

Sanctions punitives par les autorités locales aux Pays-Bas. Quelques développements récents

Citation for published version (APA):

Jansen, O. (2017). Sanctions punitives par les autorités locales aux Pays-Bas. Quelques développements récents. In R. Boust, N. Dantonel-Cor, N. Kada, F.-X. Millet, T. Perroud, & L. Vidal (Eds.), *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou* (pp. 195-214). IRJS Editions.

Document status and date:

Published: 18/12/2017

Document Version:

Version created as part of publication process; publisher's layout

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Sanctions punitives par les autorités locales aux Pays-Bas Quelques développements récents

Oswald JANSEN¹

1. INTRODUCTION

Les municipalités de La Haye et d'Amsterdam ont annoncé, le 22 juin 2016, l'introduction de l'amende administrative pour les infractions dites de nuisance (violations de règles causant des nuisances aux citoyens, également appelées « désagréments mineurs »). Dans ce cadre, elles utilisent un pouvoir réglementaire qui existe depuis 2009. Un choix de principe s'effectue ainsi entre l'application pénale et administrative. Comme j'espère démontrer ci-après dans les pages qui m'ont été attribuées, ce choix est également en jeu actuellement dans plusieurs autres domaines, notamment dans le Droit de l'environnement et l'urbanisme (*omgevingsrecht*).

Un débat important sévit actuellement aux Pays-Bas concernant le choix entre une modalité de règlement simplifié dans le système pénal (l'ordonnance pénale (*strafbeschikking*) et la sanction au sein du système administratif (l'amende administrative) (*bestuurlijke boete*). Il s'agit majoritairement d'amendes administratives imposées en nombres relativement importants pour des infractions simples et légères. Une discussion a également lieu de l'autre côté du spectre : l'amende administrative élevée imposée par les organes administratifs indépendants dans le droit économique et financier. Ajoutons que plusieurs points démontrent que le législateur, agissant par courage politique, a dépassé ses limites. Le législateur a été corrigé et rappelé à l'ordre avec fermeté par la jurisprudence. Enfin, dans ce débat sur l'harmonisation de la sanction dans le système administratif par rapport à la sanction dans le système pénal et vice

¹ Professeur de droit administratif Européen et d'administration publique à l'Université de Maastricht, conseiller juridique et avocat de la commune de La Haye.

versa, la Section consultative (*Afdeling advisering*) du Conseil d'État a également réagi en formulant un conseil non sollicité.² Ce conseil possède un poids politique considérable. Il a été émis à l'occasion du principal événement politique de l'année : le Jour de la rentrée parlementaire aux Pays-Bas, en 2015. Il faut également comprendre que ce service du Conseil d'État formule rarement des conseils non sollicités concernant la législation. Ce conseil est contesté et en ce qui me concerne, il est contestable sur plusieurs points essentiels.

C'est un grand plaisir et un privilège de contribuer à un ouvrage dédié à Gérard Marcou. J'ai eu l'intention de discuter mes idées et pensées avec lui savourant la belle vie de sa retraite. Malheureusement le sort en a décidé autrement. Le premier contact avec lui dont j'ai le souvenir consistait en une série de réunions à Paris qui ont donné lieu à un livre important publié il y a déjà onze ans³. Aux alentours de mon séjour à Paris comme professeur invité à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, nous avons des contacts réguliers concernant la régulation et les sanctions administratives. Ce fut toujours un honneur et un plaisir de travailler avec lui sur des projets, y compris récemment, par exemple, dans le cadre des sujets *Collectivités territoriales et emploi*⁴. Comme je sais à quel point mon français mériterait d'être amélioré à l'oral et à l'écrit, toujours j'ai eu beaucoup d'admiration pour sa maîtrise de nombreuses langues dont le néerlandais. Sa production scientifique volumineuse (il écrit plus que je ne suis capable de lire !) et la qualité de cette production constituaient un exemple pour moi et pour les universitaires plus jeunes que moi. Nous échangeons régulièrement sur de brèves expériences de droit comparé et j'espère l'avoir aidé avec l'explication que j'ai donnée concernant plusieurs aspects du droit administratif néerlandais. Sa grande connaissance des différents modes d'organisation de l'administration publique dans de nombreuses parties du monde était considérable. Ses invitations à contribuer à une meilleure compréhension du mode d'organisation de cette administration aux Pays-Bas m'ont beaucoup appris sur le système de mon propre pays et sur les évolutions dans ce cadre⁵. Ces exemples et d'autres illustrent le parcours de ce grand universitaire.

² La Section consultative du Conseil d'État, *Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht*, Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2015, 30280. Voir également : <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=11821>.

³ Je fais référence à Gérard MARCOU et Franck MODERNE (éd.), *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*, deux parties, l'Harmattan 2005.

⁴ Voir l'édition *Collectivités territoriales et emploi de Droit et Gestion des Collectivités territoriales (DGCT)* de 2015 avec la contribution d'Oswald Jansen, *Collectivités locales et emploi aux Pays-Bas*, DGCT 2015, p. 114-141.

⁵ Je pense notamment à l'édition de la *Revue Française d'Administration Publique* consacrée au thème des enjeux de la réforme territoriale qui contient notamment ma contribution, Oswald JANSEN, « Le niveau intermédiaire de l'administration territoriale aux Pays-Bas : bilan provisoire de réformes controversées », *RFAP* 2015, p. 945-958.

Cela ne l'aura pas étonné pas que j'aie choisi cette thématique pour le présent ouvrage, même s'il avait pu penser à bien d'autres sujets encore relatifs au droit public néerlandais à propos desquels trop peu de publications ont été écrites pour un public d'universitaires français !

Avant d'examiner de plus près les compétences de l'administration locale à imposer des amendes administratives, je décris au paragraphe 2, en quelques mots, l'organisation de l'administration publique territoriale aux Pays-Bas et l'approche néerlandaise en matière d'application et de sanctions. Au paragraphe 3, je résumerai brièvement la discussion actuelle. Ensuite, au paragraphe 4, j'aborderai la description en perspective des compétences sanctionnantes de l'administration locale. Je formulerai ensuite une conclusion au paragraphe 5.

2. L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE TERRITORIALE AUX PAYS-BAS ET LE MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC

La structure principale de la décentralisation territoriale dans l'État unitaire (État, province, commune) – également parfois désignée par la Maison de Thorbecke – est certes demeurée inchangée pendant plus de 150 ans, mais a changé d'aspect en raison de l'importante augmentation de la taille des communes néerlandaises. La massification progressive mais continue de l'administration communale aux Pays-Bas résulte de la baisse considérable du nombre de communes et de la hausse du nombre moyen d'habitants depuis 1900. En 1900, les Pays-Bas se composaient de 1 121 communes et le nombre moyen d'habitants était de 4 553. En 2014, on comptait encore 403 communes et un nombre moyen d'habitants de 41 760. Le nombre de communes a chuté de 134 entre 2000 et 2014⁶. Au 1^{er} janvier 2017 on compte 388 communes et leur nombre devrait encore baisser. D'après les prévisions, les Pays-Bas compteront 336 communes en 2019 ou 2020⁷.

