
La loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales¹ (SAC) a fait couler beaucoup d'encre et mobilisé de nombreux opposants en raison, entre autres, de l'impact que celle-ci pourrait avoir, et aura nécessairement, sur les droits des mineurs. En effet, cette loi permet de sanctionner administrativement un mineur dès l'âge de 14 ans. Afin de lutter contre les incivilités, de nouvelles incriminations ont été rajoutées à la liste de celles qui pouvaient déjà faire l'objet d'une sanction administrative communale, et le montant maximum des amendes pouvant être infligées à un mineur est passé à 175 euros.

La présente contribution a pour objectif d'analyser la compatibilité de cette loi avec la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). La question mérite en effet d'être posée et l'a d'ailleurs déjà été par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies. En effet, ce dernier, avant même l'adoption de la présente législation avait noté « avec une inquiétude particulière que (...) [d]es amendes administratives communales peuvent être infligées aux enfants pour un comportement antisocial en dehors du système de justice pour mineurs »². De ce fait, il avait demandé à l'Etat belge d'« évaluer la compatibilité des amendes administratives avec la Convention »³. Force est de constater que la Belgique n'a jamais répondu aux demandes du Comité. Bien au contraire, elle a étendu de manière drastique la portée de cette législation, sans procéder à une quelconque évaluation préalable du système existant.

La question de la compatibilité de cette législation avec la CIDE se pose dans le fondement même de la loi. En effet, la CIDE postule que, « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* »⁴. L'article 22bis, al. 4 de la Constitution supprime par ailleurs l'incertitude quant à l'application directe de l'article 3.1. de la CIDE, en ce qu'il reprend son contenu. On peut émettre des doutes quant à la prise en compte de la

¹ Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013.

² Comité des droits de l'enfant, Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention - OBSERVATIONS FINALES : Belgique, Genève, 11 juin 2010, CRC/C/BEL/CO/3-4, §§ 82 et 82, g), pp. 19-20.

³ *Ibid.*, § 83, h), p. 20.

⁴ Art. 3.1. CIDE.

primauté de cette notion d'intérêt supérieur de l'enfant par cette loi du 24 juin 2013 qui se centre principalement sur un objectif de protection de la société, dans le cadre de la lutte contre les incivilités. Par ailleurs, l'article 3.1. de la CIDE doit être mis en corrélation avec l'ensemble de la CIDE et fonde un nouveau statut : l'enfant sujet de droit⁵. L'intérêt supérieur de l'enfant peut donc se comprendre comme impliquant le respect de l'ensemble de ses droits. Dès lors, il importe d'analyser la compatibilité entre la nouvelle loi et les droits garantis par la CIDE. En effet, nombre de dispositions sont prévues pour éviter que l'on fasse de l'enfant le mini-adulte qu'il n'est pas, et il importe que la loi s'inscrive dans cette même logique.

Les articles les plus pertinents de la Convention, au regard de la nouvelle législation relative aux SAC, sont analysés dans le cadre de la présente publication : principe de non-discrimination (article 2), droit au respect de sa vie privée et à la liberté d'association et de réunion pacifique (articles 15 et 16), soutien aux parents (article 18.2.), droit à un traitement digne (article 40.1.), principe de légalité (article 40.2., a), droit à la présomption d'innocence (article 40.2., b), (i)), droit à une assistance juridique (article 40.2., b), (ii)), droit d'être jugé par une autorité indépendante et impartiale: article 40.2., b), (iii)), droit à un recours : article 40.2., b), (v)) et droit à un système spécialement conçu pour les enfants (article 40.3.).

- **Principe de non-discrimination (article 2)**

En vertu du principe de non-discrimination, une égalité de traitement de tous les enfants en conflit avec la loi est exigée. Pourtant, la loi relative aux SAC est en porte-à-faux avec ce principe puisque les communes gardent une grande marge d'appréciation quant à la détermination des faits pouvant faire l'objet de ce dispositif et quant à la détermination des catégories de personnes pouvant être poursuivies⁶. Cela signifie que deux jeunes de 14 ans accusés des mêmes faits pourront faire l'objet d'un traitement différent en fonction de la commune dans laquelle ils sont poursuivis. Nous avons dès lors affaire à un système discriminatoire.

