transports en commun située sur le territoire de la commune organisatrice ou bénéficiaire (article 5, alinéa 1er, 3°) ;
- d'une autorité organisant un événement sur le territoire d'une commune bénéficiaire ; dans ce cas, le service des gardiens de la paix exerce ses missions dans tous les lieux du territoire de la commune bénéficiaire où cette autorité organise lesdits événements (article 5, alinéa 2).

L'exercice « extraterritorial » de ses missions par le service des gardiens de la paix est néanmoins subordonné à la conclusion d'une convention écrite y relative entre la commune organisatrice et la commune bénéficiaire, la province bénéficiaire ou la société de transports en commun bénéficiaire (article 5, alinéa 3). Cette convention

[4] **Art. 59.21.** Les surveillants visés à l'article *40bis.1.2°* doivent être âgés d'au moins 18 ans et être habilités par le bourgmestre de la commune où ils effectuent leur surveillance, **après une formation adéquate** par la police communale ou la gendarmerie. (…)
Art. 40bis 1. Il est interdit aux usagers de couper un groupe d'enfants, d'écoliers, de personnes handicapées ou âgées:
1° soit en rangs, sous la conduite d'un guide;
2° soit traversant la chaussée sous la conduite d'une patrouille scolaire, d'un guide ou d'un surveillant habilité;

porte sur « *les modalités pour la mise à disposition des gardiens de la paix* »[5], ce dont on peut conclure qu'elle devrait porter sur le financement, la durée de la mission, les horaires de travail,…

Le gardien de la paix

- *son profil*

Le gardien de la paix, bien que non policier, participe à l'élaboration du sentiment de sécurité à travers l'exercice de ses missions. Il se doit donc de présenter un profil conforme à l'image qu'il est censé transmettre de la convivialité et de l'apaisement social. L'article 8, alinéa 2, de la loi mentionne en effet que le profil du gardien de la paix comprend le respect du prochain, le sens civique, la capacité à faire face à l'agressivité et le respect des devoirs et des procédures.

Pour s'assurer que les candidats seront à la hauteur de ce profil idéal, l'article 8, alinéa 1er, de la loi stipule que le gardien de la paix ne peut pas avoir été condamné à une peine[6] correctionnelle ou criminelle (à l'exception des peines encourues pour infraction relative à la réglementation relative à la police de la circulation routière[7]). Il ne peut pas non plus avoir commis des faits qui, bien que n'ayant pas entraîné de condamnation, portent atteinte au crédit de l'intéressé en raison du fait qu'ils témoignent d'« *un manquement social grave ou une contre-indication au profil souhaité d'un gardien de la paix, tel que visé au § [lire : alinéa] 2* » (article 8, alinéa 1er, 3°). Reste à déterminer quels seraient ces faits ! L'exposé des motifs en donne les exemples suivants[8] :

- infractions qui en seraient encore au stade de l'information ou de l'instruction ;
- infractions qui ont fait l'objet d'un classement sans suite en raison de leur gravité très relative ;
- faits relevant uniquement de la police administrative (troubles de l'ordre public,…).

Puisque, par définition, ces faits ne sont pas repris dans le Casier judiciaire central, le Législateur a confié au chef de corps de la police locale le soin de procéder à une enquête lui permettant de donner son avis sur le « crédit » de l'intéressé. Cette enquête ne pourra porter que sur ses antécédents administratifs et judiciaires, et non pas sur son passé scolaire, professionnel ou familial ni sur sa vie privée, sous peine de porter atteinte au respect de sa vie privée et familiale, garanti par l'article 8.2. de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales[9].

Enfin, les règles de déontologie que les gardiens de la paix et les gardiens de la paix-constatateurs[10] doivent respecter sont arrêtées par la commune organisatrice dans un règlement d'administration intérieure[11].

