



Les pouvoirs d'intervention du bourgmestre en matière de logement

*Deux nouvelles mesures
coercitives : les astreintes et
apposition de scellés*

Amélie EVRARD,

Conseillère

Le bourgmestre dispose de pouvoirs étendus pour intervenir lorsqu'un logement présente un danger pour **la salubrité ou la sécurité publiques**. Lorsque les occupants ou propriétaires ne respectent pas les mesures imposées, certains outils coercitifs – tels que l'apposition de scellés ou l'éventuelle mise en place d'astreintes administratives – pourraient, sous certaines conditions, être envisagés pour renforcer l'effectivité des décisions communales.

L'article examine les bases juridiques susceptibles de permettre le recours aux scellés, leur portée pénale et leur utilisation éventuelle en matière de logement, notamment à la lumière de **l'introduction de l'article 133ter de la Nouvelle loi communale (NLC)**. Il discute également du régime légal des astreintes administratives que le bourgmestre pourrait être amené à mobiliser pour **assurer l'exécution de ses arrêtés de police**.

Le bourgmestre dispose d'un large pouvoir de police concernant les logements qui ne respecteraient pas les normes minimales de salubrité prévues par le Code wallon de l'habitat durable (CWHD), ou qui constitueraient une menace pour la sécurité ou la salubrité publiques (NLC, art. 135, par. 2). Il peut prendre toutes les mesures nécessaires et proportionnelles au but recherché pour assurer le respect de ces normes et pour éliminer les dangers que présentent les immeubles pour la salubrité ou la sécurité de leurs occupants et de la population en général. Par arrêté de police, il peut ainsi ordonner la réparation, l'évacuation, l'inhabitabilité, voire la démolition du logement concerné.

Cependant, l'efficacité de l'action publique dépend de la capacité à traduire ces outils dans la réalité. Deux cas de figure peuvent alors se présenter: soit le destinataire de la mesure s'y conforme volontairement, soit il s'y refuse.

En cas de refus, deux situations se distinguent. Si le législateur prévoit une procédure spécifique, celle-ci doit être appliquée. Si aucun cadre légal précis n'est prévu, se pose alors la question complexe des moyens d'action disponibles pour faire exécuter la mesure face à un administré récalcitrant.

Lorsque le bourgmestre adopte un arrêté de police relatif à un logement et que son destinataire ne s'y conforme pas spontanément, plusieurs mesures peuvent être envisagées **pour favoriser**

une exécution volontaire avant de recourir à l'exécution forcée. Il peut s'agir d'une mise en demeure, de l'imposition d'amendes administratives sur base du CWHD ou encore de **l'apposition de scellés ou d'astreintes**.

Le présent développement se concentre sur ce dernier mécanisme, dont l'usage a été réexaminé à la lumière des récents changements législatifs.

Nous avons ainsi adapté nos modèles d'arrêtés de police, en y intégrant ces deux outils supplémentaires : <https://www.uvcw.be/logement/modeles/art-1768>

I. L'apposition de scellés par le bourgmestre dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative générale et spéciale en matière de logement

La pose de scellés sert à matérialiser certaines interdictions ponctuelles concernant un bien mobilier ou un bien immobilier, afin d'en éviter l'ouverture non autorisée.

Traditionnellement, les scellés se définissent comme une bande de papier ou de tissu, scellée

par deux cachets de cire portant un sceau officiel, apposée par une autorité publique, de sorte que l'ouverture du meuble ou du local entraîne la rupture des bandes ou des cachets¹.

Un ruban adhésif portant la mention « *police locale* » ou « *police fédérale* » doit être considérée comme un sceau étant donné qu'il ressort suffisamment que les sceaux ont été apposés par une autorité publique².

Dans d'autres régimes sectoriels (contrôle environnemental, prélèvements d'échantillons, douane...), les scellés doivent être conçus de manière à garantir l'identification unique, l'intégrité et la détection aisée de toute altération, et comporter un sceau officiel, l'infraction de bris de scellés étant alors encourue si les conditions légales d'apposition sont remplies.

Ainsi, en matière environnementale, à défaut d'exigences matérielles spécifiques, les scellés peuvent être réalisés via adhésifs, cire, fermetures plastiques ou autres, pourvu qu'ils portent un sceau officiel (par exemple « *police de l'environnement* ») et que toute atteinte (bris) puisse être facilement identifiée³.

La question de savoir si le bourgmestre est habilité à apposer des scellés sur un immeuble à usage de logement, ainsi que la nature de ces scellés, afin d'en interdire l'accès pour des raisons de sécurité ou de salubrité publiques, se pose fréquemment dans la pratique communale. Elle soulève deux problématiques principales :

- la **légalité de la mesure** au regard des compétences du bourgmestre ;
- les **effets juridiques** qui en découlent, notamment la portée de l'article 283 du Code pénal relatif au bris de scellé (futur article 666 du Livre II du nouveau Code pénal, qui entrera en vigueur à partir du 8.4.2026).

1. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX RELATIFS À L'APPOSITION DE SCELLÉS

Traditionnellement, l'apposition de scellés constitue une mesure judiciaire visant à préserver l'intégrité d'un bien, d'un lieu ou d'un objet dans l'attente d'une décision de justice ou afin de garantir la conservation de preuves.

¹ P. Lambert, « Scellés-Bris de scellés », *Postal Memorialis*, Waterloo, Kluwer, 2020, S 20, p. 397.

² Corr. Gand, 25.6.1998, T.G.R., 1998, p. 191; Isabelle Wattier, « Chapitre XII - Des bris de scellés », in *Les infractions - Volume 5*, Larcier, 2012, pp. 425-436.

³ Ludovic Boquet et Angélique Debrulle, « Chapitre 1. - Les acteurs de la surveillance et du contrôle », in *Délinquance environnementale*, Larcier, 2023, pp. 73-174.





- ✓ En **matière civile**, les articles **1148 et suivants du Code judiciaire** confèrent au juge de paix le pouvoir d'ordonner l'apposition de scellés, par exemple dans le cadre d'une succession, d'une indivision ou d'une communauté de biens entre époux.
- ✓ En **matière pénale**, les articles **35 à 39 et 89 du Code d'instruction criminelle** attribuent cette compétence au juge d'instruction, au procureur du Roi ou aux officiers de police judiciaire, afin de préserver les éléments de preuve dans le cadre d'une enquête ou d'un flagrant délit.
- ✓ En outre, certaines dispositions légales confèrent à des autorités administratives le pouvoir d'apposer des **scellés administratifs** dans des cas précis.

Exemples

Plusieurs textes attribuent cette compétence à des fonctionnaires ou au bourgmestre lui-même :

- ✓ **l'article D.169 du Code de l'environnement** permet au bourgmestre de « *mettre les appareils sous scellés et, au besoin, procéder à la fermeture provisoire immédiate de l'installation pour la durée qu'il détermine* » ;
- ✓ **l'article D.VII.11 du CoDT** précise que les agents constatateurs « *sont habilités à prendre toutes mesures, en ce compris la mise sous scellés, pour assurer l'application immédiate de l'ordre d'interrompre des travaux, de la décision de confirmation ou, le cas échéant, de l'ordonnance du président* » ;
- ✓ **l'article 61.7° du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement** donne au bourgmestre le pouvoir de surveiller et, en cas d'infraction, de « *mettre les appareils sous scellés, et, au besoin, procéder à la fermeture provisoire immédiate de l'établissement* » ;
- ✓ **les articles 42 et 47 du décret du 21 juin 1996 relatif aux déchets**, autorisant le bourgmestre à sceller des machines ou installations dangereuses.

Tant les scellés judiciaires que les scellés administratifs, dès l'instant où ils sont expressément prévus par une disposition légale, bénéficient d'une **protection pénale au sens des articles 283 à 288 du Code pénal**⁴.

⁴ Ces articles seront remplacés par les articles 666 et 667 du Livre II du Nouveau Code pénal qui entrera en vigueur à partir du 8.4.2026.

LE BRIS DE SCELLÉS : UNE INFRACTION PÉNALE

Les articles 283 à 288 du Code pénal qualifient le bris de scellés d'infraction pénale. Ces articles seront remplacés par les articles 666 et 667 du Livre II du Nouveau Code pénal qui entrera en vigueur à partir du 8 avril 2026. Ainsi, si des scellés apposés par le bourgmestre sont rompus, une plainte peut être introduite auprès de la police pour ce motif. Cette infraction est passible de peines d'emprisonnement ainsi que d'amendes pénales.

En matière de logement

En Flandre, l'article 3.53 du **Code flamand du logement** (Livre III, Partie IX, Titre IV – Scellé) prévoit expressément que le bourgmestre **peut sceller les logements loués, mis en location ou à disposition qui sont non conformes ou suroccupés**. Si l'apposition des scellés s'accompagne d'une expulsion forcée, le bourgmestre prend les initiatives nécessaires pour le relogement des occupants. Cette disposition ne s'applique toutefois pas au logement dont l'occupant est également le propriétaire des lieux.

Le Code du logement prévoit également des amendes administratives spécifiques en cas de bris de ces scellés.

De la même façon, le **Code bruxellois du logement** prévoit que lorsqu'en application de l'article 7, un logement est interdit à la location parce qu'il ne respecte pas les exigences de sécurité, de salubrité ou d'équipement, cette interdiction est notifiée au plaignant, au bailleur, au locataire éventuel, au CPAS et au bourgmestre (art. 8). Celui-ci doit en assurer l'exécution et empêcher toute nouvelle occupation, notamment **en apposant des scellés**. Le logement ne peut être remis en location qu'après obtention d'une attestation de conformité, le bourgmestre étant alors informé afin de lever les scellés si nécessaire.

Dans un vademecum établi par *safe.brussels* à l'attention des communes bruxelloises, il est stipulé qu'«*étant donné que ce pouvoir est attribué au Bourgmestre par une disposition légale, ces scellés sont couverts par l'article 283 du Code pénal*»⁵.