Une autre forme de discrimination peut se faire jour quant à l'accès au droit. En effet, bien que la loi prévoit une information aux mineurs et à leurs parents concernant les faits susceptibles d'engendrer une sanction administrative⁷, cette information n'atteindra probablement pas les mineurs et leurs parents qui ne fréquentent qu'occasionnellement une

⁵ J. ZERMATTEN, « L'Intérêt Supérieur de l'Enfant, de l'Analyse Littérale à la Portée Philosophique », Institut international des droits de l'enfant, Working report 3-2003, p. 14, www.childsrights.org/html/documents/wr/2003-3_fr.pdf, (17/09/2013).

⁶ Art. 2, 3, 4 de la loi du 24 juin 2013.

⁷ Art. 15 de la loi du 24 juin 2013.

commune, par exemple pour y exercer un loisir, contrairement aux mineurs habitant dans cette commune⁸.

Enfin, en cas d'infractions mixtes⁹, le fait que la procédure soit réglée par des protocoles d'accord conclus entre le parquet et le collègue des bourgmestres et échevins¹⁰ pose problème quant à l'égalité des citoyens devant la loi¹¹. En effet, les procédures risquent de varier d'une commune à l'autre, ce qui est également discriminatoire.

- **Droit au respect de sa vie privée et à la liberté d'association et de réunion pacifique (articles 15 et 16)**

L'interdiction de fréquenter des lieux pendant une durée d'un mois (renouvelable une fois) porte atteinte au droit à la vie privée et au droit d'aller et venir¹². De nombreuses questions concernant le traitement des données à caractère personnel récoltées à l'occasion de l'application de ce type de sanction restent sans réponse, malgré l'avis rendu par la Commission de la protection de la vie privée¹³. A titre d'exemple : combien de temps les données seront-elles conservées ? Par qui ? Dans quel but ? Qui aura accès à ces données ?

- **Soutien aux parents (article 18.2.)**

Le principe même d'une amende administrative pour « punir » des enfants pose problème. Tout d'abord, cette mesure fait porter aux parents la responsabilité de la délinquance de leur enfant. En effet, puisque les enfants se voient dans l'interdiction de travailler avant d'atteindre l'âge de 16 ans¹⁴, ce sont les parents qui devront supporter le paiement de l'amende. Or, ne pas impliquer le mineur dans la mesure qui est prise à son encontre ne semble pas la méthode la plus adéquate pour l'aider à acquérir le sens des responsabilités¹⁵. Mais pis encore, cela va à l'encontre du mécanisme de protection des droits de l'enfant prévu par la CIDE, notamment en son article 18.2. Ce dernier prévoit que : « *Pour garantir et promouvoir les droits énoncés dans la présente Convention, les Etats parties accordent l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant* ». Il importe dès lors de faire des parents des collaborateurs dans l'éducation de leur enfant, plutôt que de les considérer comme la

⁸ T. MOREAU, « Les mineurs et l'avant-projet de loi relatif aux sanctions administratives communales visant à lutter contre les incivilités », *JDJ*, n° 323, mars 2013, p. 9.

⁹ Une infraction mixte est une infraction faisant à la fois l'objet d'une répression par le Code pénal et d'une répression par une réglementation communale.

¹⁰ Art. 23 de la loi du 24 juin 2013.

¹¹ Ligue des droits de l'Homme, « Critique du projet de loi relatif aux sanctions communales », 9 avril 2013, p. 3, http://www.liguedh.be/images/PDF/documentation/analyses_juridiques/analyse_critique_projet_sac_avril2013.pdf.

¹² Art. 47 de la loi du 24 juin 2013.

¹³ Avis de la Commission de la protection de la vie privée du 30 janvier 2013, n° 4/2013, p. 9, points 14-29.

¹⁴ Art. 6 et 7 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail, *M.B.*, 30 mars 1971.

¹⁵ T. MOREAU, *op. cit.*, p. 3.

cause de leur délinquance¹⁶. Par ailleurs, dans les familles plus précarisées, n'est-ce pas tout le contraire que cette mesure des sanctions administratives attribuables aux jeunes dès 14 ans réalise *in fine* ? L'augmentation du maximum de l'amende à 175 euros pour les mineurs risque de préjudicier les plus faibles et ne paraît pas justifiée¹⁷.

- **Droit à un traitement digne (article 40.1.)**

L'article 40.1. de la CIDE garantit au mineur 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 tienne 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* ».