Les Pays-Bas comptent 12 provinces⁸. Ce nombre est resté très stable dans le temps. La seule modification apportée au nombre de provinces existant depuis le XIX^e siècle a été la création le 1^{er} janvier 1986 de la nouvelle province de Flevoland.

⁶ *L'état de l'administration 2014* (Doc. parl. II 2014-2015, 34 000 VII, n° 9, annexe), p. 12.

⁷ Je m'appuie ici sur une étude de la revue *Binnenlands Bestuur*. Voir Yolanda DE KOSTER, « Minstens 30 gemeenten minder » in 2019, *Binnenlands Bestuur* 16 juin 2016.

⁸ Il s'agit des provinces de Drenthe, du Flevoland, de Fryslân (la Frise), de Groningue, de Gueldre, du Limbourg, du Brabant septentrional, de la Hollande septentrionale, d'Overijssel, d'Utrecht, de Zélande et de la Hollande méridionale (voir <https://almanak.overheid.nl/categorie/31/Provincies/>)

L'autorité de créer des dispositions pénales

Les administrations provinciales et municipales possèdent les compétences nécessaires pour créer des dispositions pénales.⁹ Ce pouvoir réglementaire des représentants locaux du peuple (conseil municipal ou États provinciaux) se limite à la création de faits délictueux appartenant à la catégorie la plus légère, les infractions¹⁰. Ils ne peuvent en outre punir ces infractions que par une détention de trois mois tout au plus ou par une amende de la seconde catégorie au maximum¹¹.

L'article 23 du Code pénal définit six catégories d'amendes dont les montants sont indexés tous les deux ans sur l'inflation. La dernière indexation a eu lieu le 1^{er} janvier 2016,¹² la prochaine aura lieu le 1^{er} janvier 2018. Le montant de la première catégorie s'élève à 410 €, à 4 100 € pour la seconde catégorie, à 8 200 € pour la troisième, à 8 200 € pour la quatrième, à 82 000 € pour la cinquième et à 820 000 € pour la catégorie supérieure, la sixième.

Citons encore l'importance de l'article 23, alinéa sept, du Code pénal néerlandais qui dispose :

« En cas de condamnation d'une personne morale, si la catégorie d'amende définie pour les faits n'admet pas de sanction adaptée, une amende peut être imposée dont le montant maximal équivaut au montant de la catégorie supérieure suivante. Si, pour les faits en question, une amende de la sixième catégorie peut être imposée et si cette catégorie d'amende n'admet pas de sanction adaptée, une amende peut être imposée dont le montant équivaut au maximum à dix pour cent du chiffre d'affaires annuel de la personne morale pour l'exercice précédent le jugement ou l'ordonnance pénale. » La possibilité d'une amende maximale liée au chiffre d'affaires a été ajoutée au 1^{er} janvier 2015.¹³

⁹ Article 154 Loi relative aux municipalités et article 150 Loi relative aux provinces. Voir à ce propos notamment A.H.M. DÖLLE et D.J. ELZINGA, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, troisième édition, Deventer : Kluwer 2004, p. 199-202.

¹⁰ De plus, le droit pénal néerlandais connaît une seule catégorie d'infractions pénales graves, les délits.

¹¹ En outre, il peut être décidé que la peine accessoire de la publication du jugement puisse être imposée par le juge pénal. Cette compétence est rarement utilisée. Dans le droit pénal néerlandais, les peines se limitent à celles citées à l'article 9 du Code pénal néerlandais. L'article 91 du Code pénal néerlandais indique la position centrale de la Partie générale du Code pénal dont fait partie cette disposition. L'article stipule que la Partie générale s'applique également aux faits sanctionnés par d'autres lois ou règlements, sauf indication contraire de la loi.

¹² Voir l'article 23, neuvième alinéa, Code pénal néerlandais et Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2015, 420.

¹³ Cet ajout a pris la forme de la Loi relative à l'expansion des possibilités de lutte contre la criminalité économique-financière (Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2014, 445. L'historique parlementaire figure sous le document parlementaire numéro 33 685. Voir pour l'entrée en vigueur le Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2014, 513).

SANCTIONS PUNITIVES PAR LES AUTORITÉS LOCALES AUX PAYS-BAS
QUELQUES DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS

Pratiquement toute la réglementation créant des dispositions pénales fait référence à ces catégories d'amendes. L'importante Loi néerlandaise relative aux délits économiques adhère également à ces catégories d'amendes.¹⁴ Il est essentiel de noter que cette loi offre encore une possibilité d'augmenter le montant maximal de l'amende. À l'Article 6, premier alinéa, pour autant qu'elle ait son importance, la dernière phrase est la suivante :

« Si la valeur des marchandises, avec lesquelles ou par rapport auxquelles le délit économique a été commis, ou obtenues intégralement ou en partie au moyen du délit économique, est supérieure au quart du montant maximal de l'amende imposable dans les cas sous les points 1^o jusqu'à 5^o, sans préjudice de l'énoncé de l'article 23, septième alinéa du Code pénal néerlandais, une amende peut être imposée de la catégorie supérieure suivante. »

Enfin, il existe entretemps une politique législative en vertu de laquelle, pour la législation au sein de laquelle le montant maximal de l'amende administrative doit être déterminé, il est fait référence aux catégories d'amende du droit pénal¹⁵. Vous trouverez ci-dessous un aperçu schématique des développements en matière d'amende pénale :

Catégories	Jusqu'au 01/01/2002	Du 1/1/2002 au 1/2/2006	Du 01/02/2006 au 01/01/2008	Entre le 1/1/2008 et le 1/1/2010	Entre le 01/01/2010 et le 01/01/2012	Entre le 01/01/2012 et le 01/01/2014	Entre le 01/01/2014 et le 01/01/2016	À partir du 1/1/2016
première	500 Fl.	225 €	335 €	370 €	380 €	390 €	405 €	410 €
seconde	5 000 Fl.	2 250 €	3 350 €	3 700 €	3 800 €	3 900 €	4 050 €	4 100 €
troisième	10 000 Fl.	4 500 €	6 700 €	7 400 €	7 600 €	7 800 €	8 100 €	8 200 €
quatrième	25 000 Fl.	11 250 €	16 750 €	18 500 €	19 000 €	19 500 €	20 250 €	20 500 €
cinquième	100 000 Fl.	45 000 €	67 000 €	74 000 €	76 000 €	78 000 €	81 000 €	82 000 €
sixième	1 000 000 Fl.	450 000 €	670 000 €	740 000 €	760 000 €	780 000 €	810 000 €	820 000 €

Les principaux exemples des dispositions pénales figurent dans le Règlement général local (*Algemene Plaatselijke Verordening*, APV). Chaque municipalité en possède bien un.¹⁶ Ces dispositions sont généralement basées sur la compétence réglementaire autonome de la municipalité. La municipalité dispose en outre d'une compétence réglementaire en administration conjointe, et en vertu de celle-ci, il a été établi très régulièrement que la violation des règles reprises dans

¹⁴ Voir à propos de cette Loi relative aux délits économiques Oswald JANSEN, « La legge olandese sui reati economici festeggia il suo cinquantenario », in : *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia* 2002, p. 123-164 et La loi néerlandaise sur les infractions économiques et le développement d'un système des sanctions administratives (http://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/7204/article_print23.html?sequence=1).

