

Les mineurs et les sanctions administratives communales pour incivilités

CODE – Juin 2007

Sous la forme de la présente analyse, la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) souhaite apporter un regard critique sur une dimension particulière de la justice des mineurs : celle concernant les sanctions administratives communales pour incivilités. Il faut savoir que, dans son acception 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 »¹.

Rappelons qu'un des principes fondamentaux du système pénal belge, consacré par la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse², est celui de l'irresponsabilité pénale³ des mineurs. La philosophie du régime juridique repose notamment sur le principe selon lequel les mineurs ne sont pas des auteurs d'infraction comme les autres et sur la présomption qu'ils n'ont pas le discernement suffisant pour se rendre compte que leurs comportements sont mauvais. Dès lors, ils ne peuvent, sauf exceptions, faire l'objet de peines ou de sanctions à caractère pénal ordinaire, mais uniquement de mesures spéciales ayant un but éducatif et censées les remettre dans le droit chemin, compte tenu des impératifs de la vie en société.

La loi a prévu plusieurs garanties pour assurer cet objectif (mise en place d'un tribunal particulier pour juger les mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction ; le tribunal de la jeunesse ; dans ce cadre, notamment des enquêtes de personnalité des mineurs sont menées), tout en prévoyant néanmoins certaines dérogations pour des cas spécifiques (infractions de roulage, récidives, etc.). Ces dernières sont comprises comme des exceptions au principe ; elles doivent être justifiées par le fait qu'elles reposent sur un fondement objectif et raisonnable.

Cependant, ces dernières années, plusieurs lois sont venues ajouter de nouvelles exceptions à ce régime protecteur, dans le but d'une part de répondre à la délinquance juvénile et d'autre part de lutter contre les incivilités et les sentiments d'impunité et d'insécurité qu'elles provoquent. Il s'agit principalement de la nouvelle loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes⁴, de la loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse⁵, ainsi que de la loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale⁶.

¹ F. Van Leeuw, « A propos des modifications législatives du Code pénal, de la nouvelle communale et de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse en vue de lutter contre les incivilités », *J.D.J.*, n° 238, p. 9.

² *M.B.*, 15 avril 1965.

³ La responsabilité pénale est l'obligation de répondre des infractions que l'on a commises et de subir la peine prévue par le texte qui les réprime. En ce qui concerne les mineurs, un système particulier a été mis en place, selon lequel, ils sont présumés irresponsables pénalement. Toutefois, cette irresponsabilité peut être mise en cause pour les mineurs âgés entre 13 et 18 ans.

⁴ *M.B.*, 10 juin 1999.

⁵ *M.B.*, 25 juin 2004.

⁶ *M.B.*, 23 juillet 2004.

Afin d'assurer une répression rapide et efficace de ces incivilités, le législateur a donc introduit plusieurs modifications législatives afin de mettre en place un mécanisme permettant aux communes d'intervenir et de sanctionner tout comportement nuisible en infligeant des sanctions administratives, y compris aux mineurs âgés de moins de 16 ans. Dorénavant ceux-ci peuvent se voir infliger une amende de 125 euros pour une infraction aux règlements et ordonnances communaux⁷.

Pour les mineurs âgés de plus de 16 ans, on assiste à l'émergence d'un nouveau principe, selon lequel ces derniers disposeraient, contrairement à l'idée initiale de la loi du 8 avril 1965, d'une capacité de discernement suffisante pour assumer les conséquences de leurs actes. On constate une tendance générale actuelle à vouloir rapprocher le traitement des ces jeunes de celui des adultes, en s'écartant par ce fait de l'esprit initial de la loi du 8 avril 1965 qui se voulait davantage protectrice que sanctionnatrice.

Dans la même lignée, notons que la récente loi du 25 janvier 2007⁸ incrimine à présent spécifiquement le graffiti et la dégradation de propriétés immobilières d'autrui. Dorénavant, la commune peut sanctionner administrativement toute personne de plus de 16 ans qui réalise un graffiti sans autorisation ou qui dégrade volontairement la propriété d'autrui. Le fonctionnaire sanctionnateur pourra intervenir en l'absence de réaction du Parquet dans un délai de deux mois. Malgré les critiques du Conseil d'Etat, la Ministre de la Justice n'a pas estimé utile de définir le concept du graffiti, laissant là la porte libre à des interprétations abusives.