Le terme « traitement » n'a pas été choisi au hasard : il n'est pas synonyme du mot « peine ». Or, les sanctions administratives relèvent de la matière pénale¹⁸ et visent avant tout à punir. Comme l'indique la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), le seul fait de qualifier une sanction en sanction administrative ne suffit pas à transformer une sanction de nature pénale en sanction d'un autre type¹⁹. Le Conseil d'Etat, lui aussi, considère que les sanctions administratives sont des sanctions à caractère pénal, en ce qu'elles visent avant tout à réprimer et qu'elles s'adressent à tout le monde²⁰. En appliquant cette sanction au mineur, on l'assimile à un mini-adulte²¹.

Ces sanctions ne semblent pas aptes à remplir les objectifs énoncés à l'article 40.1. et sont, au surplus, contraires au modèle protectionnel que la Belgique a choisi, et qui se veut éducatif. Ce système tend à considérer que les mineurs sont irresponsables pénalement parce qu'ils sont des citoyens en devenir et privilégie dès lors, pour répondre aux infractions²² commises par eux, des mesures de garde, de préservation et d'éducation, sauf dans trois hypothèses définies par la loi²³. Les incivilités ne font pas partie de ces exceptions. Par ailleurs, si l'on prête attention plus attentivement aux finalités visées, les sanctions administratives semblent être contreproductives puisqu'il s'agit finalement d'une stigmatisation des jeunes en tant que « délinquants en puissance »²⁴.

¹⁶ *Ibid.*, p. 5.

¹⁷ Ligue des Droits de l'Homme, *op. cit.*

¹⁸ Voy. notamment Cour eur. D.H., 10 février 2009, *Serguei Zoltoukhine c. Russie*, § 52 et s.; Cour eur. D.H., 4 mars 2004, *Silversters Horeca Service c. Belgique*, § 23.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Projet de loi relatif aux sanctions administratives dans les communes, Avis du Conseil d'Etat, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/1, p. 15.

²¹ T. MOREAU, *op. cit.*, p. 2.

²² Nommés « faits qualifiés infraction » pour les mineurs.

²³ Sont visées : les infractions en matière de roulage, le dessaisissement et la condamnation définitive suite à un dessaisissement (loi 8 avril 1965, art. 36*bis*, 1°; 57*bis* et 57*bis*, § 5).

²⁴ Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), « Position de la CODE sur les sanctions administratives communales », novembre 2012, via <http://www.lacode.be>

En ce qui concerne les **amendes administratives**, on voit mal comment faire payer une somme d'argent à un jeune peut favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle et lui faire assumer un rôle constructif dans la société, surtout que *in fine*, ce sont les parents, les tuteurs ou les personnes ayant la garde du mineur qui la payeront²⁵. En outre, le montant de l'amende va dépendre de la gravité des faits et d'une éventuelle récidive²⁶ mais pas du milieu et de la personnalité du jeune, contrairement à ce que la loi du 8 avril 1965 prescrit pour le choix des mesures protectionnelles de garde, préservation et d'éducation²⁷.

Certes, d'autres mesures²⁸ peuvent être privilégiées préalablement à l'amende mais ces dernières sont loin d'être exemptes de critiques et, à l'exception de la médiation²⁹, elles sont seulement facultatives.

Tout d'abord, la **procédure d'implication familiale** n'est pas obligatoire, ce qui ne contribue pas à privilégier le rôle des parents dans l'éducation de leur enfant³⁰ comme le prescrit l'article 18 de la CIDE. De plus, même si le fonctionnaire sanctionnateur est satisfait des mesures proposées par les père, mère, tuteur ou personnes qui ont la garde de l'enfant, il peut tout de même décider de commencer la procédure administrative³¹. Le jeune pourrait alors se voir sanctionné doublement : par ses parents et par le fonctionnaire³².

Ensuite, la **médiation** suppose l'accord du mineur. Le commentaire des articles de loi prévoit par ailleurs « *qu'il pourra uniquement être question d'une médiation locale réussie pour autant que le mineur reconnaisse les faits qui peuvent être sanctionnés par une amende administrative et qu'il soit d'accord avant d'entrer dans la procédure de médiation* »³³. En cas d'échec, le mineur sera donc toujours considéré comme coupable puisqu'il a dû reconnaître les faits afin d'entamer la médiation³⁴. Il serait alors « coincé » et privé de ses droits de la défense, et ce même si l'échec ne résulte pas d'un manque de volonté ou d'une faute de sa part. Ce manque de loyauté du système est finalement un mauvais exemple sur le plan éducatif pour le mineur³⁵ et ne va dès lors pas dans le sens de l'article 40.1. de la

²⁵ L'article 14, § 2 de la loi du 24 juin 2013 prévoit que les père et mère, tuteur ou personnes qui ont la garde du mineur sont civilement responsables du paiement de l'amende administrative.