¹⁵ Voyez l'indication 143 des Indications pour concevoir de la réglementation (*Aanwijzingen voor de regelgeving*) : <http://wetten.overheid.nl/jci.3:c:BWBR0005730&hoofdstuk=4¶graaf=4.9&aanwijzing=143>.

¹⁶ Voir https://zoek.overheid.nl/lokale_wet_en_regelgeving avec le terme recherché « Algemene Plaatselijke Verordening » ou APV.

cette réglementation constitue une infraction. Il s'agit parfois d'un délit économique en vertu de la Loi relative aux délits économiques et dans certains cas exceptionnels, cette infraction peut même constituer un crime.

Pour le dépistage de faits délictueux, et cela s'applique également s'ils ont été créés par la municipalité¹⁷, il y a en premier lieu les officiers de police judiciaire qui appartiennent à la force publique (voir article 141 du Code de procédure pénale néerlandais).¹⁸

Remarquons que la distinction entre la police municipale et la police nationale a été supprimée au 1^{er} janvier 1994.¹⁹ La police municipale et la police nationale ont fusionné et ces corps ont été organisés régionalement en zones de police chacune ayant sa propre personnalité juridique.²⁰ Depuis le 1^{er} janvier 2013, les Pays-Bas possèdent une seule police nationale composée d'unités régionales.²¹

En outre, des officiers de police judiciaire spéciaux (les *buitengewone opsporingsambtenaren* (BOA)) sont chargés des recherches de plusieurs faits délictueux spécifiquement indiqués dans leur désignation ou dans l'acte de mandat de police judiciaire applicable aux personnes concernées (article 142 du Code de procédure pénale). Les municipalités emploient de nombreux officiers de police judiciaire spéciaux de ce type.

L'ordonnance pénale (strafbeschikking)

Le décernement d'une ordonnance pénale constitue l'une des décisions de poursuite que le ministère public peut prendre à l'occasion d'une information (articles 167 et 242 du Code de procédure pénale), outre, par exemple,

¹⁷ Je me limite ensuite aux compétences de la municipalité.

¹⁸ De plus, les officiers de justice, les militaires de la maréchaussée royale et les officiers de police judiciaire des brigades spécialisées disposent également de ce mandat général de police judiciaire. Voir également l'article 2 de la Loi sur la police 2012 et l'article 2 de la Loi sur les brigades spécialisées.

¹⁹ C'est ce qu'a instauré la Loi sur la police de 1993 (Bulletin des Lois et des Décrets royaux 1993, 724. Voir pour la décision d'entrée en vigueur le Bulletin des Lois et des Décrets royaux 1994,27). L'historique parlementaire figure sous le document parlementaire numéro 22562. Voir également la Loi d'introduction de la Loi sur la police de 1993 (Bulletin des Lois et des Décrets royaux 1993, 725). Le document parlementaire correspondant est le numéro 23088.

²⁰ Voir à ce propos notamment J.L.M. Boek, *Organisatie, functie en bevoegdheden van politie in Nederland*, Gouda Quint : Arnhem 1995.

²¹ C'est ce qu'a instauré la Loi sur la police de 2012 (Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2012, 315). L'historique parlementaire figure sous le document parlementaire numéro 30880. Voir également la Loi d'introduction et la loi sur l'adaptation de la Loi sur la police de 2012, Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2012, 316. La décision d'entrée en vigueur a été annoncée dans le Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2012, 317. L'historique parlementaire a été publié sous le document parlementaire numéro 32822.

l'assignation d'un suspect devant le juge pénal.²² L'ordonnance pénale a été introduite avec la Loi sur le règlement du ministère public (*Wet OM-afdoening*) en remplacement de la transaction existant auparavant.

Le pouvoir du procureur de décerner une ordonnance pénale se limite aux infractions et aux crimes sanctionnés, d'après la qualification légale, par une peine carcérale de pas plus de six ans. L'ordonnance pénale permet à cet organe administratif judiciaire d'imposer une série de peines et mesures, comme les travaux d'intérêt général, une amende, le retrait de la circulation de certaines marchandises, l'obligation de payer un montant à la victime et la déchéance du droit de conduire (article 257a du Code de procédure pénale). Plusieurs assignations prévues par la loi peuvent également être signifiées au suspect.

Le pouvoir de décerner une ordonnance pénale est également attribué aux officiers de police judiciaire, mais il se limite, dans ce cas, à l'imposition d'une ordonnance pénale, ainsi qu'aux infractions et crimes de nature simple (article 257b du Code de procédure pénale). Une longue liste de faits délictueux décrits avec précision définit les modalités de décernement de l'ordonnance pénale. Plusieurs de ces faits constituent des infractions des règlements municipaux.²³

Enfin, ce pouvoir peut être attribué à certains organes administratifs non judiciaires (article 257ba du Code de procédure pénale). Le dernier type d'ordonnance pénale est également appelé l'ordonnance pénale administrative.²⁴ Au 1^{er} mai 2012, les organes administratifs non judiciaires ont pour la première fois été déclarés aptes à décerner une ordonnance pénale. Il s'agit de plusieurs autorités dans le domaine du droit de l'environnement (notamment les directeurs des services environnementaux régionaux) et du droit fiscal.²⁵ Ce pouvoir se limite aux faits délictueux décrits avec précision dans une longue liste, notamment des faits relevant du respect de l'environnement.²⁶

²² Loi sur le règlement du ministère public (*Wet OM-afdoening*), Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2006, 330. La loi est entrée en vigueur, en grande partie, au 1^{er} février 2008 (voir Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2008, 4). L'historique parlementaire figure sous le document parlementaire numéro 29849. Plusieurs autres composantes de cette loi sont entrées en vigueur au 1^{er} juillet 2011 (voir Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2011, 308).

²³ Il s'agit de l'Annexe I au Décret sur le règlement du ministère public.

²⁴ Dans le Décret sur le règlement du ministère public, règlement d'administration publique, figurent plusieurs modalités pour les ordonnances pénales décernées par les officiers de police judiciaire et les organes administratifs non judiciaires.

²⁵ Voir l'article 4.2 du Décret sur le règlement du ministère public, tel que formulé depuis le 1^{er} mai 2012. Voir Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2012, 150 en Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2012, 177

²⁶ Cette liste figure en Annexe II du Décret sur le règlement du ministère public.

Les officiers de police judiciaire spéciaux (les BOA) municipaux disposent également du pouvoir de décerner une ordonnance pénale, mais celui-ci se limite aux infractions découvertes en flagrant délit ou à l'aide d'un moyen technique par le BOA concerné. Les BOA ne peuvent pas non plus décerner d'ordonnance pénale aux personnes morales ni à leurs responsables de fait, mais uniquement à la personne physique qu'ils prennent en flagrant délit. Cette ordonnance pénale se limite au décernement d'un avis d'ordonnance pénale à l'imposition d'une amende. Cette amende est encaissée par un service de recouvrement appartenant à l'État, le *Centraal Justitieel Incassobureau* (CJIB). Enfin, les BOA au service des municipalités n'ont pas le pouvoir de décerner une ordonnance pénale pour les infractions (administrativement) sanctionnables par une amende.²⁷

Bien entendu, la municipalité dispose également de tout un arsenal de pouvoirs administratifs d'exécution, comme la surveillance du respect des compétences judiciaires (ou les inspections), le retrait de décisions, les peines de récupération (comme la charge sous contrainte administrative et la charge sous astreinte) et l'amende administrative.