En Wallonie, en l'absence de disposition légale autorisant le bourgmestre à apposer des scellés sur un logement, les auteurs se rapportaient traditionnellement à la jurisprudence de la Cour de cassation.

La **Cour de cassation** a en effet admis, dans un **arrêt du 24 mars 1881**⁶, que l'apposition de scellés peut être décidée «*chaque fois qu'un intérêt*

supérieur l'exige», même en l'absence de texte précis.

La Cour de cassation ne précise pas la notion «*d'intérêt supérieur*». Toutefois, l'emploi du verbe «*exiger*» laisse entendre que le recours aux scellés ne serait justifié que lorsque la situation le rend indispensable, c'est-à-dire lorsque cette mesure est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

Cet arrêt traite des scellés ayant pour objet de protéger des droits dont l'exercice et la réalisation seraient sans cela compromis. La Cour de cassation analyse des situations dans lesquelles il convient de veiller à la conservation de biens appartenant à des personnes qui ne sont pas, ou plus, en mesure d'en assurer la surveillance⁷.

Cette jurisprudence, bien que datée, offre une interprétation souple du pouvoir d'apposer des scellés à titre de mesure conservatoire, lorsque cette démarche s'avère indispensable à la protection de l'intérêt public ou à la réalisation de l'objectif visé⁸.

Contrairement aux autres régions du pays, le **Code wallon de l'habitat durable** (CWHHD) ne contient aucune disposition autorisant l'apposition de scellés sur un logement visé par un arrêté de police pris dans le cadre de la procédure de salubrité qu'il instaure.

Les critères définis par le CWHHD concernent non seulement des aspects structurels du logement (tels que la luminosité, la superficie ou la ventilation), mais également des éléments ayant un impact direct sur la sécurité et la santé des occupants, comme l'électricité, le gaz, le radon ou la présence de mэрule.

Dès lors, le recours à la pose de scellés ne se justifierait pas systématiquement dans toutes les situations, cette mesure pouvant apparaître disproportionnée par rapport au risque encouru et pouvant souvent être remplacée par d'autres interventions moins attentatoires aux libertés individuelles pour atteindre le même objectif.

⁵ <https://safe.brussels/fr/vademecum-lattention-des-communes-bruxelloises-1>

⁶ Cass., 24.3.1881, Pas. 1881, I, 170.

⁷ N. Frassel, «Apposition des scellés par le bourgmestre», *Mouv. comm.* 6-7/2003, pp. 258-259.

⁸ <https://www.uvcw.be/police-administrative/articles/art-1623>



Toutefois, l'apposition de scellés pourrait être envisagée lorsque l'arrêt de police concerne des dangers graves affectant la stabilité du bâtiment ou la santé des occupants, rendant l'intervention indispensable pour prévenir un risque sérieux pour leur sécurité ou leur santé.

En effet, de manière générale, l'apposition de scellés non prescrits par une disposition légale ou réglementaire doit être réservée aux situations où cette mesure apparaît indispensable pour atteindre l'objectif recherché⁹.

De la même manière, l'**article 135 de la NLC** ne mentionne pas expressément l'apposition de scellés. Toutefois, sur base de la jurisprudence de la Cour de cassation, rien n'interdit au bourgmestre de recourir à cette mesure dans le cadre de son pouvoir de police générale, notamment pour la fermeture d'un immeuble dangereux ou insalubre.

Comme le souligne Marc Nihoul¹⁰, l'article 135 de la Nouvelle loi communale doit être interprété dans son contexte légal et historique, où le législateur n'a pas jugé nécessaire d'énumérer toutes les mesures possibles de police communale. En l'absence de disposition contraire, les scellés peuvent donc être considérés comme une mesure susceptible

de rétablir la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publique, à condition, selon lui :

- ✓ d'être dans une situation d'extrême urgence ;
- ✓ de respecter le principe de proportionnalité et de nécessité ;
- ✓ d'être encadrés par un arrêté motivé précisant la raison et la durée de l'interdiction.

Il s'agit alors de scellés administratifs, et non judiciaires, dont la fonction est de signaler et matérialiser une interdiction d'accès.

La question de savoir si des scellés placés par le bourgmestre dans le cadre de ses pouvoirs de police générale et spéciale constituent des scellés dont le bris constitue une infraction pénalement punissable se pose. La Cour de cassation ne le précise pas.

Selon une doctrine qui semble majoritaire, les articles 283 et suivants du Code pénal¹¹ ne protégeraient que les scellés apposés en vertu d'une disposition légale ou réglementaire¹².

⁹ Op. cit.

¹⁰ M. Nihoul, « L'exécution des mesures de police à l'égard des immeubles », *Revue de droit communal*, 2013, n° 3, p. 71.

¹¹ Ces articles seront remplacés par les articles 666 et 667 du Livre II du Nouveau Code pénal qui entrera en vigueur à partir du 8.4.2026.

¹² I. Delbrouck, « Qualification et jurisprudence pénales », *Bris de scellés*, III., 2002.



Nouvelle piste: l'article 133ter de la Nouvelle loi communale ?