²⁶ Art. 7 de la loi du 24 juin 2013.

²⁷ Art. 37, 1° et 2° de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait, *M.B.*, 15 avril 1965, pp. 4014 et suiv.

²⁸ Les diverses procédures applicables aux mineurs, prévues par la nouvelle loi, sont la procédure d'implication parentale (art. 17), la procédure de médiation locale (art. 18) et la procédure de prestation citoyenne effectuée par le mineur (art. 19).

²⁹ « *L'offre de médiation locale [...] est obligatoire lorsqu'elle se rapporte aux mineurs ayant atteint l'âge de quatorze ans accomplis aux moments des faits* », Art. 18, § 2 de la loi du 24 juin 2013.

³⁰ T. MOREAU, « Les mineurs et l'avant-projet de loi relatif aux sanctions administratives communales visant à lutter contre les incivilités », *JDJ*, n° 323, mars 2013, p. 9.

³¹ Art. 17, § 3 de la loi du 24 juin 2013.

³² Avis du Délégué général aux droits de l'enfant, Sanctions administratives communales, 15 avril 2013.

³³ T. MOREAU, *op. cit.*, p. 10.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

Convention. Surtout si on s'en tient à la finalité de la médiation qui est de réparer le dommage. Cet objectif s'avèrera fréquemment impossible à atteindre et donc le fonctionnaire sera forcé de passer à l'étape suivante, à savoir la prestation éducative ou l'amende, ce au détriment du mineur³⁶. Au surplus, c'est au fonctionnaire sanctionnateur qu'il appartient de juger de la réussite ou de l'échec de la médiation mais des doutes peuvent être émis quant à la neutralité de celui-ci, sachant que, dans des cas où seule la commune est victime de l'incivilité, elle sera également l'interlocuteur dans cette médiation³⁷. La médiation se tiendra-t-elle entre le mineur et le bourgmestre ?³⁸

Enfin, le fonctionnaire sanctionnateur pourrait proposer une **prestation citoyenne**. Celle-ci est sensée permettre au jeune de prendre conscience de ses incivilités et de ses conséquences³⁹. Cependant, elle pourrait avoir l'effet inverse de celui escompté et être ressentie comme une punition si elle n'a aucun sens pour le jeune⁴⁰. Si on veut vraiment que ces mesures aient une portée éducative, le fonctionnaire sanctionnateur devrait au moins rencontrer le jeune pour voir quelle mesure est la plus appropriée. En outre, une prestation éducative suppose un accompagnement professionnel, tel que celui organisé par les SPEP (Services de Prestations Educatives ou Philanthropiques), subventionnés par l'Aide à la jeunesse. Enfin, puisque le délai pour agir est court, et que les SAC visent à permettre de réagir rapidement, il y a un risque que le fonctionnaire sanctionnateur préfère les amendes aux mesures qui se veulent éducatives mais qui s'étendent dans le temps.

Par ailleurs, il est utile de rappeler qu'aucune étude ne prouve que l'octroi de sanctions administratives pour les mineurs de 16 ans a eu pour effet une diminution de la délinquance juvénile. Une étude réalisée par le Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant démontre au contraire que très peu de communes ont appliqué les sanctions administratives (introduites par la loi du 17 juin 2004) à l'égard des mineurs de 16 à 18 ans⁴¹. On comprend dès lors mal pourquoi le gouvernement s'entête dans cette voie, si ce n'est pour des visées électoralistes.

- **Principe de légalité (article 40.2., a))**

Le principe de légalité suppose que tout régime de sanction soit clairement défini dans un texte accessible aux citoyens. C'est le principe fondamental du droit à la sécurité juridique. Or les notions d'« incivilité » et de « nuisance » sont vagues, ce qui ouvre la porte à

³⁶ CODE, *op. cit.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Communiqué de presse de la Vice-Première Ministre, Ministre de l'Intérieur et de l'Egalité des chances, La réforme sur les sanctions administratives adoptée en Conseil des ministres, Bruxelles, le 13 décembre 2012, p. 3.