Sanctions réparatrices (herstelsancties)

La municipalité dispose du pouvoir général d'imposer des peines de récupération. Les principaux exemples en sont la charge sous contrainte administrative (*last onder bestuursdwang*) et la charge sous astreinte (*last onder dwangsom*).²⁸ La Loi générale sur les procédures administratives (*Algemene wet bestuursrecht, Awb*) comporte une réglementation générale des deux peines de récupération s'appliquant dès que la loi spéciale attribue le pouvoir d'imposition de ces peines. Notons encore que les organes administratifs ayant le pouvoir d'agir contre une infraction par contrainte administrative, peuvent choisir, en vertu de la Loi générale sur les procédures administratives, d'imposer au lieu de cela la charge sous astreinte. En vertu de l'article 125 de la Loi relative aux municipalités, la municipalité a le pouvoir d'imposer une charge sous contrainte administrative, et à la place, elle peut opter pour la charge sous astreinte (article 5:32 Loi générale sur les procédures administratives). Les deux pouvoirs de sanction peuvent être utilisés pour les infractions de réglementations établies

²⁷ Article 3.2, cinquième alinéa, Décret sur le règlement du ministère public.

²⁸ Les deux peines de récupération se composent de deux parties : la charge décrivant ce que le contrevenant doit faire ou ne pas faire pour mettre fin à l'infraction (subséquente) et pour éviter que l'organe administratif ne fasse le nécessaire à ses frais et à cet effet (contrainte administrative), ou encore pour éviter que la ou les astreinte(s) soient acquises. Ces peines de récupération sont comparables au *Ersatzvornahme* et au *Zwangsgeld* du droit allemand, ainsi qu'à l'*ejecución subsidiaria* et à la *multa coercitiva* du droit espagnol. Si je comprends correctement le droit français, les deux peines de récupération sont considérées comme des mesures d'exécution forcée, l'une par voie de fait (*bestuursdwang*), l'autre étant une *astreinte* imposée par l'organe administratif.

sur la base de compétences aussi bien en autonomie qu'en administration conjointe.

La charge sous contrainte administrative (*last onder bestuursdwang*) doit être distinguée des mesures de maintien immédiat de l'ordre public.²⁹

Contrôleurs (toezichthouders)

Les infractions sont constatées par les contrôleurs nommés par la municipalité.³⁰ La police est désignée régulièrement dans ce cadre, en plus des personnes travaillant auprès des services exécutifs municipaux ou des associations régionales comme les zones de sécurité (sapeurs-pompiers : sécurité incendie), les services régionaux de l'environnement (réglementation en matière d'environnement) et les services municipaux de soins de santé organisés régionalement. Les officiers de police judiciaire spéciaux (les BOA) précités sont toujours des contrôleurs. Par contre, les contrôleurs ne sont pas toujours des BOA.

Le pouvoir de désigner un contrôleur s'appuie sur la réglementation municipale ou la réglementation relative aux législateurs occupant une position supérieure au sein de la hiérarchie. Grâce à cette assignation, ces contrôleurs disposent de pouvoirs formulés sous le titre 5.2 de la Loi générale sur les procédures administratives. Ils peuvent accéder à des lieux (article 5:15 de la Loi générale sur les procédures administratives), exiger l'information et la communication (articles 5:16, 5:16a et 5:17 de la Loi générale sur les procédures administratives), enquêter sur des dossiers (article de la 5:18 Loi générale sur les procédures administratives) et disposent de pouvoirs par rapport aux moyens de transport (5:19, Loi générale sur les procédures administratives). Tout un chacun est tenu d'apporter son assistance à ces contrôleurs (article 5:20 de la Loi générale sur les procédures administratives). Normalement, le pouvoir d'accéder à des lieux ne concerne pas les logements (uniquement les sites industriels et les bureaux). L'article 149a de la Loi relative aux municipalités stipule que la municipalité peut décider de l'accès aux logements sans l'autorisation de l'habitant. Dans ce cas, il doit s'agir de règles servant au maintien de l'ordre public, de la sécurité ou de la protection de la vie ou de la santé des personnes.

²⁹ L'article 5:23 de la Loi générale sur les procédures administratives stipule : « Cette section ne s'applique pas aux interventions en vue du maintien immédiat de l'ordre public. »

³⁰ Voir par exemple l'Indication aux contrôleurs (Aanwijzing toezichthouders, La Haye 2016, Gemeentebled Den Haag 2016, n° 87711 voir <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2016-87711.pdf>).

La pénalité administrative

La Loi relative à la pénalité administrative nuisance dans l'espace public attribue, le 14 janvier 2009, à la Loi relative aux municipalités, le pouvoir du conseil de déterminer si une pénalité administrative peut être imposée pour les infractions susceptibles d'engendrer des nuisances dans l'espace public, ainsi que sanctionnées en vertu de l'article 154 de la Loi relative aux municipalités ou pour les infractions également sanctionnées à la réglementation portant sur les déchets (voir les articles 154b à 154n).³¹ Il s'agit dans ce dernier cas de la violation des règles concernant la fourniture de déchets ménagers et industriels. Jusqu'en 2017, ce pouvoir n'a été utilisé par aucune municipalité. Comme je l'ai annoncé au début de cette contribution, cette situation a changé. La Haye, Arnhem et Amsterdam ont utilisé cette possibilité à partir du 1^{er} janvier 2017.

Ce pouvoir réglementaire de créer des faits sanctionnables par une amende est limité par des réglementations d'ordre supérieur, c'est-à-dire par le Décret sur la pénalité administrative nuisance dans l'espace public.³² Ce règlement d'administration publique (AMvB) interdit de sanctionner par une amende quelques infractions.

Il s'agit des attroupements et des troubles, de manifestations dans des lieux publics, du combat de rue, du port d'outils de cambriolage ou d'objets apparemment équipés afin de faciliter les vols à l'étalage, du port d'armes blanches, d'occasions offertes dans un cadre professionnel d'effectuer des actes sexuels avec ou pour un tiers moyennant paiement, de la mendicité, de la lutte contre le recel de biens, de l'abus d'alcool engendrant des nuisances, de l'usage de stupéfiants, à l'exception du cannabis et du trafic de stupéfiants dans la rue. La remarque suivante figure dans l'explication de ce décret : « Sont exclues les règles dont la violation peut s'accompagner de violence, comme celles relatives à l'usage d'alcool engendrant des nuisances ou l'usage de drogues dures, ou les règles qui, en raison de leur caractère dangereux, font partie des pouvoirs de maintien de l'ordre de la police, comme les règles relatives aux attroupements, aux troubles, aux manifestations et au combat de rue. Les règles ayant manifestement trait à des infractions pénales plus graves, comme les règles relatives au commerce de drogues, au recel, au port d'outils de cambriolage, de vol à l'arraché ou d'armes blanches et à l'exploitation de la prostitution (réglementation relative à la

³¹ Voir Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2008, 44. La décision d'entrée en vigueur a été annoncée dans le Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2009,9. L'historique parlementaire a été publié sous le document parlementaire numéro 30101.

³² Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2008, 580. Le Ministère néerlandais de la Sécurité et de la Justice a annoncé que cette décision sera mise à jour, à la demande des municipalités de La Haye et d'Amsterdam, à compter du 1^{er} janvier 2017. Voir documents parlementaires II 2015/16, 28684, no 461.

prostitution), sont également exclues du pouvoir d'imposer une pénalité administrative. »

Ce règlement d'administration publique (AMvB) définit également les tarifs des amendes pour de nombreuses infractions. Le modèle de l'association des municipalités néerlandaises (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten*, VNG) a été utilisé pour la description de ces infractions.³³ On a également tenté de faire coïncider les tarifs avec ceux utilisés par le ministère public pour l'ordonnance pénale. Les tarifs sont valables uniquement pour les pénalités administratives imposées à des personnes physiques. Le décret confie expressément aux conseils municipaux la détermination du tarif des amendes administratives imposées aux personnes physiques. Si ce règlement d'administration publique (AMvB) n'a pas défini de tarif pour une infraction, le conseil municipal doit le faire dans son règlement.

L'exécutif municipal possède plus de compétences en matière d'amendes. Ce nombre se développe progressivement, bien que le gouvernement national s'attribue beaucoup plus de compétences en matière d'amendes qu'il n'en accorde à l'administration locale.³⁴ Il s'agit de pouvoirs en administration conjointe en vertu de la Loi sur le logement 2014, la Loi sur les logements et autres bâtiments inoccupés, la Loi sur l'enregistrement de base des personnes, la Loi sur les garderies et les écoles maternelles de qualité, la Loi relative aux jeux de hasard, la Loi sur les zones de sécurité, la Loi sur la participation, la Loi sur les boissons alcoolisées et les hôtels, restaurants et cafés et la Loi sur le logement.

Il est prévu que la Loi sur l'environnement entrera en vigueur en 2019, un immense projet de législation intégrant de nombreuses lois et réglementations.

La Loi sur l'environnement a déjà été publiée au Bulletin des Lois et des Décrets royaux,³⁵ mais pour son entrée en vigueur, on attend la Loi d'introduction de la Loi sur l'environnement³⁶ et plusieurs autres documents complémentaires, comme la Loi complémentaire propriété foncière de la Loi sur l'environnement soumise à une procédure de consultation au 1^{er} juillet 2016.³⁷ La version actuelle du Bulletin des Lois et des Décrets royaux de la Loi sur l'environnement recouvre 105 pages. De nombreux éléments de droit matériel seront regroupés au sein de quatre règlements d'administration publique. Ceux-ci ont intégré une procédure de consultation le 1^{er} juillet 2016. Il s'agit du projet de

³³ Toutes les municipalités aux Pays-Bas sont membres de l'association des municipalités néerlandaises. Cette association établit des modèles de règlements repris presque littéralement par la plupart des municipalités. Voir <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/modelverordeningen>.

³⁴ Voir à ce propos Oswald JANSEN, *Handhaving door de andere overheid*, Gst. 2015/86, p. 472-480.

³⁵ Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2016, 156.

³⁶ Voir https://www.internetconsultatie.nl/invoering_omgevingswet.

³⁷ Voir https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_grondeigendom.

décision qualité du cadre de vie (179 pages de texte de loi avec 511 pages d'explication),³⁸ du projet de décision environnement (63 pages de texte de loi et 222 pages d'explication),³⁹ du projet de décision bâtiments et ouvrages cadres de vie (134 pages de texte de loi et 280 pages d'explication)⁴⁰ et du projet de décision activités cadre de vie (401 pages de texte de loi et 563 pages d'explication).⁴¹

Avec la Loi d'introduction de la Loi sur l'environnement et l'urbanisme (*Invoeringswet Omgevingswet*), le pouvoir d'imposer des amendes administratives sera confié notamment à l'exécutif municipal.⁴²

3. LA DISCUSSION CONCERNANT L'HARMONISATION DE L'APPLICATION PÉNALE ET ADMINISTRATIVE⁴³

Comme c'est sans doute le cas également en France, l'amende administrative constitue une abomination pour le juriste pénal moyen pur et dur. Même le constat que, dans la plupart des pays de l'UE, grâce à la jurisprudence de leurs tribunaux constitutionnels nationaux et la CEDH, les systèmes de pénalités respectent généralement les droits de la défense et que les garanties juridictionnelles pénales s'appliquent, ne convaincra pas le juriste pénal qu'un système sanctionnant peut également trouver une position digne dans le droit administratif. Parfois même des arguments faisant référence à l'État de droit sont invoqués qui semblent essentiellement critiquer le caractère d'État de droit de l'intégralité du système administratif qui existe depuis longtemps, alors que simultanément et à raison, le système pénal propre n'est pas toujours vanté. Ajoutons à cela les différences de culture dans la pratique et dans les sciences entre les juristes administratifs d'une part et les juristes pénaux d'autre part.

³⁸ Voir https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_besluit_kwaliteitleefomgeving.

³⁹ Voir https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_omgevingsbesluit.

⁴⁰ Voir https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_besluit_bouwwerkenleefomgeving.

⁴¹ Voir https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_besluit_activiteitenleefomgeving.

⁴² Voir la lettre du 19 mai 2016 du Ministre concernant le contenu de la Loi d'introduction de la Loi sur l'environnement (documents parlementaires II 2015/16, 33 962, no 185) et https://internationalisation/invoering_omgevingswet. Voir par ailleurs notamment B.F. KEULEN et H.E. BRÖRING e.a., *De punitieve handhaving van de Omgevingswet*, Uitgeverij Paris, 2015 ISBN 9789462510784 et Aletta BLOMBERG, *Aanvullend advies Punitieve handhaving Omgevingswet*. Consultez les deux avis à l'adresse suivante : <https://omgevingswet.pleio.nl/pages/view/361455/advies-en-onderzoeksrapporten>. Voir en outre Oswald JANSEN, « Op naar een algemene boetebevoegdheid » in *de Omgevingswet, Tijdschrift voor Omgevingsrecht (TO)*, 2015, p. 165-173 et Oswald JANSEN, « Appels en Peren. Bestraffende handhaving » in *de Omgevingswet, Vastgoedrecht (VGR)* 2016, p. 65-72.

⁴³ Voir aussi Oswald JANSEN, « Country analysis - The Netherlands », in : Oswald Jansen (ed.), *Administrative Sanctions in the European Union*, Antwerp : Intersentia 2013, p. 317-465 et Oswald JANSEN, « Country Analysis - the Netherlands », in : Gerhard Dannecker & Oswald Jansen (Eds.), *Competition Law Sanctioning in the European Union. The EU-Law Influence on the National Law System of Sanctions in the European Area*, Den Haag : Kluwer Law International 2004, p. 669-794.

Il n'empêche que le développement de possibilités de sanctionner dans le droit administratif suscite la question du rapport entre ce système sanctionnant et le droit pénal. Cette question doit être adressée en premier lieu au législateur. La pratique administrative et le juge doivent rechercher une harmonisation avec la juridiction pénale et, le cas échéant, avec la doctrine pénale. Cela ne vaut pas uniquement pour le droit néerlandais, mais à mon avis pour tout système juridique au sein duquel la sanction se situe partiellement dans le droit administratif.⁴⁴ Il s'agit ici de l'unité du système de sanction de droit public et j'espère ne pas troubler mes collègues français en situant le droit pénal (et par la suite même le droit administratif) dans le droit public...

