



# AVIS DU CONSEIL DE LA JEUNESSE

## Les Amendes Administratives (SAC)

### 1. Contexte général

---

Le Gouvernement a élaboré un avant-projet de loi relatif aux sanctions administratives communales visant à lutter contre les incivilités. Ce texte introduit notamment de nouvelles dispositions relatives aux mineurs, attirant ainsi l'attention du Conseil de la Jeunesse.

Deux législations prévoient la possibilité d'infliger des sanctions administratives à l'encontre des mineurs. La première est la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matchs de football, qui permet d'interdire l'accès au stade de 3 mois à 5 ans aux mineurs de plus de 14 ans. La seconde est l'article 119bis, § 2 de la nouvelle Loi communale, modifié par la loi du 17 juin 2004, qui permet les sanctions administratives aux mineurs ayant atteint l'âge de 16 ans accomplis<sup>1</sup>.

La réforme à l'étude comprend quatre grands axes concernant les mineurs :

- 1° les sanctions administratives seront dorénavant applicables aux mineur à partir de l'âge de 14 ans accomplis;
- 2° l'allongement de la liste des incivilités pouvant faire l'objet d'une amende;
- 3° des mesures spécifiques seront prévues pour les mineurs;
- 4° des règles de procédure particulières s'appliqueront aux mineurs.

Avec ce nouveau projet de loi, un fonctionnaire nommé par la commune pourra sanctionner des jeunes dès 14 ans, d'une amende allant de 250 euros à une interdiction pure et simple de se rendre dans certaines zones de la commune.

Le Conseil de la Jeunesse estime que l'avant-projet n'a pas été suffisamment débattu, et souhaite voir le gouvernement s'engager dans un véritable dialogue avec la société civile. En effet, aucun acteur jeunesse n'a été auditionné par la Chambre et aucune évaluation des dispositifs déjà en place n'a été réalisée, cinq ans après l'instauration des amendes administratives pour mineurs. Quant au fond, le Conseil de la Jeunesse estime que l'avant-projet est inadapté, discriminatoire et stigmatisant pour la jeunesse.

### 2. L'avis du Conseil de la Jeunesse

---

Tout d'abord, développer les sanctions administratives à propos de comportements qui constituent des infractions consacre la faillite du système judiciaire et son incapacité à réagir face à la délinquance. En effet, l'avant-projet répond aussi à une demande de la société de réduire les nuisances liées au non-respect des règles communales. Alors que les jeunes démontrent leur capacité de prendre en main leur présent, les politiques belges en décident autrement en adoptant une attitude électoraliste simpliste : le jeune est un délinquant en puissance à corriger au plus vite. Le Conseil de la Jeunesse ne peut soutenir une telle vision.

L'avant-projet de loi sur les amendes administratives, présenté au Conseil des ministres le 17 décembre 2012 – et amendé en pire depuis - constitue non seulement une violation de nombreux droits nationaux et internationaux. Mais surtout, donne une image désastreuse et injuste de la jeunesse belge.

#### 2. 1. Une méthode qui n'a pas fait ses preuves

Les difficultés que rencontrent les pouvoirs publics de poursuivre un certain nombre d'infractions mineures demeurent récurrentes. Comment alors ne pas tomber dans un laisser-aller absolu ? L'action est bien entendu indispensable, mais la pénalisation accrue des jeunes n'est pas la solution. D'autant plus que cette méthode, déjà utilisée depuis plusieurs années, n'a pas fait ses preuves.

Rien en effet ne semble justifier de la part du gouvernement l'adoption de 14 ans comme âge limite : ni études, ni statistiques, et surtout pas de logique juridique ou administrative. Aucune étude n'a été réalisée sur l'impact d'une

---

<sup>1</sup> Sur le système actuel, voy. C. VANDRESSE et I. WOLTERS, «Les sanctions et les mesures alternatives en marge du tribunal de la jeunesse : analyse et enjeux», Actualités en droit de la jeunesse, Th. MOREAU (dir.), C.U.P., 10/2005, vol. 81, Bruxelles, Larcier, 2005, pp.59 et suiv.

telle mesure. Et il faut constater que, préalablement à la rédaction du texte, le Gouvernement n'a pas évalué si une réponse résolument éducative aux incivilités ne s'avèrerait pas plus adéquate qu'une sanction.

Au contraire : alors que les sanctions administratives ont été introduites à l'égard des mineurs de 16 à 18 ans par la loi du 17 juin 2004, la pratique révèle que, depuis, elles sont très peu appliquées. Le Délégué général aux droits de l'enfant fait d'ailleurs état, dans son rapport d'activité 2011-2012<sup>2</sup>, d'une enquête réalisée auprès des 287 communes de Wallonie et Bruxelles. Des résultats ont été obtenus pour 191 d'entre elles. Parmi celles-ci, on dénombre qu'entre 2009 et 2011, 135 n'ont jamais appliqué une sanction administrative à un mineur, 40 d'entre elles ont prononcé 1 à 5 sanctions administratives à l'égard des mineurs, 2 d'entre elles 5 à 10, 5 d'entre elles 10 à 20 fois, sans qu'aucune diminution de la délinquance juvénile ne soit enregistrée.

Nous pouvons donc nous interroger clairement sur la volonté du législateur d'appliquer à tout prix cette disposition contenue dans l'accord de gouvernement par le biais de sanctions sans prendre en compte la possibilité d'une réponse résolument éducative aux incivilités, qui pourrait être clairement ici plus adéquate.

## 2. 2. Des disparités trop importantes

Si la réponse éducative s'avère préférable et plus adaptée, la compétence relèverait de facto des Communautés. Dès lors, cela ne pourra que renforcer le flou existant entre les compétences fédérales et fédérées, et par conséquent, créer une incompréhension dans l'application de la loi.

De plus, étant donné que chaque commune pourra développer un règlement qui lui sera propre, on court le risque de voir de grandes disparités entre communes. Les jeunes, souvent mal informés, risquent de ne pas savoir quels comportements sont incriminés et quelles sont les peines applicables. Le Conseil de la Jeunesse s'étonne ainsi du flou juridique total qui accompagne ce projet de loi. Celui-ci ne contient aucune définition précise d'une incivilité, laissée à l'appréciation de chaque commune. Nul n'est censé ignorer la loi, dit le proverbe ; mais qu'en est-il lorsque l'accès à l'information est si difficile que le jeune n'en aura tout simplement pas connaissance ? Et, comment éviter des situations absurdes nées d'une différence arbitraire entre deux communes ?

## 2. 3. Des amendes qui manquent leur cible

Tout d'abord, en permettant d'augmenter le montant des sanctions pécuniaires, de 125 à 250 €, le législateur montre sa préférence pour un outil clairement inapproprié. Non seulement l'amende risque de faire porter la responsabilité de l'infraction sur les parents plutôt que sur le mineur lui-même, mais elle peut également contribuer à précariser davantage certains jeunes en décrochage, ou créer de nouvelles tensions familiales, ou encore appauvrir davantage certaines familles.

De même, lorsqu'on cherche à lutter contre la délinquance juvénile, on ne devrait pas s'attaquer au porte-monnaie des jeunes, ni à celui de leurs parents, mais adopter des mesures constructives susceptibles d'encourager les mineurs à adopter des comportements positifs.

## 2.4. La nécessité de mesures alternatives

Si la sanction est parfois indispensable, elle ne peut être la seule solution apportée à des comportements inadéquats de la part de jeunes. Le projet de loi actuel prévoit bien la médiation mais sans la définir avec précision. De plus, le texte ne donne pas plus de détails sur l'origine du financement de cette médiation, ce qui pose problème pour les communes les plus petites.

Par ailleurs, la médiation doit être comprise dans un sens plus large, et non seulement comme la réparation d'une faute commise. Elle doit être l'occasion d'un dialogue éducatif avec le jeune, afin de lui faire davantage prendre conscience du côté inapproprié de certains des actes qu'il peut commettre. Cela appelle au développement de toute une série de mesures alternatives, telles que les tâches de réparation ou encore les services à la commune accompagnés d'un éducateur.