⁴⁰ S. DURVIAUX, « SAC : deux points de vue contrastés », *JDJ*, n° 324, avril 2013, p. 13.

⁴¹ Rapport annuel 2011-2012 du Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, p. 63 et s.

l'arbitraire⁴². En effet, qui dit définition large, dit interprétation différente selon la subjectivité de l'agent constatateur⁴³. Que recouvrent exactement ces notions ? L'absentéisme scolaire, par exemple, pourrait-il être couvert par la notion d'incivilité ?⁴⁴

En outre, ce principe exige que le citoyen soit informé des comportements passibles d'une sanction administrative. Bien que la loi prévoit une exigence d'information, cette dernière semble inadéquate en raison de la mobilité des jeunes dans les différentes communes. Ceux-ci seront presque dans l'impossibilité de savoir ce qui peut faire l'objet d'une sanction administrative en raison de l'imbrication des différentes communes, à Bruxelles par exemple⁴⁵. Ceci se rajoute au fait que les mineurs ne connaissent généralement pas la loi, étant en phase d'apprentissage⁴⁶.

- **Droit à la présomption d'innocence (article 40.2., b), (i))**

Le mineur, comme l'adulte, a droit à la garantie de la présomption d'innocence jusqu'à l'établissement légal de sa culpabilité. Comme il a été vu précédemment, ce principe est mis à mal par la « présomption de culpabilité » en cas d'échec d'une médiation. En effet, le fonctionnaire sanctionnateur ne pourra se départir du fait que le jeune a commis l'incivilité en question lorsqu'il devra proposer une prestation ou imposera le paiement d'une amende⁴⁷, vu qu'il aura déjà reconnu les faits.

Ensuite, cette présomption est sensée subsister jusqu'à ce que la culpabilité soit établie légalement. L'élargissement des faits passibles de sanctions administratives pose question parce que pour les infractions de nature pénale, c'est au tribunal de la jeunesse qu'il revient d'établir la culpabilité de manière légale, c'est-à-dire dans le respect des garanties fondamentales que sont les droits de la défense et le procès équitable. Ces garanties ne seront pas respectées, puisque le « juge » n'est en rien indépendant et impartial.

- **Droit à une assistance juridique (article 40.2., b), (ii))**

Vu la formulation actuelle de l'alinéa 5 de l'article 16 de la loi du 24 juin 2013, un mineur pourrait se voir priver de l'assistance d'un avocat s'il n'en fait pas la demande lors d'une procédure de médiation⁴⁸. La présence d'un avocat devrait être rendue obligatoire pour rencontrer le prescrit de l'article 40.2., b), (ii) de la CIDE, y compris en cas de médiation⁴⁹. Le

⁴² Avis du Délégué général aux droits de l'enfant, Sanctions administratives communales, 15 avril 2013.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ CODE, *op. cit.*

⁴⁵ Propos tenus par Evelyne Huytebroeck, Ministre de la Jeunesse en fédération Wallonie-Bruxelles, (*La Libre Belgique*, « Sanctions communales, une justice de shérifs ? », 16 avril 2013).

⁴⁶ T. MOREAU, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 10

⁴⁸ Ligue des droits de l'Homme, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁹ *Ibid.*

fonctionnaire devrait préciser au mineur qu'un avocat sera d'office désigné au cas où il n'en choisit pas un personnellement, sans qu'il ne doive accomplir de formalité⁵⁰.

- **Droit d'être jugé par une autorité indépendante et impartiale (article 40.2., b), (iii))**

La culpabilité doit être établie par une autorité indépendante et impartiale. Elle seule peut imposer une décision. La loi sur les sanctions administratives a étendu ce privilège à un fonctionnaire communal, mais ce dernier ne présente pas les mêmes qualités qu'une autorité judiciaire. La loi aurait dû prévoir les garanties d'indépendance du fonctionnaire sanctionnateur ; elle s'est limitée à proclamer son indépendance sans l'assurer concrètement⁵¹. Dès lors, « *la loi empiète sur les prérogatives du pouvoir judiciaire sans offrir les mêmes garanties* »⁵² et fait de la sorte fi de la séparation des pouvoirs⁵³.