La loi du 15 janvier 2024 a introduit l'article 133ter dans la Nouvelle loi communale, permettant au bourgmestre de placer un établissement sous scellés administratifs lorsqu'il a lui-même décidé ou a déjà procédé à la fermeture de l'établissement.

Selon le législateur, la pose de scellés administratifs poursuit deux objectifs¹³:

1. protéger les personnes qui souhaitent accéder à un établissement mais dont l'accès pourrait engendrer une situation dangereuse ou perturber l'ordre public;
2. permettre la fermeture en raison d'une situation aiguë, contribuant à la prévention de faits punissables, par exemple dans la lutte contre le trafic ou la traite d'êtres humains.

Cette disposition confère désormais une **protection pénale** au bris de scellés administratifs posés

par le bourgmestre dans le cadre de la fermeture d'établissements. Le bris de ces scellés constitue une infraction au sens des articles 283 et suivants du Code pénal¹⁴, passible de sanctions pénales telles que des amendes ou une peine d'emprisonnement.

La question se pose toutefois de savoir si cette disposition s'applique aux logements, l'article 133ter se limitant aux « établissements ». Or, la notion d'établissement n'est pas définie par le législateur.

La notion d'« établissement » a également été employée dans d'autres dispositifs législatifs, notamment aux articles 134ter, 134quinquies et 134septies de la NLC.

La jurisprudence relative à ces dispositions en donne une interprétation assez large. Il apparaît clairement que, dans le cadre de l'application de ces articles, la notion d'établissement ne se limite pas aux lieux accessibles au public. En effet, le législateur y fait uniquement référence à « l'établissement », tandis que l'article 134quater mentionne expressément les établissements « accessibles au public ».

Ainsi, François Xavier relève que « Ont ainsi déjà fait l'objet d'une décision de fermeture par le bourgmestre sans remise en cause par le Conseil d'État, les établissements suivants: les débits de boisson, les dancings, les clubs privés, les salles de fête, les call shop, les locaux de diverses asbl, les hôtels, les lieux de culte, voire même une carrée ou un logement »¹⁵.

L'auteur poursuit en indiquant que le bourgmestre devra se montrer particulièrement attentif à l'exigence de proportionnalité et notamment dans l'hypothèse où la mesure prise porte atteinte **au droit à la vie privée ou à la protection du domicile**. Dans ce type de situation, les juridictions risquent d'exercer un contrôle plus strict pour apprécier si la mesure est réellement proportionnée.

Pour la première fois à notre connaissance, cet auteur considère donc **qu'un logement peut être inclus dans la notion d'« établissement »** et s'appuie sur l'arrêt du Conseil d'État du 4 février 2020 (n° 246.945) rendu dans le cadre de l'article 134quinquies. Cet article permet au bourgmestre de décider la fermeture d'un établissement lorsqu'il existe des indices sérieux de traite ou de trafic d'êtres humains.

Dans cette affaire, le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension introduite par la

¹³ Travaux parlementaires: <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/3152/55K3152001.pdf>, pp. 66 et 67.

¹⁴ V. supra, note de bas de page 11.

¹⁵ F. Xavier, « L'accroissement du rôle du bourgmestre dans les matières liées à la sécurité, spécialement en ce qui concerne le radicalisme, l'extrémisme violent et le terrorisme », *Revue de droit communal*, 2021/2, p. 17.

sprl 't Keravikske contre la décision du Bourgmestre d'Anvers ordonnant la fermeture temporaire du café et des étages supérieurs. Le troisième étage servait vraisemblablement de logement à une étrangère en situation illégale, exploitée dans le cadre d'activités de traite d'êtres humains, notamment en raison de conditions d'hébergement indignes.

Cet élargissement de la notion d'établissement aux logements n'a, à notre connaissance, pas été confirmée, ni infirmée par d'autres auteurs ou décisions de justice.

Toutefois, compte tenu de l'absence de définition précise et des objectifs poursuivis par le législateur, qui visent à garantir la force contraignante de la mesure sur le terrain et à renforcer l'efficacité globale de l'approche administrative, en constatant qu'*«il est difficile de faire respecter des mesures de police administrative générale et spéciale, par exemple en cas de fermeture d'un établissement»*, il existe des arguments suffisamment solides pour soutenir, avec la prudence qui s'impose, que le bourgmestre peut apposer des scellés sur un logement, sur la base de cette nouvelle disposition et ce, tant dans le cadre de ses prérogatives de police générale que spéciale¹⁶.

2. PORTÉE JURIDIQUE ET LIMITES DE LA MESURE

Comme précisé ci-dessus, la doctrine semble s'accorder pour dire que les articles 283 et suivants du Code pénal¹⁷ ne protègent que les scellés apposés en vertu d'une disposition légale ou réglementaire¹⁸.

Ainsi, les dispositifs interdisant l'accès à un bien posés par le bourgmestre en dehors d'une habilitation légale expresse ne bénéficient pas de cette protection : leur bris n'engendre pas d'infraction pénale.