Aux Pays-Bas, depuis un certain temps, la politique législative en vertu de laquelle les amendes administratives et les sanctions sont de plus en plus élevées et de plus en plus lourdes, fait l'objet de critiques. Cela vaut d'une part pour la législation en matière de sécurité sociale dont notamment la Loi sur le travail des étrangers où le législateur a introduit des sanctions draconiennes,⁴⁵ et d'autre part pour la législation appliquée par les autorités de surveillance des marchés.⁴⁶ La mesure draconienne et très onéreuse pour les automobilistes concernés du programme obligatoire de dispositif de verrouillage du système d'allumage en cas d'ivresse, en réaction à la conduite en état d'ivresse, est également mentionnée dans ce cadre. Dans plusieurs exemples parmi ceux cités, le juge a par ailleurs expliqué que le législateur en a trop fait et il a neutralisé les principaux aspects

⁴⁴ Voir déjà ma contribution « De dynamiek van het publiekrechtelijke sanctierecht. Enkele beschouwingen over het bestraffende deel daarvan », preadvies Nederlandse Juristen-Vereniging, Kluwer, Deventer 2002, p. 167-255.

⁴⁵ Il s'agit de la modification de cette législation par la Loi sur le renforcement de la mise en œuvre et de la politique de sanction relative à la législation en matière d'affaires sociales et d'emploi, Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2012, 462. Celle-ci est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013 (Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2012, 498). L'historique parlementaire figure sous le document parlementaire numéro 33207.

⁴⁶ Il s'agit notamment dans ce cadre de l'augmentation du montant maximal de l'amende de 4 500 € à 820 000 € (sixième catégorie) à compter du 1^{er} mai 2016 dans la législation alimentaire (Loi sur les denrées alimentaires) (voir Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2016, 163 et l'historique parlementaire figure sous le document parlementaire numéro 34 409), de l'augmentation du montant maximal de l'amende dans le droit de protection de la vie privée à 820 000 €, voire même dans certains cas à 10 % du chiffre d'affaires de l'entreprise avec la Loi d'obligation de notification de fuites de données et le développement du pouvoir de pénalisation administrative (Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2015, 230. L'historique parlementaire a été publié sous le document parlementaire numéro 33602) de l'augmentation du montant maximal de l'amende dans le droit administratif économique qui fait partie des tâches de l'Autorité pour les consommateurs et les marchés (ACM) au 1^{er} juillet 2016 (Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2016, 22. L'historique parlementaire a été publié sous le document parlementaire numéro 34190). L'augmentation du montant maximal de l'amende dans le droit administratif financier à 4 000 000 € et en cas de récidive à 8 000 000 € est un peu moins récente (la modification en question a été apportée le 1^{er} août 2009 avec la Loi modification du système de pénalité dans la législation financière, Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2009, 327. L'historique parlementaire figure sous le document parlementaire numéro 31458), mais il y est également fait référence constamment dans la discussion.

problématiques.⁴⁷ Pour un pays qui ne possède pas de cour constitutionnelle, je pense que c'est une situation exceptionnelle.

Les considérations critiques proviennent de sources influentes. Geert Corstens, alors qu'il était encore président de la Cour Suprême des Pays-Bas, ancien professeur de droit pénal très réputé, s'est exprimé à plusieurs reprises de façon critique en formulant la proposition « jusqu'ici et pas plus loin ».⁴⁸ Comme l'écrit à raison l'un de ses doctorants dans une considération critique sur le point de vue de son directeur de thèse,⁴⁹ cela est remarquable pour une personne qui considère le droit pénal comme une forme particulière de droit administratif et qui a toujours recherché les points communs entre le droit pénal et le droit administratif.⁵⁰ Et récemment, le Service conseils du Conseil d'État a formulé ses critiques dans un avis non sollicité rarement offert.⁵¹

D'après la Section consultative, de nos jours, contrairement à ce qui avait été envisagé pour la pénalité administrative, ce qui saute le plus aux yeux, c'est le fait que les infractions lourdes et complexes tombent sous la menace d'amendes administratives élevées et que de lourdes amendes soient imposées à des faits délictueux relativement légers. Le service remarque en outre que le choix du droit administratif sanctionnant s'effectue rapidement du point de vue de l'efficacité, alors que le législateur ne tient pas suffisamment compte, selon le service, des conséquences du choix pour le justiciable en ce qui concerne sa protection et sa position juridique. Simultanément, d'après la Section consultative, l'application pénale n'est pas restée les bras croisés, puisque là aussi une formule extrajudiciaire de règlement de faits délictueux a été introduite : l'ordonnance pénale. Ces évolutions ont contribué, selon la Section consultative, à la création d'un régime d'application au sein duquel la protection juridique du citoyen, dans

⁴⁷ Il s'agit notamment des jugements suivants : CRvB 24 novembre 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:375 ; CRvB 23 juin 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1807 (régime de sanction législation en matière de sécurité sociale), HR 3 mars 2015, ECLI:NL:HR:2015:434 et ABRvS 4 mars 2015, ECLI:NL:RVS:2015:622 (programme de dispositif de verrouillage du système d'allumage en cas d'ivresse) et ABRvS 7 octobre 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3138 (pénalité administrative Loi sur le travail des étrangers).

⁴⁸ Dernièrement avec Wouter LIMBORGH : G.J.M. CORSTENS et W.M. LIMBORGH, « Inperkingen van het rechterlijk domein », dans : F.W. Bleichrodt, J.A.W. Lensing et P.C. Vegter (red.), *De rechter in het geding. Liber amicorum mr. J.P. Balkema*, Deventer : Kluwer 2011, p. 13-20.

⁴⁹ Jaap ROORDING, « Het succes van het bestuurlijk sanctierecht en het ongenoegen van de strafrechtjurist », dans : E.J. Hofstee, O.J.D.M.L. Jansen, A.M.G. Smit (red.), *Kring-gedachten. Opstellen van de Kring Corstens*, Deventer: Kluwer 2014, p. 71-81. Et effectivement : j'ai également été un doctorant de Geert Corstens.

⁵⁰ G.J.M. CORSTENS, « Interne en externe convergentie van strafprocesrecht », dans : D.R. Doorenbos et R.J. Verweij (red.), *Hercodificatie Wetboek van Strafvordering*, Nimègue : Ars Aequi Libri 1991, p. 9-13. Ceci à l'instar de L.H.C. HULSMAN, *Handhaving van recht* (ortaa Rotterdam), Deventer-Anvers : Kluwer 1965, p. 7.