Le système même des sanctions administratives appelle plusieurs critiques concernant les garanties en matière de respect des droits de la défense et plus généralement des principes de droit pénal. Les jeunes sont tributaires de la décision d'un fonctionnaire communal, organe d'une autorité administrative. La sanction conserve malgré tout un caractère pénal, ce qui doit requérir le respect de certaines garanties procédurales (principe d'égalité de traitement, accès automatique au juge, etc.).

D'autres critiques doivent être formulées à l'égard de la situation des mineurs.

Au départ, la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes ne prévoyait aucune disposition à leur propos. Ce n'est que lors de l'adoption de la loi du 7 mai 2004 que le législateur élargit le champ d'application de l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale aux mineurs âgés de plus de 16 ans, tout en oubliant, dans sa précipitation, les spécificités qu'implique la minorité d'âge dans notre système juridique (incapacité pénale des mineurs, principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, etc.).

Un recours en annulation a été introduit contre la loi du 7 mai 2004 par la Ligue des droits de l'Homme et Défense des Enfants International (DEI)⁹, devant la Cour d'arbitrage¹⁰, qui a rendu son arrêt le 18 janvier 2006¹¹. La principale critique se rapportait à la possibilité d'infliger des sanctions pénales à des mineurs sans leur accorder la protection de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse. L'arrêt rendu par la Cour est nuancé : si d'un coté il annule certaines dispositions de la loi, de l'autre il ne remet pas en cause le système lui-même. La Cour admet le principe des sanctions communales à l'encontre des mineurs, pour autant qu'il existe une justification raisonnable afin de permettre au législateur d'abandonner le souci qu'il a manifesté de protéger ceux-ci. En outre, elle

⁷ Art. 119 bis de la nouvelle loi communale, inséré par la loi du 13 mai 1999, *op. cit.*

⁸ Loi du 25 janvier 2007 visant à réprimer le graffiti et la dégradation des propriétés immobilières et modifiant la nouvelle loi communale, *M.B.*, 20 février 2002.

⁹ Rappelons que ces deux associations sont membres de la CODE. Plus de précisions via www.lacode.be.

¹⁰ Appelée « Cour constitutionnelle » (C. Const.) depuis le 7 mai 2007.

¹¹ C. Const., 18 janvier 2006, n°6/2006.

conclut que ce nouveau régime répressif ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits des mineurs, pour autant que la procédure prévoie des garanties procédurales équivalentes à celles qui sont prévues en faveur des mineurs par la loi du 8 avril 1965.

Avant même que l'arrêt ne soit rendu, et pour répondre aux critiques formulées par les plaignants, le législateur a réagi par la loi modificatrice du 20 juillet 2005¹². Cette dernière répond partiellement aux failles de la loi du 7 mai 2004, en prévoyant certaines garanties procédurales telles que :

- l'association des parents à la procédure (y compris pour payer l'amende) ;
- la possibilité de faire appel de la décision du tribunal de la jeunesse (même si aucun délai ne lui est imposé pour statuer); et
- le caractère obligatoire de la médiation.

Néanmoins, certaines critiques de la loi demeurent. En premier lieu, notons l'absence d'impartialité et d'indépendance du fonctionnaire communal qui constate, prononce et encaisse l'amende. Il existe également des incohérences au niveau des points de départ des délais et des concours d'infractions. Enfin, relevons une incompatibilité de principe entre un système de sanctions administratives purement objectives et le système originel de protection de la jeunesse envisagé par la loi du 8 avril 1965, basé sur la personnalité du mineur et entouré de garanties spécifiques et nécessaires à son assistance.

Par l'application aux mineurs d'un régime de répression administrative et en confiant à un fonctionnaire le pouvoir de sanctionner un mineur, le législateur a franchi une nouvelle étape et a résolument ré-ouvert une brèche dans le régime protectionnel spécifique jusqu'alors appliqué à ces derniers. De plus, il a relancé le débat, plus général, de la modification du régime applicable aux mineurs ainsi que la question de l'âge à partir duquel un mineur peut être considéré comme pénalement responsable. Rappelons que la Convention internationale des droits de l'enfant protège les mineurs jusqu'à l'âge de 18 ans...

Cette analyse a été réalisée pour la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), sur base d'un texte écrit par Sandrine Platteau, stagiaire auprès de la Ligue des droits de l'Homme.

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 , ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), DEI (Défense des enfants international) Belgique section francophone, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes), 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. Voir www.lacode.be.

*Avec le soutien du Ministère de la Communauté française
Direction générale de la Culture – Service général de la jeunesse et de l'éducation permanente.*

¹² Loi du 25 juillet 2005 portant des dispositions diverses, M.B., 29 juillet 2007, art. 21 et 22.