En conclusion, le rôle du fonctionnaire devrait se limiter au maintien de l'ordre public et non à des infractions pénales qui sont de la compétence du parquet et du tribunal de la jeunesse⁵⁴. Le risque est de se retrouver face à une justice pénale « au rabais »⁵⁵ : le glissement du pouvoir judiciaire vers le pouvoir exécutif, notamment en ce qui concerne certaines infractions pénales, dû à l'élargissement du champ des infractions mixtes dans la nouvelle loi, met à mal certaines garanties fondamentales des droits de la défense⁵⁶. En outre, pour certaines infractions, il n'y a pas de victime autre que la commune elle-même. Ceci signifie que cette dernière est à la fois juge et partie⁵⁷.

- **Droit à un recours (article 40.2., b), (v))**

Bien qu'un recours devant le tribunal de la jeunesse soit prévu⁵⁸, celui-ci ne pourra porter que sur la légalité et la proportionnalité de l'amende imposée. Aucun recours ne semble prévu pour contester la décision du fonctionnaire sanctionnateur qui aurait considéré une prestation citoyenne non exécutée et aurait alors imposé une amende⁵⁹. Or, puisque c'est une sanction, elle devrait pouvoir être contestée en justice⁶⁰.

⁵⁰ T. MOREAU, *op. cit.*, p. 12.

⁵¹ Ligue des droits de l'Homme, *op. cit.*

⁵² Avis de la Ministre de l'Aide à la Jeunesse en Communauté française relatif au projet de loi relative aux sanctions administratives communales, 15 avril 2013.

⁵³ Ligue des droits de l'Homme, *op. cit.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Propos tenus par Christine Guillain, Présidente de la Commission Justice de la LDH et professeure à l'Université Saint-Louis, (M.-P. JEUNHOMME et JFH, « Sanctions administratives : la commune, juge et partie à la fois ? », *RTBF info*, 30 mai 2013).

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Art. 31, § 1^{er}, al. 3 de la loi du 24 juin 2013.

⁵⁹ Avis de la Ministre de l'Aide à la Jeunesse en Communauté française relatif au projet de loi relative aux sanctions administratives communales, 15 avril 2013.

⁶⁰ *Ibid.*

Par ailleurs, le juge de la jeunesse saisi d'un appel a la possibilité de transformer cette SAC en mesure de garde, de préservation et d'éducation⁶¹. Dès lors, il y a un risque que le jeune, de peur que son amende soit remplacée par une peine ayant un impact plus direct sur lui, ne fasse pas appel de la décision du fonctionnaire sanctionnateur⁶².

- **Droit à un système spécialement conçu pour les enfants (article 40.3.)**

L'article 40.3. de la CIDE impose que les Etats parties s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale. Un tel régime spécifique pour les enfants existe en droit belge. La Belgique a choisi de traiter la délinquance juvénile selon un modèle protectionnel, ayant pour finalité d'éduquer le jeune⁶³. Les mesures spécifiques dont le jeune doit faire l'objet, doivent donc être constructives pour l'encourager à adopter des comportements positifs⁶⁴. Ca ne semble pas être le cas pour des sanctions administratives, qui sont des sanctions à caractère pénal dont l'objet premier est de punir et qui, au surplus, sont également appliquées aux adultes. En effet, à quelques nuances près, le régime qui s'applique aux enfants dans le cadre de la loi est le même que celui qui s'applique à leurs aînés.

En outre, l'article 40.3., en son point a), précise que les Etats membres s'efforcent d'établir un âge minimum en-dessous duquel les enfants seront présumés ne pas avoir la capacité d'enfreindre la loi pénale. La Belgique a fixé ce seuil à 18 ans. L'abaissement de l'âge de la sanction à 14 ans est donc inacceptable ; cela revient à abaisser la majorité pénale puisque ces sanctions administratives peuvent être imposées pour des infractions pénales⁶⁵. Or, à 14 ans, un jeune ne semble pas présenter de recul suffisant pour comprendre la gravité des faits et rien ne semble justifier cet abaissement⁶⁶.

Le point b) de ce même article 40 privilégie les mesures extrajudiciaires, et l'exposé des motifs de la loi insiste également sur le fait qu'il est prévu pour les mineurs des mesures plus pédagogiques que répressives, à savoir notamment la médiation locale obligatoire, la prestation citoyenne et l'implication parentale. Cependant, si le but de ces mesures est réellement éducatif, on peut se demander pourquoi leur détermination ne relève pas des Communautés pour les incivilités qui ne sont pas des infractions pénales⁶⁷. Comme le fait

⁶¹ Art. 31, § 1^{er}, al. 5 de la loi 24 juin 2013.