⁵¹ Service conseils du Conseil d'État, Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht, Bulletin des Lois et des Décrets royaux 2015, 30280. Voir également : <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=11821>.

le cadre des choix du législateur pour un régime de sanctions déterminé et l'importance des sanctions punitives, est sous-exposée. La modification de la nature et du contexte des infractions administrativement sanctionnées nécessitent, de l'avis du Service, un nouvel examen au niveau de la protection juridique régulée par la loi pour les sanctions punitives. Par ailleurs, l'harmonisation du droit pénal et du droit administratif est souhaitable en ce qui concerne la protection juridique régulée par la loi et la position juridique du justiciable. D'après le Service, ceci devrait entraîner un alourdissement du niveau de protection juridique dans le droit administratif punitif. Il s'agit notamment, pour le Service, de cas où il n'est plus question de faits légers établis sans difficulté, mais d'infractions plus lourdes et moins aisément établis ou d'infractions lourdement sanctionnées, même si elles sont aisément établis et moins lourdes. Le Service estime en outre que l'harmonisation visée ne signifie pas que le droit pénal et le droit administratif punitif deviennent entièrement interchangeables pour l'application de la législation de réglementation. Le Service estime que, dans le domaine de la législation de réglementation (voir note 1), des infractions ont lieu qui ne se prêtent pas à un règlement extrajudiciaire et qui devraient, dès lors, être soumis directement au juge pénal.

Si ce point constitue, bien entendu, un signal important de la part de la Section consultative, pour ma part, cet avis est contestable.⁵² La raison principale étant, qu'en ce qui me concerne, le Service n'apprécie pas suffisamment le fait que les systèmes au sein desquels de lourdes pénalités peuvent être imposées, connaissent une forme de protection juridique généralement excellente et très détaillée dans la pratique. Je suppose également qu'avec cet avis, le législateur auquel s'adresse la Section consultative du Conseil d'État ne peut que négliger dorénavant d'établir des lois introduisant, pour des raisons purement politiques, des sanctions draconiennes dont les juristes savent d'avance qu'elles seront supprimées par le juge. Et ce dernier point démontre que la protection juridique en général ne laisse pas beaucoup à désirer.

4. LA PÉNALITÉ ADMINISTRATIVE AUX MAINS DE L'ADMINISTRATION LOCALE

Ci-dessus, au paragraphe 2, j'ai montré qu'il existe plusieurs lois accordant à la municipalité le pouvoir d'imposer une amende administrative. Il s'agit de dix lois, avec la Loi sur l'environnement et l'urbanisme (*Omgevingswet*), cela fait onze. L'État s'est octroyé ce pouvoir dans plus de 150 lois.⁵³ Cette image bancale

⁵² Voir également ma contribution Oswald JANSEN, « Appels en peren. Bestraffende handhaving » in de *Omgevingswet, Vastgoedrecht* 2016, p. 65-72, notamment p. 70-71.

⁵³ Voir l'aperçu dans O.J.D.M.L. JANSEN, « Bestuurlijk en justitieel bestraffen in Nederland – op zoek naar (nog) meer eenheid », dans : R.C. van Houten (éd.), *Economisch strafrecht en bestuurlijke boete. Themadag Kenniscentrum Economisch Strafrecht (KESA) Hof Arnhem, Wolf*

ne cadre pas avec la décentralisation des tâches au bénéfice des municipalités effectuée ces dernières années. Un changement devrait avoir lieu sur ce plan, aux Pays-Bas, en ce qui me concerne, et cela aurait des conséquences aussi bien pour les pouvoirs autonomes que pour ceux gérés en administration conjointe.⁵⁴

La liberté du législateur municipal de définir les règles applicables sur son territoire doit être accompagnée, pour ma part, d'une liberté comparable de déterminer les sanctions imposées en cas de violation desdites règles. Pour la charge sous contrainte administrative et la charge sous astreinte, la Loi relative aux municipalités n'apporte aucune restriction particulière des règles pour lesquelles ces sanctions peuvent être imposées en cas de violation. Il en va de même pour le pouvoir de désigner ces infractions comme des faits délictueux, quoique cette réglementation parte du principe que, dans un règlement municipal, les infractions désignées sont celles sanctionnables, ce qui n'est pas le cas pour les peines de récupération.

Cela devrait être pareil pour le pouvoir de désigner les infractions municipales comme des faits sanctionnables par une amende. Par conséquent, outre la disposition instaurant le caractère sanctionnable des infractions, l'un des derniers chapitres d'un règlement municipal (avec comme exemple principal qui est loin d'être le seul, le règlement général local), pourrait contenir une disposition indiquant pour quelles infractions une pénalité administrative peut être imposée.

Pour de nombreux faits sanctionnables d'une amende tombant sous le régime de pénalité que je propose, il sera possible d'établir un tarif en respectant le montant maximal autorisé par la loi. Lorsqu'il s'agit d'amendes en grand nombre, justement, ceci peut améliorer le caractère systématique et la sécurité juridique de la procédure. Toutefois, il y aura certainement aussi des faits sanctionnables nécessitant plus de travail sur mesure et pour lesquels il n'est pas possible d'établir un tarif préalablement. Au sein de l'ensemble de la politique municipale affectée par le régime de pénalité que je propose, il est question, je pense, d'une telle diversité que le législateur ne devrait pas prescrire que pour chaque infraction sanctionnable en cas de règlement, un tarif d'amende doit être défini. Le choix d'établir ou pas des tarifs de pénalité pour certains faits sanctionnables et le choix de le faire par règle politique ou par règlement devrait être confié entièrement, pour ma part, au législateur municipal, afin d'offrir l'occasion à la municipalité d'effectuer le travail sur mesure nécessaire.

legal publishers 2012, p. 21-79 et 153-181. Cette contribution est consultable numériquement à l'adresse suivante : <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/277979>.

⁵⁴ Voir pour plus de détails à ce propos O.J.D.M.L. JANSEN. « Handhaving door de andere overheid. Een pleidooi voor aanpassing van de algemene regeling van gemeentelijke handhavingsbevoegdheden » in de Gemeentewet, De Gemeentestem (Gst.) 2015/86, p. 472-480.

La réglementation relative à l'amende administrative pour les faits de nuisance dans la Loi relative aux municipalités s'écarte fortement des réglementations de pénalité courantes et en cas de création d'un régime d'amendes pour les municipalités qui me soutiendrait, il faudrait l'adapter.

Quelles sont alors ces divergences ?

Normalement, dans le cas d'infractions aisément constatables entraînant d'habitude une amende administrative modeste, le législateur choisit d'imposer la décision de pénaliser sans qu'il ne faille entendre préalablement le contrevenant avant cette décision, alors que pour les infractions plus lourdes donnant lieu à des amendes administratives plus élevées, l'interrogation préalable du contrevenant est prévue. Dans le régime de pénalité pour faits de nuisance, un avis d'ordonnance est délivré, suivi quelques semaines plus tard par la décision de pénaliser, mais il n'est pas obligatoire d'entendre le contrevenant avant cette décision. Avec ce système, on cherche à renouer avec le système législatif de la Loi sur les sanctions administratives pour les infractions au Code de la route (Wahv) en vigueur pour la pénalisation d'infractions routières qui s'inspire fortement de la loi allemande dite *Ordnungswidrigkeitengesetz*.

Citons comme autre divergence le fait que cette délivrance est réservée aux officiers de police judiciaire spéciaux et cela signifie que le choix des organes administratifs municipaux se limite aux employés chargés de cette tâche. Normalement, la tâche de désigner le contrôleur et l'officier de police judiciaire (spécial) est confiée aux organes administratifs. Et ces derniers décident également dans quelles situations ils font appel aux officiers de police judiciaire disponibles.