Néanmoins, la rupture de ces dispositifs informe l'autorité communale d'une violation de l'interdiction et peut justifier des mesures administratives complémentaires.

Marc Nihoul¹⁹ avait quelque peu tempéré cette interprétation en estimant qu'*«À condition une nouvelle fois d'être dans une situation d'extrême*

urgence, à défaut de quoi la mesure doit être considérée comme une voie de fait. Il s'agit à notre estime de scellés apposés par ordre de l'autorité publique dont le bris est pénalement punissable en vertu de l'article 283 du Code pénal dès lors qu'ils le sont en vertu d'une disposition légale ou réglementaire, selon notre interprétation».

Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 15 janvier 2024 introduisant un article 133ter dans la Nouvelle loi communale, si l'on adopte une interprétation large de la notion d'*«établissement»*, incluant les logements, l'article 133ter pourrait théoriquement permettre au bourgmestre d'apposer des scellés sur un logement.

Cet article concerne les situations dans lesquelles le bourgmestre ferme ou a fermé l'établissement.

Ainsi, les scellés dont le bris serait pénalement sanctionné ne pourraient être apposés sur un logement que dans le cadre d'une fermeture du logement, soit dans l'hypothèse d'un arrêté d'inhabitabilité ou d'interdiction d'occupation pris par le bourgmestre sur pied de l'article 135 de la Nouvelle loi communale ou encore sur base du CWHd.

Par ailleurs, aucune forme de scellés n'est prescrite par ce texte. Ce qui signifie que ces scellés peuvent être matérialisés de diverses façons, dès l'instant où le dispositif mis en place mentionne clairement l'autorité publique dont elle émane et que ce dispositif permet de s'assurer que son bris soit détectable.

En effet, le bris de scellés vise toute ouverture, toute coupure, toute cassure, toute mise en pièces, toute destruction, toute effraction, ou tout arrachage. Le bris, au sens du bris de scellés, vise plus spécifiquement *«la suppression, momentanée ou à long terme, de l'empêchement de toucher à certains objets ou de pénétrer dans certains lieux»*²⁰. Le bris de scellés peut consister à enlever des scellés, à dégrader ou à détruire des scellés ou leurs accessoires, à dégrader ou à détruire l'objet scellé lui-même²¹. Il peut également consister à enlever la clôture scellée²².

Le bris ne doit pas être total. Une destruction partielle qui permet l'ouverture de l'objet scellé ou la pénétration du lieu scellé suffit à consommer l'infraction²³.

En revanche, lorsque le bris ne permet pas l'ouverture du meuble ou la pénétration du lieu scellé,

¹⁶ <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/3152/55K3152001.pdf>, pp. 66 et 67.

¹⁷ Ces articles seront remplacés par les articles 666 et 667 du Livre II du Nouveau Code pénal qui entrera en vigueur à partir du 8.4.2026.

¹⁸ I. Delbrouck, « *Qualification et jurisprudence pénales* », Bris de scellés, III., 2002.

¹⁹ M. Nihoul, « L'exécution des mesures de police à l'égard des immeubles », *Revue de droit communal*, 2013, n° 3, p. 71. L'auteur semble être toutefois revenu sur sa position à la lecture de ses récents écrits.

²⁰ A. Weyembergh et L. Kennes, *Droit pénal spécial*, Tome I, Bruxelles, Anthémis, 2011, p. 359.

²¹ Cass., 10.3.1992, Pas., 1992, I, 195.

²² J. Wattier, « Chapitre XII - Des bris de scellés », in *Les infractions - Volume 5*, Larcier, 2012, pp. 425-436.

²³ L. Kennes et A. Weyembergh, op. cit., pp. 360-361.

il n'y a pas bris de scellés²⁴. De ce point de vue, l'on peut parler d'infraction à résultat.

Lorsque l'accès à la chose ou à l'endroit scellé est effectif alors que l'intégrité des scellés est préservée, l'infraction de bris de scellés ne se réalise pas.

En conclusion, il est nécessaire que les scellés imposés permettent de bloquer l'accès au logement, de manière effective. À défaut, l'infraction n'est pas établie. Ainsi une simple affiche apposée sur la porte d'entrée ou une bande collante facilement décollable et recollable ne sont pas des scellés visés à l'article 283 du Code pénal²⁵.

Enfin, l'article 283 du Code pénal²⁶ protège les scellés apposés par ordre de l'autorité publique. A notre sens, cela suggère que, pour que le bris soit pénalement sanctionnable, le bourgmestre doit prévoir explicitement cette possibilité dans son arrêté de police ordonnant la fermeture du logement, en tant que mesure accessoire, en se fondant sur l'article 133ter de la Nouvelle loi communale et sur les articles du Code pénal (cf. modèles sur uvcw.be).