- *ses conditions d'engagement*

Outre son absence de passé infractionnel, que nous venons d'examiner, le candidat-gardien de la paix doit remplir d'autres conditions[12] [13] :

---

[5] Projet de loi relatif à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119*bis* de la Nouvelle Loi communale, Exposé des motifs, Doc. Parl., Chambre, S.O. 2006-2007, n° 3009/001, p. 12.
[6] Ferme ou avec sursis.
[7] Une personne condamnée pour avoir volé une orange se verrait donc interdire de faire partie du service du gardien de la paix alors que cette interdiction ne viserait pas celui qui aurait été condamné pour une infraction, le cas échéant grave, aux lois sur la police de la circulation routière. Comme le relève le Conseil d'État (Projet de loi relatif à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119*bis* de la Nouvelle Loi communale, Avis du Conseil d'État, *loc. cit.*, p. 36), ce dernier pourrait cependant se voir confier la mission de sensibilisation des automobilistes au respect du règlement général sur la police de la circulation routière et à l'utilisation correcte de la voie publique, en vertu de l'article 3, alinéa 1er, 3°, de la loi du 15 mai 2007. Les meilleurs garde-chasse sont-ils les anciens braconniers ?
[8] Projet de loi, *loc. cit.*, pp. 14-15.
[9] Projet de loi, Exposé des motifs, *loc. cit.*, p. 15.
[10] Ce terme désigne les gardiens de la paix qui exercent la mission de constater les infractions aux règlements et ordonnances communaux dans le cadre de l'article 119*bis*, § 6, de la Nouvelle loi communale, qui peuvent exclusivement faire l'objet de sanctions administratives, ou les infractions aux règlements communaux en matière de redevance (article 7, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007).
[11] Article 9 de la loi du 15 mai 2007.
[12] Article 8, alinéa 1er, de la loi du 15 mai 2007.

- il doit avoir 18 ans ;
- il doit être ressortissant d'un État-membre de l'Union européenne ou, à défaut, avoir sa résidence légale en Belgique depuis au moins trois ans ; notons que les gardiens de la paix appelés à intervenir dans la procédure de constatation des infractions administratives (les « gardiens de la paix constatateurs ») doivent, eux, être belges ;
- avoir satisfait aux examens concluant la séance de formation visée à l'article 10 de la loi[14] et portant sur des matières telles que l'étude des droits et devoirs de la fonction, l'observation et la rédaction de rapports, le secourisme, etc. ; de plus, pour ce qui concerne le « gardien de la paix constatateur », celui-ci devra suivre la formation visée à l'article 119*bis*, § 6, de la Nouvelle loi communale ;
- ne pas exercer des activités de détective privé ou des activités relatives à la sécurité privée et particulière, ne pas être membre d'un service de police, ne pas exercer une activité déterminée par le Roi.

- *ses compétences*

En fait de compétences, la loi n'en accorde qu'une seule, et uniquement aux gardiens de la paix-constatateurs ; en effet, l'article 21 de la loi complète l'article 119*bis*, § 6, alinéa 2, 1°, de la Nouvelle loi communale par la disposition suivante :

> « *l'agent communal-constatateur peut demander au contrevenant la pièce d'identité ou un autre document d'identification afin de s'assurer de l'identité exacte de l'intéressé.*
> *Le contrôle d'identité est uniquement autorisé à l'égard de personnes au sujet desquelles l'agent a constaté qu'elles ont commis des faits pouvant donner lieu à une sanction administrative communale* ».

Cet ajout est motivé par le constat que les personnes actuellement en charge de la constatation des infractions aux règlements communaux n'ont pas les moyens d'exercer efficacement leurs compétences[15] [16]. Il est vrai qu'un constat de flagrante contravention à un règlement communal peut être ruiné par le simple fait que le coupable refuse de décliner son identité, sans parler de l'effet désastreux de cette impasse sur le moral du personnel communal et sur le sentiment d'impunité des dérangeurs publics si peu civiques. L'attribution de cette compétence aux agents de la paix-constatateurs devrait donc être accueillie favorablement.

Cela dit, toutes les questions ne semblent pas tranchées – et on peut évidemment regretter que, vu l'adoption à la hussarde de cette loi, elles ne furent même pas posées avant ce jour. Par exemple, que se passe-t-il si le contrevenant refuse malgré tout de dévoiler son identité ? L'article 34, § 4, alinéa 2, de la loi sur la fonction de police[17] s'applique-t-il ? En d'autres termes, la personne récalcitrante peut-elle être retenue le temps de la vérification ? Ce n'est vraiment pas clair (en raison du fait que la loi sur la fonction de police ne vise que les policiers), mais une réponse négative risque de réduire à néant cette nouvelle compétence, d'autant que le commentaire de l'article 14 indique que la seule exception à l'interdiction de l'usage de la contrainte est la possibilité, pour les gardiens de la paix-constatateurs, de se faire remettre les documents d'identité du

---

[13] Ces conditions doivent être réunies lors de son engagement mais également tout au long de l'exercice de ses fonctions.

[14] Cette formation est assurée par un organisme agréé pour la formation d'agents de police ou par un organisme de formation agréé en vertu de l'article 4, § 3, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière désigné à cet effet par le ministre de l'Intérieur – article 10, alinéa 1er, de la loi du 15 mai 2007.

[15] Projet de loi relatif à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119*bis* de la Nouvelle Loi communale, Exposé des motifs, Doc. Parl., Chambre, S.O. 2006/2007, n° 3009/001, p. 20.

[16] Sauf les fonctionnaires et agents de police, bien entendu.

[17] « *Les pièces d'identité qui sont remises au fonctionnaire de police ne peuvent être retenues que pendant le temps nécessaire à la vérification de l'identité et doivent ensuite être immédiatement remises à l'intéressé.*
Si la personne visée aux paragraphes précédents refuse ou est dans l'impossibilité de faire la preuve de son identité, de même que si son identité est douteuse, elle peut être retenue pendant le temps nécessaire à la vérification de son identité.
La possibilité doit lui être donnée de prouver son identité de quelque manière que ce soit.
En aucun cas, l'intéressé ne peut être retenu plus de douze heures à cet effet.
Si l'intéressé est privé de sa liberté en vue de la vérification de son identité, le fonctionnaire de police qui procède à cette opération en fait mention dans le registre visé à l'article 33, alinéa 3 ».

contrevenant[18] [19]. Autre question : peut-on considérer que, lorsqu'il demande à un contrevenant de lui produire ses documents d'identité, le gardien de la paix-constatateur agit en tant que « dépositaire ou agent de la force publique » au sens de l'article 269 du Code pénal ?[20] Dans l'affirmative, le refus de délivrer sa carte d'identité, accompagné de violences ou de menaces, est constitutif de rébellion.

Ce qui ne devrait en revanche guère faire de doutes, les articles 276[21] et 280 du Code pénal[22] devraient être d'application en cas d'outrages ou de violences faites à un gardien de la paix (et pas uniquement au gardien de la paix-constatateur) dans l'exercice de ses fonctions.

Le rôle de la commune

Soucieux de préserver l'autonomie communale, le Législateur a précisé qu'aucune commune n'est obligée de créer un service de gardiens de la paix ; c'est au conseil communal de décider s'il lui semble opportun de créer un tel service (article 2 de la loi). C'est également au conseil communal de décider quel statut professionnel et social octroyer au gardien de la paix et quelles seront les sources de financement du service[23].

Le conseil doit pour ce faire adopter une « décision du conseil communal »[24] (un règlement d'administration intérieure). Cette décision détermine quelles sont les tâches qui seront exercées par les gardiens de la paix (lesquelles tâches doivent bien sûr s'inscrire dans la liste des missions fixées à l'article 3 de la loi), le nom du fonctionnaire communal chargé de diriger le service et la manière dont les citoyens peuvent déposer plainte contre le service des gardiens de la paix. Comme annoncé *supra*, le conseil communal arrête également un règlement d'administration intérieure relatif à la déontologie des membres du service des gardiens de la paix.

Par ailleurs, la commune doit conclure des accords avec d'autres collectivités locales :

- éventuellement avec une ou plusieurs autres communes de sa zone de police, afin de se répartir les rôles de « commune organisatrice » et de « commune bénéficiaire » ; ces accords de coopération devront être entérinés par chaque conseil communal puis transmis au ministre de l'Intérieur dans les trois mois de la prise de décision[25] ;
- si elle est commune organisatrice, avec la zone de police[26] afin *primo* de désigner une personne de contact au sein de celle-ci, *secundo* de mentionner la nature de l'échange mutuel d'informations[27], et *tertio* de régler l'exercice des activités au sein de la commune organisatrice ou bénéficiaire[28].