Il n'est pas inhabituel de définir des tarifs par infraction sanctionnable au sein d'un montant maximal général prévu par la loi. Ce qui est par contre remarquable, dans ce cas, c'est que la définition de ces tarifs n'est en principe pas confiée au législateur local possédant également le pouvoir de créer, au sein de sa réglementation, les infractions pour laquelle le tarif s'appliquera. Si cette approche fait en sorte que les tarifs de la pénalité administrative soient identiques au niveau national à ceux établis par le ministère public pour l'ordonnance pénale, elle perturbe pourtant la répartition verticale des compétences entre les administrations.

Le système de protection juridique n'est pas non plus identique. Normalement, il est possible de soumettre un recours contre une décision de pénaliser auprès de l'organe administratif ayant pris cette décision. Cet organe administratif peut alors réévaluer sa décision. Ensuite le recours est ouvert devant

le (secteur droit administratif du) tribunal et l'appel (généralement)⁵⁵ devant la section d'administration du Conseil d'État. C'est la procédure pour les peines de récupération qui peuvent être imposées pour les décisions de sanctionner. Toutefois, pour les décisions de sanctionner en raison de faits de nuisance, une procédure est prévue qui s'écarte du droit courant de procédure administrative. D'abord le recours administratif s'effectue devant un organe supérieur de la municipalité, puis le recours devant le tribunal d'instance (c'est le « secteur canton » du tribunal) et l'appel devant la Cour à Leeuwarden (article 154k Loi relative aux municipalités). C'est la même procédure que celle pour les infractions routières. Ajoutons comme autre divergence le fait que pour la recevabilité devant le juge, un cautionnement est exigé du montant équivalent à l'amende administrative sur laquelle la procédure a lieu (article 154n Loi relative aux municipalités), le fait qu'aucun droit de greffe n'est dû et que le recours et l'appel ont un effet suspensif (article 154l Loi relative aux municipalités).

Enfin, le système d'encaissement des amendes administratives imposées est également divergent. L'article 154n de la Loi relative aux municipalités prévoit que l'encaissement a lieu avec l'application correspondante des dispositions légales concernant les impôts municipaux. Pour les autres systèmes de pénalité, le titre 4.4 de la Loi générale sur les procédures administratives s'applique, en vigueur pour l'encaissement de toutes les dettes d'argent administratives.

Pour renforcer les outils d'application par un pouvoir administratif pour les tâches administratives effectuées entretemps en administration conjointe par les municipalités, il faut examiner dans quelle législation d'administration conjointe le pouvoir de sanctionner doit être confié aux municipalités.

Le ministère public est un service public national, organisé par arrondissement judiciaire. Le mode d'organisation du reste de l'administration publique (État, provinces et municipalités) s'oppose à cela aux moments où les autorités judiciaires doivent coopérer avec les autorités administratives. Dans certains cas, le législateur a obligé les autorités locales à coopérer au niveau supralocal, au sein de régions plus proches du niveau d'échelle des

⁵⁵ Généralement, outre la section d'administration du Conseil d'État, il existe encore plusieurs autres juges d'appel dans le droit administratif : le Conseil central de recours administratif et le Collège du Contentieux économique. Actuellement, la proposition de la Loi sur l'organisation de la procédure administrative supérieure est en cours ; celle-ci suggère de supprimer les deux derniers organes juridictionnels. Les tâches du Collège du Contentieux économique seront alors transférées à la section d'administration du Conseil d'État et les tâches du Conseil central de recours administratif se retrouveront dans la procédure courante : les quatre tribunaux et en cassation devant la Cour Suprême des Pays-Bas. Ce projet de loi est contesté. Voir documents parlementaires II 2015-2016, 34289, n° 2.

arrondissements, comme les zones de sécurité⁵⁶ et les services de l'environnement.⁵⁷

Ma proposition signifierait que le ministère public devrait conclure des accords avec chaque municipalité séparée concernant le choix entre la poursuite pénale et la sanction administrative. Chaque municipalité peut définir elle-même les infractions passibles d'une peine et celles sanctionnables par une amende, ainsi que celles qui sont aussi bien passibles d'une peine que sanctionnables par une amende. Dans ce dernier cas, des accords sont nécessaires pour éviter toute violation du principe « *ne bis in idem* ». Remarquons qu'il n'est pas inhabituel, dans d'autres systèmes de pénalité qu'une infraction soit aussi bien passible d'une peine que sanctionnable par une amende.

Le législateur fixe, comme c'est le cas actuellement pour le pouvoir de créer des faits délictueux, le montant maximal de l'amende que le législateur municipal doit respecter. Dans les limites de ce montant maximal, le législateur municipal peut déterminer dans quels cas des tarifs d'amende sont prescrits et dans quels cas l'importance de l'amende administrative peut être déterminée au cas par cas, avec un travail sur mesure plus personnalisé. Dans ce dernier cas, les organes administratifs municipaux pourraient ou pas rédiger des règles administratives. Dans ce cadre, les organes administratifs municipaux ne sont pas tenus de faire correspondre les tarifs et les montants des amendes aux tarifs utilisés ou prescrits par le ministère public pour sa politique de requête dans le cas de poursuite et d'ordonnance pénale. Bien que de nombreuses municipalités suivront également sur ce point les modèles nationaux de l'association des municipalités néerlandaises VNG, il se peut que ma réflexion donne lieu à des différences entre les municipalités. Ces différences sont inhérentes à la répartition des compétences propres à l'organisation actuelle de l'État aux Pays-Bas.

5. CONCLUSION

J'ai saisi l'occasion offerte par cet ouvrage dédié à Gérard Marcou afin d'aborder devant un public français le thème de la pénalité administrative pour les autorités locales. C'est à propos de ces deux sujets combinés que j'ai assez régulièrement échangé mes expériences avec lui dans d'autres contextes. Le sort a

⁵⁶ En vertu de l'article 8 de la Loi sur les zones de sécurité, les Pays-Bas sont répartis en plusieurs zones (de sécurité). L'article 9 de cette loi a pour conséquence que les conseils municipaux des municipalités de ces régions sont obligés de conclure un arrangement commun instaurant un organe public désigné comme région de sécurité.

⁵⁷ En vertu de l'article 5.3 de La loi sur les dispositions générales du droit de l'environnement (Wabo), il est obligatoire d'instaurer un service de l'environnement pour la région d'une ou de plusieurs zones telles que définies en vertu de la Loi sur les zones de sécurité. Le service environnement est un organisme public instauré par règlement conjoint obligatoire en vertu de la Loi sur les règlements conjoints (WGR).

élevé un obstacle insurmontable d'échanger des expériences de droit comparatif avec Gérard, mais j'espère qu'une contribution comme celle ci donnera lieu à des échanges semblables avec d'autres collègues en France, concernant les thèmes que je n'ai pu qu'aborder brièvement ici. Il s'agit des conséquences de l'introduction de l'amende administrative pour l'harmonisation entre le droit pénal et le droit administratif, la délimitation des domaines de la police judiciaire et de la police administrative, la démarcation entre le maintien de l'ordre public et l'application des lois, et la relation entre le mode d'organisation de l'administration publique et l'organisation judiciaire d'une part et d'autre part, l'organisation et la répartition des pouvoirs parmi les services chargés de l'application des lois. De cette manière Gérard Marcou restera vivant dans notre souvenir.