Conditions de validité

En toute hypothèse, les scellés administratifs doivent respecter :

- ✓ **le principe de proportionnalité** : ils ne peuvent être apposés que si la mesure est indispensable à la protection de la sécurité ou de la santé publiques. La mesure adoptée doit se trouver dans un rapport de stricte proportionnalité. Ainsi, en fonction de l'analyse du trouble constaté, il faudra déterminer, parmi le panel de mesures existantes, quelle serait la plus appropriée pour répondre au risque encouru de la manière la moins attentatoire aux droits fondamentaux et aux libertés²⁷. Conformément à la position de François Xavier, le bourgmestre devra se montrer vigilant à respecter le principe de proportionnalité lorsqu'une mesure affecte le droit à la vie privée ou la protection du domicile. Dans ces circonstances, les juridictions sont susceptibles d'exercer un contrôle renforcé afin de vérifier que l'intervention reste justifiée et proportionnée²⁸ ;

²⁴ L. Kennes et A. Weyembergh, op. cit., p. 361.

²⁵ Ces articles seront remplacés par les articles 666 et 667 du Livre II du Nouveau Code pénal qui entrera en vigueur à partir du 8.4.2026.

²⁶ V. supra

²⁷ Ambre Vassart, « L'adoption d'un arrêté de police du bourgmestre : quelles étapes à suivre ? », *Mouv. comm.* 3/2021, pp. 50-54 ; C.E., 22.1.2015, n° 229.948.

²⁸ F. Xavier, « L'accroissement du rôle du bourgmestre dans les matières liées à la sécurité, spécialement en ce qui concerne le radicalisme, l'extrémisme violent et le terrorisme », *Revue de droit communal* 2021/2, p. 17.

- ✓ **le principe de nécessité** : les scellés apposés doivent être temporaires et limités à ce qui est strictement requis pour atteindre l'objectif poursuivi ;
- ✓ **le respect des formes** : un arrêté motivé doit fonder la décision, précisant les raisons de l'interdiction et sa durée. Ainsi, l'arrêté doit préciser l'ensemble des motifs de droit mais également les motifs de faits qui ont amené le bourgmestre à prendre cette mesure-là plutôt qu'une autre²⁹. Sauf extrême urgence, il est également nécessaire de procéder à l'audition préalable des personnes intéressées et de répondre aux arguments soulevés par celles-ci dans la décision prise.

3. CONCLUSION

L'article 133ter de la Nouvelle loi communale encadre désormais la pose de scellés administratifs pour les établissements et confère une protection pénale au bris de ces scellés.

Selon notre interprétation, cette disposition **pourrait s'appliquer aux logements** lorsque le bourgmestre a préalablement pris une décision de fermeture d'un logement via un arrêté de police. Dans ce cas, le bris des scellés constituerait une infraction pénale, sous réserve d'être préalablement prévu dans l'arrêté de police et que le dispositif comporte :

- ✓ un **sceau ou une mention claire identifiant l'autorité publique** ;
- ✓ et **permette de constater toute rupture**.

Exemples pratiques de dispositifs pour interdire l'accès :

- ✓ **appartement à l'étage** : cadenas, chaînes, bande adhésive traversant la porte et le chambranle (éventuellement doublée d'une bande verticale) ou plomb de sécurité avec fil ou câble, portant mention officielle et éventuellement un numéro unique, etc. ;
- ✓ **maison individuelle** : cadenas, chaînes, scellage de toutes les entrées (portes et fenêtres) avec dispositif filaire ou bandes adhésives, etc. Tous ces dispositifs peuvent être numérotés et doivent comporter une mention officielle de l'autorité.

À défaut d'être considérée comme une infraction pénale, la rupture de ces dispositifs a, à tout le moins, le mérite d'informer l'autorité communale d'une violation de l'interdiction et peut justifier des mesures administratives complémentaires.

²⁹ Op. cit.

La mesure doit néanmoins être maniée avec prudence : exceptionnelle, proportionnée, motivée et limitée à ce qui est strictement nécessaire pour préserver la sécurité ou la salubrité publiques.

Enfin, nous soulignons que, faute de jurisprudence venant confirmer l'interprétation que nous proposons du nouvel article 133ter de la Nouvelle loi communale et de son éventuelle application aux logements, nous ne disposons d'aucun recul, à ce stade. Il n'est dès lors pas possible de garantir que cette lecture sera retenue par les juridictions administratives et judiciaires.

II. L'apposition d'astreintes par le bourgmestre dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative générale et spéciale en matière de logement

1. DÉFINITION ET NATURE JURIDIQUE DE L'ASTREINTE

Traditionnellement, l'astreinte est définie comme la condamnation pécuniaire accessoire à une décision de justice, prononcée par un juge à la demande d'une partie, et ayant pour but d'assurer l'exécution effective de cette décision³⁰.

Elle consiste dans le paiement d'une somme d'argent due par la personne condamnée tant qu'elle ne s'exécute pas volontairement.

L'astreinte constitue avant tout un **moyen de contrainte** et non une mesure indemnitaire : elle ne vise pas à réparer un préjudice, mais à pousser le débiteur à exécuter la décision³¹.

Elle s'impose ainsi comme un moyen procédural destiné à renforcer l'efficacité des jugements, notamment lorsque l'exécution forcée directe des obligations de faire ou de ne pas faire est difficile.