---

[18] Projet de loi, *loc. cit.*, n° 3009/001, p. 18.
[19] Encore faut-il faire la différence entre la contrainte (qui peut n'être que morale) et la force. Donner une injonction dont la violation est constitutive d'infraction, c'est faire usage de contrainte. Cela n'est évidemment pas équivalent à faire usage de la force, que la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police réserve en principe aux fonctionnaires de police.
[20] « Est qualifiée rébellion, toute attaque, toute résistance avec violences ou menaces envers les officiers ministériels, les gardes champêtres ou forestiers, les dépositaires ou agents de la force publique, les préposés à la perception des taxes et des contributions, les porteurs de contraintes, les préposés des douanes, les séquestres, les officiers ou agents de la police administrative ou judiciaire, agissant pour l'exécution des lois, des ordres ou ordonnances de l'autorité publique, des mandants de justice ou jugements ».
[21] « L'outrage, les paroles, faits, gestes ou menaces, dirigé, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, contre un officier ministériel, un agent dépositaire de l'autorité ou de la force publique, ou contre toute autre personne ayant un caractère public, sera puni d'un emprisonnement de huit jours a un mois et d'une amende de vingt-six francs à deux cents francs ».
[22] « Quiconque aura frappé, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, un officier ministériel, un agent dépositaire de l'autorité ou de la force publique ou toute autre personne ayant un caractère public, sera puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cinquante francs à trois cents francs ».
[23] Projet de loi, Exposé des motifs, *loc. cit.*, p. 6.
[24] Art. 6, § 1er, de la loi du 15 mai 2007.
[25] Article 6, § 1er, alinéas 2 et 3, de la loi du 15 mai 2007.
[26] En cas de zone pluricommunale, évidemment, puisque les zones unicommunales n'ont pas la personnalité juridique !
[27] … en se rappelant tout de même que la loi du 5 août 1992 relative à la fonction de police qui nous dit, en son article 44/1, alinéa 3, que « *[les données à caractère personnel et les informations relatives notamment à des événements, à des groupements et à des personnes présentant un intérêt concret pour l'exécution de leurs missions de police administrative] ne peuvent être communiquées qu'aux autorités visées à l'article 5, aux*

Mais le pouvoir discrétionnaire de la commune est loin d'être total puisque, si la commune entend confier à une partie de son personnel l'accomplissement des missions de sécurité et de prévention visées à l'article 3, elle ne peut le faire que via l'instauration d'un service des gardiens de la paix. Par ailleurs, la commune qui emploie déjà[29] des personnes remplissant ces missions de sécurité et de prévention dispose d'un délai de six mois, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, pour décider d'instituer un tel service (article 19 de la loi)[30]. Quant aux personnes qui remplissaient déjà ces missions au 1er janvier 2007, elles peuvent être recrutées – le cas échéant à titre provisoire – par ce service à condition de respecter les conditions de préparation, de formation ou de nomination visées par l'article 8 de la loi[31]. Reste à espérer que ces personnes ne se fassent pas « recaler » aux examens, ce qui serait désolant pour elles-mêmes bien sûr mais aussi pour la collectivité qui perdraient des hommes d'expérience !

Enfin, la commune qui compte confier la constatation d'infractions au règlement de police à un agent communal ne peut le faire qu'en recourant au service des gardiens de la paix (sauf à confier cette mission à une « commune organisatrice », dont nous avons parlé plus haut).

En conclusion

Malgré les quelques incohérences relevées et la liberté toute relative de la commune de s'inscrire dans le système – et surtout malgré le fait que la mise en œuvre de cette loi entraînera fatalement des dépenses nouvelles, à charge de la commune bien entendu ! – cette initiative parlementaire peut être accueillie favorablement. La rationalisation des profils de compétence, des missions et des moyens d'action (entre autres via l'uniforme commun) devrait s'avérer positive pour les communes, pour les membres du service des gardiens de la paix et, surtout, pour les citoyens !

Vincent Ramelot
Avec la collaboration d'Erik Caelen

---

services de police belges ou étrangers, au Service d'Enquêtes du Comité permanent P, au Service d'Enquêtes du Comité permanent R, ainsi que par l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace à l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale ainsi qu'aux services de renseignements et de sécurité au Comité permanent P et au Comité permanent R qui en ont besoin pour l'exécution de leurs missions » !

[28] Article 6, § 3, de la loi du 15 mai 2007.

[29] Au moment de l'entrée en vigueur de la loi, dix jours après sa publication, soit le 9 juillet 2007.

[30] À défaut de quoi on peut supposer qu'elle doit mettre fin à ces activités.

[31] Article 20 de la loi du 15 mai 2007.