

Position de la CODE sur les sanctions administratives communales

**Analyse CODE
Novembre 2012**

Le dossier dit « des incivilités » est une nouvelle fois à l'agenda politique. Pour rappel, l'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 prévoyait que la lutte contre les incivilités serait renforcée grâce à l'amélioration des sanctions administratives. L'augmentation du montant des amendes, ainsi que l'élargissement de la mesure à partir de 14 ans y étaient aussi évoqués.

Un avant-projet de loi est actuellement porté par la Ministre de l'intérieur. Il fut maintes fois brandi comme pouvant améliorer la sécurité des citoyens lors de la récente campagne en vue des élections communales. Il sera prochainement déposé devant le Parlement.

La Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) avait réalisé en 2007 une analyse sur le sujet¹ qui dénonçait déjà les dérives de ce système pour les jeunes à partir de 16 ans. Vu les récentes avancées de ce dossier, il nous a semblé essentiel de nous (re-)positionner sur le sujet.

Incivilités, sanctions administratives, ... quelques définitions

Mais tout d'abord, de quoi parle-t-on ? **Qu'est-ce qu'une incivilité ?** Dans son acceptation courante actuelle, le concept d'incivilités fait référence à des « comportements ou des petites infractions qui, isolément, sont d'une gravité réduite, mais dont la multiplication peut être génératrice de nuisances considérables »².

Avec la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives³, modifiée à diverses reprises, les communes ont reçu, via l'insertion d'un article 119*bis* dans la nouvelle loi communale, le pouvoir d'assortir de sanctions administratives leurs règlements et ordonnances.

¹ Voyez CODE, « Les mineurs et les sanctions administratives communales pour incivilités », Juin 2007, disponible sur www.lacode.be dans la rubrique Publications.

² F. Van Leeuw, « A propos des modifications législatives du Code pénal, de la nouvelle loi communale et de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse en vue de lutter contre les incivilités », *JDJ*, n°238, octobre 2004, p. 9.

³ *M.B.*, 10 juin 1999. Cette loi a été modifiée en 2004, 2005 et 2007.

La loi ne donne pas de définition précise de ce que recouvrent les incivilités, mais énonce que : « Le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance pour les mêmes infractions »⁴.

Notons dès à présent qu'une commune *peut* organiser ce système sur son territoire⁵, et que si elle l'organise, la commune doit en préciser, dans son règlement, l'application ou non du régime pour les mineurs⁶.

Qu'est-ce qu'une sanction administrative communale ? Une sanction administrative communale (SAC) peut être soit d'ordre pécuniaire (amendes portées dans l'avant-projet de loi à 350 euros pour les majeurs et à 175 euros pour les mineurs) ou d'ordre matériel. L'avant-projet ajoute la prestation citoyenne et l'interdiction de fréquenter un lieu déterminé pendant un mois, à diverses mesures déjà prévues dans le régime actuel (la médiation, la suspension ou le retrait d'une autorisation communale et la fermeture temporaire ou définitive d'un établissement).

Il va sans dire que lorsqu'un jeune commet un fait délinquant, il doit être sanctionné, mais dans le cadre d'un accompagnement global vers davantage de maturité et de responsabilisation, en tenant compte de tous les facteurs qui ont provoqué cette délinquance, dont beaucoup sont externes au jeune, et dans une perspective de prévention. Dès lors, nous ne pensons pas que les sanctions administratives soient une réponse adaptée aux incivilités commises par les jeunes. Elles relèvent implicitement de cette grande injustice qui consiste à réduire un problème complexe, aux multiples maillons, à son ultime maillon : un agent causal identifiable. Nous étions déjà défavorables à ce régime pour les jeunes de la tranche d'âge 16-18 ans. *A fortiori*, nous ne sommes pas plus favorables à l'extension de la mesure à la tranche d'âge 14-16 ans.

Une nouvelle fois, le jeune est clairement stigmatisé et considéré comme un délinquant en puissance à éduquer au plus vite, tel que le dénonçaient le Conseil de la Jeunesse, la Ligue des droits de l'Homme et d'autres acteurs dans un récent communiqué de presse⁷.

⁴ Article 119, par. 1.

⁵ En 2006, l'Union des Villes et des Communes en Wallonie a réalisé une cartographie relative à l'application des sanctions administratives en Wallonie, ainsi qu'au type de fonctionnaire sanctionnateur choisi par les communes, voyez <http://www.uvcw.be/espaces/police/334.cfm>. En octobre 2006, on peut constater que 63,4% des communes wallonnes appliquent les SAC, 5,3% étaient en train d'installer le régime des sanctions administratives communales et que 4,6% d'entre elles ne les appliquaient pas (pas d'informations pour les 26,7 % restant).