## 2. 5. Un paradoxe légal

Permettre l'application de cette loi aux jeunes de 14 ans est également paradoxal. En effet, le projet de loi semble en contradiction avec l'économie générale du droit belge. A 14 ans, un jeune n'a ni le droit d'hériter, ni de voter, ni de sortir du territoire belge sans autorisation ou même de travailler ; c'est d'ailleurs la raison pour laquelle tout mineur poursuivi par le ministère public pour des faits qualifiés d'infraction pénale bénéficie de garanties spéciales, comme par exemple le fait de passer devant un juge spécialisé dans les matières jeunesse. La raison qui pousse l'ensemble

---

<sup>2</sup> Rapport annuel 2011-2012 du Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant.

du droit belge à refuser de reconnaître au mineur l'ensemble de son discernement est pourtant évidente : à 14 ans, beaucoup de jeunes adolescents sont assez vulnérables et susceptibles à la pression du groupe. Il leur manque souvent le recul nécessaire pour réaliser la gravité des faits qu'ils pourraient commettre (tags, insultes, etc.). D'où toutes les garanties fixées par le droit belge en matière de sanctions pénales.

## 2. 6. Une violation des droits de l'enfant

Plus grave encore, le projet de loi est contraire aux traités internationaux protégeant les droits de l'homme, en particulier la Convention internationale relative aux droits de l'enfant<sup>3</sup> dont la Belgique est signataire. De fait, dans son rapport du 18 juin 2010<sup>4</sup>, le Comité des Nations Unies en charge de son application a interpellé la Belgique sur la compatibilité des sanctions administratives communales avec la Convention. Il s'est dit « *particulièrement préoccupé par le fait que (...) des sanctions administratives municipales peuvent être prises contre des enfants ayant manifesté un comportement antisocial, en dehors du système de justice pour mineurs*. Il demande d'ailleurs depuis à l'État belge *d'évaluer la compatibilité des sanctions administratives avec la Convention*. » Il a par conséquent recommandé à la Belgique d'évaluer la compatibilité des sanctions avec la Convention.

Alors que ce projet de loi élargit considérablement le champ d'application des amendes administratives, il faut constater à nouveau que le gouvernement n'a réalisé aucune évaluation de ce type<sup>4</sup>.

## 2. 7. Une stigmatisation de la jeunesse

Enfin, de manière plus générale, nous devons souligner que ce projet de loi stigmatise une partie de la population. En diminuant l'âge d'application des amendes administratives, le législateur laisse entendre que les jeunes adolescents peuvent être des éléments nuisibles au bien-être collectif qu'il convient de sanctionner et recadrer au plus vite. Cette politique s'inscrit dans une logique plus vaste qui tend à stigmatiser les jeunes. Alors que le secteur de la Jeunesse lutte fermement contre cette tendance, le projet de loi balaye d'un coup des efforts réalisés au quotidien depuis de nombreuses années.

Le Conseil de la Jeunesse dénonce cette tendance à blâmer les jeunes pour une série de maux sociétaux, et déplore que le législateur semble s'inscrire lui aussi dans cette logique démagogique.

## **3. Conclusion**

---

**Le Conseil de la Jeunesse tient à marquer son opposition formelle à ce projet de loi** : s'agit-il vraiment ici de lutter efficacement contre les incivilités ? Ou alors le gouvernement souhaite-t-il mettre à la disposition des communes un instrument de répression des mineurs, qui leur permettrait d'arrondir utilement leurs fins de mois en adoptant une politique démagogique destinée à augmenter artificiellement le sentiment de sécurité d'une partie de la population ?

Pour ces raisons, le Conseil :

- **S'oppose à la diminution de l'âge pour les sanctions administratives** et à la privation illégitime des garanties offertes aux mineurs par la procédure judiciaire.
- **S'oppose à l'augmentation du montant des amendes administratives communales.**
- **Appelle la commission des affaires intérieures à entendre les acteurs du secteur de la jeunesse des deux côtés de la frontière linguistique**, et ainsi à prendre en compte leur expertise dans ce dossier.
- **Demande une étude indépendante sur l'application et l'efficacité des sanctions administratives (et particulièrement auprès des 16-18 ans) au cours des cinq dernières années**, qui viserait en particulier à connaître les effets réels de ces mesures sur la délinquance juvénile.
- **Appelle à la construction d'une politique de jeunesse intelligente, élaborée en partenariat avec les jeunes plutôt qu'à leur encontre**, garantissant le respect des droits des mineurs et des conventions internationales ratifiées par la Belgique.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> MOREAU, T., "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. 27.