En droit civil, le régime général de l'astreinte est fixé par les articles 1385bis et suivants du Code judiciaire, qui confèrent aux juridictions la faculté d'y recourir.

2. LE PRINCIPE DE LÉGALITÉ EN DROIT ADMINISTRATIF

En droit administratif, la situation est fondamentalement différente. Les autorités administratives – qu'il s'agisse d'un bourgmestre ou d'un collège communal – ne disposent d'aucun pouvoir général d'imposer des astreintes.

Conformément au principe de légalité, une astreinte administrative ne peut être prononcée que si une base légale ou réglementaire expresse l'autorise.

Autrement dit, aucune autorité administrative ne peut créer elle-même un tel mécanisme coercitif en dehors des cas prévus par la loi ou le décret.

Ainsi, un bourgmestre qui impose, via un arrêté de police, la remise en état d'un bâtiment présentant un danger ne peut pas y ajouter une astreinte de 100 euros par jour de retard, à moins qu'un texte légal ne l'y autorise expressément. Il faut donc vérifier si une telle habilitation existe.

3. LES HYPOTHÈSES LÉGALES D'ASTREINTE ADMINISTRATIVE

Certaines législations sectorielles ont prévu expressément la possibilité pour l'administration d'imposer une astreinte afin d'assurer le respect de ses décisions.

Exemples :

- ✓ le Code de l'environnement autorise le fonctionnaire sanctionnateur à infliger une astreinte en cas de non-exécution des sanctions infligées (art. D.212);
- ✓ dans le domaine de la législation touristique (réforme du Code wallon du tourisme via le décret du 8.2.2024) : l'article D.V.16, par.2, prévoit que : « *Le fonctionnaire sanctionnateur peut ordonner une astreinte par jour de nonexécution [...] Le fonctionnaire sanctionnateur peut fixer l'astreinte soit à un montant global soit à un montant par unité de temps par infraction* » ;
- ✓ etc.

Dans ces hypothèses, le législateur a entendu doter l'administration d'un instrument de coercition efficace, capable de garantir l'effectivité de ses décisions sans devoir recourir systématiquement à la voie judiciaire.

³⁰ Pierre Nihoul et Philippe Levert, « L'astreinte et le Conseil d'Etat. *Éléments de jurisprudence* », v. https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal%3A139201/datastream/PDF_01/view

³¹ Idem p. 15 ; Xavier Malengreau « L'introduction de l'astreinte en droit belge », *Revue générale des assurances et des responsabilités*, 1981, p. 10348.

4. LE RENFORCEMENT RÉCENT DU MÉCANISME : LA LOI DU 15 JANVIER 2024

La loi du 15 janvier 2024 marque une évolution importante dans le régime des astreintes administratives, en ajoutant un article 133ter, paragraphe 2, dans la Nouvelle loi communale, qui stipule expressément que :

«Le bourgmestre peut imposer une astreinte administrative, lorsque le bourgmestre lui-même, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal impose ou a imposé une mesure de police administrative.

Le bourgmestre peut fixer l'astreinte soit à une somme unique, soit à une somme déterminée par unité de temps ou par infraction. Dans les deux derniers cas, le bourgmestre peut également fixer un montant au-delà duquel aucune astreinte n'est encourue.

Le bourgmestre peut fixer un délai dans lequel aucune astreinte n'est encourue.

Cette astreinte est due à la commune.

L'astreinte ne peut pas être recouvrée si la personne concernée ne peut pas exécuter la mesure de police administrative pour cause de force majeure. La personne concernée ou son conseil peut motiver ces circonstances par écrit ou oralement.

L'astreinte se prescrit par l'expiration d'un délai d'un an à compter du jour où elle est encourue ».

Cette disposition consacre désormais la faculté pour le bourgmestre d'imposer une astreinte administrative lorsqu'il ordonne ou a ordonné une mesure de police administrative.

Le texte emploie le terme « mesure de police administrative » sans autre précision, ce qui, selon nous, permet de couvrir aussi bien les mesures prises en application d'une police administrative spéciale, telle que le CWHD, que celles relevant de la police administrative générale sur base de l'article 135 de la Nouvelle loi communale.

Cette interprétation est confirmée par les travaux parlementaires qui stipulent qu'« *il est difficile de faire respecter des mesures de police administrative générale et spéciale, par exemple en cas de fermeture d'un établissement. Avec la pose de scellés administratifs et l'astreinte administrative, deux instruments légaux supplémentaires sont créés, qui assurent la force contraignante de la mesure sur le terrain. Ces mesures augmentent l'efficacité de l'ensemble de l'approche administrative, en particulier celles qui ont lieu dans le cadre de la criminalité déstabilisante.* ».

Concrètement, lorsqu'une mesure de police administrative est adoptée, le bourgmestre peut fixer une astreinte forfaitaire ou une astreinte périodique, due par jour ou par infraction constatée.

En cas de non-respect de la mesure, le montant prévu devient automatiquement exigible au profit de la commune, sauf cas de force majeure dûment motivée.

Le législateur a justifié cette réforme par la nécessité de rendre les mesures de police réellement contraignantes, notamment dans les cas où les scellés ou les fermetures administratives se révèlent difficiles à faire respecter.

Les travaux parlementaires précisent que « Une astreinte administrative est un instrument dont l'objectif est d'obtenir un résultat souhaité après l'imposition d'une mesure administrative. La personne concernée est motivée à entreprendre une certaine action. L'augmentation des coûts a pour but de forcer le responsable à se conformer à la mesure imposée et éviter ainsi de (nouvelles) violations de l'ordre public. Le bourgmestre décide au cas par cas s'il est opportun d'infliger une astreinte dans le cadre de la mesure de police administrative. L'astreinte ne peut être infligée que si elle est proportionnée au but recherché, pertinente et efficace. Le bourgmestre peut décider de déterminer un délai dans lequel l'astreinte n'est pas encourue. Cela doit permettre à la personne concernée d'exécuter la mesure à court terme par exemple sans qu'une astreinte soit due. Il est évident qu'en cas de force majeure empêchant la personne concernée d'exécuter des mesures (par exemple en raison d'une hospitalisation), l'astreinte pour cette période n'est pas valable.

Il est également évident que l'astreinte doit être budgétisée à un certain niveau, qui doit être proportionnel, pertinent et efficace compte tenu des circonstances dans lesquelles l'astreinte est appliquée. Cela doit être apprécié au cas par cas »³².

L'astreinte devient ainsi un outil dissuasif et incitatif, favorisant l'exécution volontaire plutôt que l'exécution forcée.

À titre d'exemple, lorsqu'un propriétaire laisse un logement dans un état d'insalubrité malgré l'ordre de réaliser les travaux émis par le bourgmestre, celui-ci peut, en lieu et place de l'exécution forcée des travaux par les services communaux ou par un tiers, prononcer à l'encontre du propriétaire une astreinte d'un montant de X euros par jour, jusqu'à complète réalisation des travaux prescrits.

³² <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/3152/55K3152001.pdf>, pp. 66 et 67.

Voyant que chaque jour de retard lui coûte de l'argent, le propriétaire réalise rapidement les travaux pour éviter d'accumuler les astreintes. Ainsi, **l'astreinte agit comme un outil dissuasif et incitatif**, ce qui permet d'obtenir l'exécution volontaire sans devoir passer par une exécution forcée.

5. CONDITIONS ET LIMITES D'APPLICATION

Pour être légale et valable, une astreinte administrative doit répondre à plusieurs conditions :

- ✓ elle doit reposer sur une **base légale explicite**, ce qui est le cas, désormais, en matière de logement sur base de l'article **133ter de la NLC** ;
- ✓ l'astreinte peut être définie comme une sanction pécuniaire destinée à forcer le débiteur d'une **obligation de faire ou ne pas faire à s'exécuter** ;
- ✓ **l'obligation visée doit être clairement définie dans le cadre de l'arrêté de police** (exemples : procéder aux travaux décrits dans l'arrêté, recourir à un expert pour déterminer les travaux à réaliser, évacuer les lieux, faire appel à une entreprise de dératisation...);
- ✓ le bourgmestre peut déterminer l'astreinte :
 - soit sous la forme d'un **montant unique**,
 - soit sous la forme d'un **montant calculé par unité de temps ou par infraction**.

Dans ces deux derniers cas, il peut également prévoir un **plafond maximal** au-delà duquel l'astreinte ne pourra plus augmenter ;

- ✓ le montant de l'astreinte doit être **proportionné, pertinent et efficace au regard du but poursuivi** ;
- ✓ le bénéficiaire doit disposer d'un **délai raisonnable**, en fonction des circonstances et de l'urgence, pour se conformer à la décision avant que l'astreinte ne soit due.

L'astreinte ne saurait devenir un moyen de répression déguisé : elle demeure avant tout un mécanisme de contrainte à finalité préventive et incitative, dont la légitimité repose sur sa proportionnalité et sa conformité au principe de légalité.

À défaut de paiement volontaire et en l'absence de contestation, l'astreinte fera l'objet d'une contrainte non fiscale dressée par le directeur financier de la commune. En cas de contestation, un recours en justice sera nécessaire.

L'astreinte ne peut pas être recouvrée si la personne concernée ne peut pas exécuter la mesure de police administrative **pour cause de force majeure**. La personne concernée ou son conseil peut motiver ces circonstances par écrit ou oralement.

Enfin, rappelons que l'astreinte se prescrit à l'expiration d'un délai d'un an à compter du jour où elle est encourue.

6. CONCLUSION

L'astreinte administrative illustre l'évolution du droit administratif belge vers une plus grande effectivité de l'action publique.

Longtemps réservée aux juridictions civiles, cette mesure trouve désormais sa place dans l'arsenal administratif, à condition qu'elle soit expressément autorisée, proportionnée et orientée vers l'exécution des décisions, et non vers la sanction.

Elle s'inscrit dans un mouvement général visant à renforcer la crédibilité et l'autorité des mesures administratives, tout en respectant les garanties fondamentales du droit public.