⁶ Union des Villes et des Communes en Wallonie, « Questions-réponses sur les sanctions administratives communales », <http://www.uvcw.be/espaces/police/339.cfm>

⁷ Conseil de la jeunesse, « Amendes administratives : puni à 14 ans ! », www.conseildelajeunesse.be

Le cadre légal

En matière de droits de l'enfant, le système proposé est incompatible avec la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, pourtant ratifiée par la Belgique⁸, à savoir que le mineur doit bénéficier d'un régime juridique spécifique aux mineurs d'âge⁹. Pour rappel, la Convention s'applique à tous les mineurs jusqu'à l'âge de 18 ans.

Un des principes fondamentaux du système pénal belge consacré par la Loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse, est celui de **l'irresponsabilité pénale des mineurs**. La philosophie du régime juridique repose notamment sur le principe selon lequel les mineurs ne sont pas des auteurs d'infractions comme les autres et qu'ils ne peuvent être tenus pour totalement responsable de leurs actes compte tenu de ce statut de citoyens en devenir. On parle de « système protectionnel ».

Le droit de la protection de la jeunesse donne aussi mission à l'Etat d'éduquer les jeunes, en ce compris lorsqu'une infraction¹⁰ a été commise. Ils ne peuvent dès lors, sauf exceptions, faire l'objet de peines et de sanctions à caractère pénal ordinaire, mais uniquement de mesures spéciales ayant un but éducatif et censées les remettre dans le « bon chemin », compte tenu des impératifs de la vie en société¹¹.

Lors du dernier passage de la Belgique devant le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies¹², le Comité s'est dit préoccupé par le fait que des sanctions administratives communales puissent être prises contre des enfants ayant manifesté un comportement antisocial, en dehors du système de justice pour mineurs. Il a recommandé à l'Etat belge d'évaluer la compatibilité des sanctions administratives avec la Convention¹³.

Pour la CODE, **l'avant-projet de loi rentre clairement en opposition avec ce cadre législatif protectionnel** en ce qu'elle se centre très largement sur un objectif de protection de la société¹⁴. C'est pourtant l'intérêt supérieur de l'enfant consacré par la Convention¹⁵ et par la Constitution¹⁶ qui doit primer avant tout !

⁸ Convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, approuvée par la loi du 25 novembre 1991, *M.B.*, 17 janvier 1992. Ci-après, la Convention.

⁹ Article 40 de la Convention : « Les Etats parties reconnaissent à tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui, et qui tient compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci ».

¹⁰ On parle ainsi de « fait qualifié infraction » concernant les mineurs.

¹¹ La loi a prévu plusieurs garanties pour assurer cet objectif, notamment la mise en place d'un tribunal spécifique pour juger les mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, le tribunal de la jeunesse.

¹² Pour plus d'information sur la présentation de rapports devant le Comité des droits de l'enfant, voyez l'analyse de la CODE, « Rapportage, rapports quinquennal, alternatif, etc. Quelques mots d'explication », Août 2010, disponible sur www.lacode.be

¹³ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observations finales, Belgique, 18 juin 2010, par. 82 g) et 83 h).

¹⁴ Voyez aussi Ligue des droits de l'Homme, « Trouillez jeunesse ! », dans le cadre de l'action « 9 questions à ma commune pour voter en connaissance de cause le 14 octobre », www.liguedh/communales2012

A l'instar du Délégué général aux droits de l'enfant de la Communauté française¹⁷, il nous semble par ailleurs important de rappeler le manque d'évaluation des sanctions administratives à l'égard de la tranche d'âge 16-18 ans (chiffres, efficacité, etc.) qui permettrait de considérer que cet outil atteint son objectif de responsabilisation. Le jeune qui se verra appliquer une telle mesure aura-t-il appris quelque chose ? Comme le souligne Jean Blairon, docteur en philosophie et lettres, « son extension à la tranche d'âge 14-16 ans paraît bien hasardeuse et improvisée »¹⁸.

Diverses critiques générales doivent également être émises à l'égard du système proposé.

Caractère arbitraire

Un premier point réside dans le manque d'une définition claire donnée au concept d'incivilité. L'avant-projet définit les incivilités comme « tout comportement individuel ou collectif (...) qui est de nature à troubler le déroulement harmonieux des activités et relations humaines et à réduire la qualité de vie de habitants d'une commune, d'une manière qui dépasse les contraintes normales de la vie sociale »¹⁹. Cette définition floue laisse libre cours à l'arbitraire. Tel que le dénonce la Ligue des droits de l'Homme, « le fait de déterminer les contours de l'infraction sur la base d'éléments aussi subjectifs et peu précis engendre une grave insécurité juridique »²⁰.

Champ d'application très large : vol, blessures, absentéisme scolaire, ... des incivilités ?

Le champ d'application de l'avant-projet de loi est ouvert à des faits comme le vol et les coups et blessures, qui sortent largement du champ des incivilités au sens strict. A l'instar du Délégué général aux droits de l'enfant, nous plaçons pour que ces faits restent du ressort de la protection de la jeunesse.

Nous nous inquiétons également que l'absentéisme scolaire puisse être associé au régime des incivilités²¹. En effet, la question du décrochage scolaire est une problématique complexe qui nécessite des réponses spécifiques. De plus, l'absentéisme n'est pas un délit dans le chef d'un jeune.

¹⁵ En son article 3.

¹⁶ En son article 22bis, alinéa 4.

¹⁷ Délégué général aux droits de l'enfant et Kinderrechtcommissariaat, Avis provisoire, 18 juin 2012.

¹⁸ J. Blairon, « Produits comme déchets, dès 14 ans ? », InterMag, octobre 2012.

¹⁹ Cité par la Ligue des droits de l'Homme dans le courrier du 29 juin 2012 adressé au politique concernant l'avant-projet de loi relatif aux sanctions administratives et aux mesures de police administrative des autorités communales.

²⁰ Courrier du 29 juin 2012 de la Ligue des droits de l'Homme, *op. cit.*

²¹ La Ministre de l'Intérieur et la Ministre de la Justice vont consulter les Ministres de l'enseignement et les 3 Unions des Villes et Communes pour examiner l'opportunité d'introduire dans la réforme des sanctions administratives communales l'infraction à l'obligation scolaire telle que prévue par l'article 5 de la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire. http://joellemilquet.be/IMG/pdf/note-sanctions_administratives.pdf

Dans son avis du 3 juillet 2012, l'Union des Villes et Communes de Wallonie rappelle qu'historiquement le régime devait permettre aux communes de sanctionner rapidement les « petites » infractions à l'ordre public, et déplore que « l'introduction d'infractions nouvelles (parfois étrangères à l'ordre public, parfois d'une gravité certaine) et de règles de procédure inspirées de la procédure pénale font que le régime des SAC laisse progressivement la place à l'instauration d'un corps de règles répressives parallèles au Code pénal »²².

Système discriminatoire

Il faut aussi relever un manque de sécurité juridique et de garanties procédurales.

Ainsi, un large pouvoir d'appréciation est laissé aux communes, ce qui permet qu'un fait puisse être poursuivi et puni dans une commune, tandis que dans la commune voisine, le même fait n'engendra pas de poursuite. C'est donc un système discriminatoire contraire au principe de non-discrimination défendu par la Convention²³ et par la Constitution²⁴.

Cet état de fait peut conduire à une situation particulièrement compliquée pour le jeune, « soumis à un environnement chaotique, incompréhensible et imprévisible » : le citoyen ne peut plus prévoir les conséquences de ses comportements puisqu'il est soumis à un ordre imprévisible²⁵. Jean Blairon relève aussi le paradoxe du système : « le projet de loi se justifie par la volonté de responsabiliser le jeune, alors que le dispositif qu'il met en place risque de produire des effets destructeurs sur son identité, son autonomie, conditions mêmes de la 'responsabilité' »²⁶.

Absence d'impartialité

De plus, il faut noter l'absence d'impartialité et d'indépendance du fonctionnaire communal, puisqu'en pratique, c'est lui, la victime, qui prononce et encaisse l'amende. Il faudrait au contraire qu'une instance tierce puisse prendre une mesure en toute impartialité.

Quid de la médiation ?

Pour les mineurs, loi impose l'organisation d'une médiation.

Pour rappel, la médiation peut être définie comme un processus alternatif de règlement des conflits caractérisé par l'intervention d'un tiers indépendant et impartial. Il recherchera les intérêts en présence et aidera les personnes à trouver leur solution, qui soit satisfaisante

²² Union des Villes et Communes de Wallonie, « Sanctions administratives communales : note d'orientation. Avis du CA du 3 juillet 2012 », www.uvcw.be

²³ Convention, art. 2.

²⁴ En ses articles 10 et 11.

²⁵ Le cas de deux jeunes arrêtés et gardés au poste de police de Malines en octobre 2012 parce qu'ils avaient mangé un sandwich sur le parvis d'une église et laissé des miettes par terre est un bel exemple des dérives possibles du système. Ils ont aussi reçu une amende de 100 euros. Voyez pour la manifestation de solidarité l'article « Broodje smeren tegen GAS » : <http://www.dewereldmorgen.be/foto/2012/11/13/broodje-smeren-tegen-gas>

²⁶ J. Blairon, *op. cit.*, pp. 2-3.

pour chacune d'elles. Il est donc essentiel de poser la question de la neutralité et de la formation d'un fonctionnaire sanctionnateur provincial qui est amené à mettre en place des médiations.

Par ailleurs, la CODE se questionne sur la praticabilité d'une médiation entre un auteur et une victime identifiable et identifiée. En effet, à l'heure actuelle, la majeure partie des incivilités pour lesquelles les fonctionnaires sanctionneurs sont sollicités sont : les divagations d'animaux, les chiens sans laisse ou sans muselière, les sacs d'ordure déposés en dehors des horaires prévus, l'alcool consommé sur les lieux publics, mais aussi les tags, le tapage nocturne, les dégradations, ... Dans la plupart des cas, l'auteur mineur serait donc amené à entamer une médiation avec le Bourgmestre de la commune?

Enfin, la loi indique que la médiation consiste à réparer le dommage causé. Dans les faits, c'est pratiquement impossible. Les fonctionnaires sanctionneurs se voient dès lors contraints d'imposer des travaux d'intérêt général ou des prestations aux mineurs d'âge. Or, les prestations d'intérêt général et les médiations sont de la compétence des SPEP (Services de Prestations Educatives ou Philanthropiques) qui sont des services subventionnés par l'Aide à la jeunesse...

En conclusion...

La CODE s'oppose à l'élargissement du régime des sanctions administratives à la tranche d'âge 14-16 ans et réclame des débats sur l'opportunité de ce système, l'audition d'experts sur les questions de la jeunesse, sur le droit constitutionnel et administratif, etc.

Elle rappelle la nécessité de mesurer aussi son impact sur les plus pauvres, puisqu'en pratique ce seront les parents qui devront en assumer la charge financière éventuelle.

Elle invite les politiques à mener une réflexion plus large sur le statut du jeune dans notre société d'aujourd'hui.

Il nous semble que Jean Blairon résume bien le paradoxe des jeunes d'aujourd'hui : « Le statut de jeune est ainsi devenu incohérent d'un point de vue juridique, mais aussi social et culturel : soumis à des sollicitations de consommateurs accomplis alors que les moyens leur manquent de plus en plus, sommés d'être des acteurs sans être souvent consultés, décrits comme 'l'avenir de la société' alors que les pratiques de celle-ci relèvent de plus en plus du rejet, les jeunes peuvent avoir le tournis. Le plus violent des paradoxes auxquels ils sont soumis est encore de voir l'Etat leur prêcher partout la 'responsabilisation', alors que le même Etat n'a de cesse que de se défaire de ses propres responsabilités en matière de droit protectionnel vis-à-vis de la jeunesse précisément »²⁷.

A l'instar de la Ligue des droits de l'Homme et du Conseil de la Jeunesse notamment, la CODE préconise aussi des politiques préventives destinées à améliorer le « vivre ensemble »

²⁷ *Ibid.*, p. 4.

et regrette l'élargissement des compétences communales à ce volet répressif au détriment de ses compétences en termes de cohésion sociale, d'aménagement du territoire, de loisirs et de divertissements, de sport. « Ces champs d'actions, s'ils étaient parfois mieux exploités, pourraient permettre d'améliorer nos espaces de vie pour les rendre plus conviviaux. Les habitants des communes occuperaient alors peut-être davantage l'espace public. La présence humaine est le meilleur antidote aux comportements irrespectueux. Pas besoin de dénoncer, ni d'appeler la police, la seule présence des uns et des autres, le fait de se parler et de se connaître rend l'espace public plus respectable »²⁸.

Cette analyse a été réalisée par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) et représente la position de la majorité de ses membres.

La CODE est un réseau d'associations ayant pour objectif de veiller à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique. En font partie : Amnesty international, Association Française Dolto, ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), le BICE (Bureau International Catholique de l'Enfance) Belgique, le Conseil de la Jeunesse, DEI (Défense des enfants international) Belgique section francophone, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes) Belgique, la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, Plan Belgique et UNICEF Belgique. La CODE a notamment pour objet de réaliser un Rapport alternatif sur l'application de la Convention qui est destiné au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies.

Rue Marché aux Poulets 30 à 1000 Bruxelles - www.lacode.be - info@lacode.be

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

²⁸ Ligue des droits de l'Homme, « Trouillez jeunesse ! », dans le cadre de l'action « 9 questions à ma commune pour voter en connaissance de cause le 14 octobre », www.liguedh/communales2012.