⁶² Avis du Délégué général aux droits de l'enfant, Sanctions administratives communales, 15 avril 2013.

⁶³ Avis de la Ministre de l'Aide à la Jeunesse en Communauté française relatif au projet de loi relative aux sanctions administratives communales, 15 avril 2013.

⁶⁴ Avis du Conseil de la Jeunesse, Les Amendes administratives (SAC), 15 avril 2013, p. 2.

⁶⁵ Ligue des droits de l'Homme, *op. cit.*, p. 3.

⁶⁶ Avis du Conseil de la Jeunesse, *op. cit.*, p. 1.

⁶⁷ T. MOREAU, « Les mineurs et l'avant-projet de loi relatif aux sanctions administratives communales visant à lutter contre les incivilités », *JDJ*, n° 323, mars 2013, p. 5. En effet, en vertu de l'article 2 de la loi du 8 août 1988

remarquer Thierry Moreau, avocat en droit de la jeunesse et professeur à l'UCL, soit ces sanctions administratives sont bien de la compétence du fédéral parce qu'elles sont en réalité des sanctions pénales, quoiqu'en prétende l'exposé des motifs, soit ce sont effectivement des mesures éducatives, mais dans ce cas le pouvoir fédéral ne respecte pas la répartition des compétences⁶⁸.

Pour ce qui est des infractions mixtes, la loi prétend également privilégier le pédagogique sur le répressif, mais on peut se demander en quoi il est utile de créer un système parallèle⁶⁹. Puisqu'il existe des institutions spécifiques pour les jeunes délinquants, pourquoi ne pas laisser aux juges de la jeunesse et aux instances compétentes en matière de jeunesse le soin de régler l'entièreté du problème ? En effet, le tribunal de la jeunesse peut déjà ordonner des mesures de médiation et de prestation dans le cadre de la loi du 8 avril 1965, et il est dommage de se priver des acteurs spécialisés en la matière⁷⁰. De plus, on peut se demander si les communes financeront de telles mesures qui seront des doublons de ce qui existe déjà et qui relève des communautés⁷¹. Il aurait été préférable de renforcer les effectifs des juridictions de la jeunesse et des services qui les assistent⁷².

Dans la loi communale, il est prévu qu'il revient au fonctionnaire sanctionnateur d'attribuer des sanctions administratives, mais la question de son indépendance et de sa qualification est laissée à l'Exécutif. Or, il est fondamental que le fonctionnaire soit formé pour répondre adéquatement à la délinquance juvénile et pour pouvoir approcher le jeune de manière globale⁷³.

Conclusion

Au vu de ces développements, il est à craindre que les sanctions administratives communales ne soient pas une solution adéquate pour répondre aux comportements jugés antisociaux des jeunes. Mais, surtout, il ressort clairement que le texte de la loi relative aux SAC est en rupture avec le droit de la protection de la jeunesse et avec la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Le vernis « éducatif » de cette loi ne permet pas de cacher le fait qu'il perçoit et traite l'enfant comme un mini-adulte, ce qui est contraire aux principes et aux droits défendus par la Convention.

modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme institutionnelle (*M.B.*, 13 août 1988, pp. 11367 et suiv.), « *la protection de la jeunesse, en ce compris la protection sociale et la protection judiciaire, fait partie des matières personnalisables qui relèvent de la compétence des Communautés à l'exception (...) de la détermination des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction* ».

⁶⁸ T. MOREAU, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁹ Avis de la Ministre de l'Aide à la Jeunesse en Communauté française relatif au projet de loi relative aux sanctions administratives communales, 15 avril 2013.

⁷⁰ T. MOREAU, *op. cit.*, p. 6.

⁷¹ *Ibid.*, p. 5.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

Cette analyse a été réalisée par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) en collaboration avec Caitlin Moens, stagiaire juriste à la Ligue des droits de l'Homme 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, l'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, les Services Droits des Jeunes, ainsi que 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.

*De plus amples informations peuvent être obtenues via notre site www.lacode.be
Rue du Marché aux Poulets 30 à 1000 Bruxelles
Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles*