

Participation du Conseil de la Jeunesse à l'évaluation de la loi  
sur les Sanctions administratives communales



Septembre 2015

Bruxelles, ce 29 septembre 2015

Monsieur le Ministre,

Suite à votre courrier du 2 juillet 2015, le Conseil de la Jeunesse a l'honneur de vous adresser ses remarques sur la loi SAC, en application de son article 52.

Un important travail d'enquête et de réflexion a été mené sur ce sujet pour aboutir à la note qui suit. Le Conseil de la Jeunesse espère donc que vous pourrez prendre son avis en considération et souhaite être informé autant que possible de la suite de la procédure d'évaluation de la loi.

Vous remerciant déjà pour l'attention que vous porterez aux pages qui suivent, le Conseil de la Jeunesse vous présente, Monsieur le Ministre, ses salutations les plus distinguées

Jérôme Lechien,

Président du Conseil de la jeunesse

Dès le processus d'élaboration de la nouvelle loi sur les Sanctions administratives communales, le Conseil de la Jeunesse avait marqué son opposition formelle à celle-ci (Avril 2013), s'opposant à la diminution de l'âge ainsi qu'à l'augmentation du montant des amendes administratives communales et appelant à la construction d'une politique de jeunesse élaborée en partenariat avec les jeunes plutôt qu'à leur rencontre.

Le Conseil se réjouit donc de pouvoir adresser au Ministre de l'Intérieur le fruit de ses réflexions dans le cadre de l'évaluation de cette loi. L'ensemble des données recueillies sur les SAC's dans une démarche d'évaluation permet d'extraire les réflexions qui suivent.

On peut faire des remarques sur le plan théorique et sur le plan pratique, en terminant par une dimension plus philosophique.

D'un point de vue théorique, trois thèmes ressortent dans les sources consultées, tous pouvant être coiffés par un titre global : un déficit de démocratie.

On constate donc d'abord que la loi SAC's établit clairement une justice à plusieurs vitesses, puisque, dans le cadre d'un concept qui manque d'une définition pleinement pertinente, le concept d'« incivilité », il apparaît que les communes ont une totale liberté pour ranger à l'intérieur de cette boîte conceptuelle poreuse de nombreuses prétendues infractions qui confinent parfois à l'absurde (interdiction de vomir sur la voie publique ou de secouer des couettes par la fenêtre...). On en rirait si cela ne risquait pas de permettre l'apparition de potentats locaux qui utilisent les SAC's pour développer des politiques populistes, renflouer les caisses communales ou, plus gravement encore, pour empêcher toute contestation de leur pouvoir, en n'autorisant pas, par exemple, une manifestation ou la distribution de tracts critiques. Cette notion de vitesse multiple est observable à de nombreux niveaux, qu'on peut synthétiser de la manière suivante : disparités dans la nature des infractions, disparités dans la lourdeur des sanctions, disparités dans les relations entre communes et parquets pour la transmission des infractions mixtes, disparités dans le traitement réservé aux mineurs : le Délégué général aux droits de l'enfant a mis en évidence, sur base d'une enquête réalisée auprès de 191 communes de Bruxelles et de Wallonie, qu'environ deux tiers de celles-ci n'appliquent pas les SAC's aux mineurs, quand le tiers restant y a bien recours. En outre, il faut noter que les jeunes sont un public particulièrement mobile : ils sont souvent scolarisés en dehors de leur commune et ont des activités dans d'autres communes. Est-il raisonnable d'exiger qu'ils connaissent les règlements de police de chaque commune qu'ils traversent ?

Manu Lambert parle donc de « droit pénal de l'ombre »<sup>1</sup> dont le maître-mot n'est pas la justice, mais l'efficacité. Christian Maes, ancien magistrat de la jeunesse, a d'ailleurs une formule un peu angoissante : « *Nous avons tendance à abandonner les acquis démocratiques au nom de la soi-disant efficacité, pour aller vers un recul de plus en plus marqué des fonctions judiciaires au profit de l'exécutif* »<sup>2</sup>. On ne peut pas ne pas rappeler ici ce point fondamental du droit, que Montesquieu avait déjà signalé au XVIIIe siècle : la démocratie ne peut survivre que si les trois pouvoirs qui la fondent restent séparés : or il faut bien reconnaître dans ce cas précis que les limites deviennent floues.

---

<sup>1</sup> Revue de Droit Pénal et de Criminologie, Dossier 23, 16/02/2015

<sup>2</sup> Journal du droit des Jeunes, n°324 (avril 2013), p.6

Un deuxième point d'ordre théorique concerne l'atteinte aux libertés que cette loi implique : atteinte à la liberté d'expression (parce qu'on ne peut plus critiquer les représentants de l'ordre par exemple), à la liberté de mouvement (puisqu'on peut être empêché de se rendre dans un endroit précis) ou la liberté de réunion (puisque même un rassemblement pacifique peut être sanctionné s'il n'a pas reçu d'autorisation).

Enfin, le troisième point théorique concerne plus spécifiquement la jeunesse. On peut parler de stigmatisation à juste titre, comme si, précise un auteur, « *on ne supportait plus qu'un jeune ait un comportement de jeune* »<sup>3</sup>. A ce titre, les déclarations d'un fonctionnaire sanctionnateur peuvent paraître assez choquantes : « *Tout individu dont le comportement est inadéquat et qui commet une infraction doit pouvoir être sanctionné. Pourquoi infliger une amende à un jeune de 16 ans et pas à un jeune de 14 ans ? En voilà une inégalité ! Rabaisser l'âge à 12 ans ne me choquerait pas, puisqu'un jeune de 12 ans est capable des mêmes infractions qu'un jeune de 16 ans.* »<sup>4</sup> D'un point de vue juridique, la Belgique se met en contradiction avec elle-même, puisqu'en matière de jeunesse, elle a adopté un modèle protectionnel, alors que les SAC's n'ont pratiquement aucune dimension pédagogique organisée. A ce propos, on peut même parler d'une dimension pédagogique inversée : que penser de la vertu éducative du paiement d'une amende ? Ou encore d'un TIG (travail d'intérêt général) imposé sans concertation avec le jeune à propos de la nature de ce travail ? Ne risque-t-il pas d'être passablement dépité par ce premier contact avec le monde du travail précisément ? Enfin, la médiation, présentée comme un garde-fou, peut contenir un effet pervers, puisque, pour espérer la voir jugée positivement, le jeune doit reconnaître les faits, ce qui met fort à mal la présomption d'innocence et ne donne pas au jeune un réel exemple d'honnêteté... Enfin, il est important de noter que les raisons qui ont été avancées pour renforcer l'appareil répressif à l'encontre des jeunes dans le cadre des SAC's ne reposent sur aucune enquête précise, mais plutôt sur un « sentiment » d'insécurité, très contestable, surtout à la lecture du premier rapport de l'Observatoire bruxellois pour la prévention et la sécurité (un rapport qui vient de sortir), puisque ce dernier indique que les Bruxellois se sentent de plus en plus en sécurité dans leur ville. A ce propos, l'enquête réalisée par le CJ auprès de 370 personnes<sup>5</sup> indique d'ailleurs que les Bruxellois sont plutôt opposés à la loi.

D'un point de vue pratique, certains éléments interpellent. Nous évoquerons successivement une enquête réalisée par le Conseil de la Jeunesse, des témoignages recueillis auprès de fonctionnaires communaux et enfin la problématique des fonctionnaires constatateurs et sanctionnateurs..

Une enquête réalisée auprès de 370 personnes donne des résultats contrastés. On constate un manque d'information de la part des autorités publiques, puisque 65% des personnes interrogées ne connaissent même pas l'existence de cette loi. Il nous semble donc fondamental d'insister sur l'effort pédagogique que doivent réaliser les autorités locales et fédérales pour informer valablement et complètement les citoyens et particulièrement les jeunes. Par ailleurs, à propos de la loi elle-même,

---

<sup>3</sup> Amélie Mouton, dans *Journal du Droit des Jeunes*, numéro cité, p.6.

<sup>4</sup> Cité dans le *Journal du Droit des Jeunes*, p.11.

<sup>5</sup> Cette enquête a été réalisée entre le 29 août et le 19 septembre dans plusieurs lieux de la Fédération Wallonie Bruxelles, à l'occasion de différents événements culturels.

les avis reflètent de manière assez équilibrée deux conceptions de la société opposées : il s'agit toujours de sensibiliser/responsabiliser au respect, mais la méthode varie sensiblement. Si certains parlent répression, d'autres invitent à une nécessaire sensibilisation par le biais de l'éducation. A ce propos, beaucoup d'ailleurs mettent en doute la pertinence d'une sanction financière : *« il est important de pouvoir rendre le jeune responsable de ses incivilités, mais une amende est une solution simpliste et qui aurait peu d'impact sur le jeune. Après tout, c'est les parents qui payent »*. De manière plus pointue, des personnes interrogées estiment que les communes n'ont pas à se substituer aux parents mais doivent précisément les aider dans leurs rôles éducatifs. Certes, tout le monde s'accorde sur le fait qu'il faut poser des limites pour le vivre ensemble, mais cela doit rester le domaine de la famille ou des enseignants.

Quand on interroge les communes, spécialement sur les aspects de l'application de la loi qui concernent la jeunesse, on est d'abord surpris d'entendre que finalement la quantité de dossiers qui concernent des jeunes est extrêmement réduite (quelques pourcents, voire rien du tout...). Si on en revient aux propos du fonctionnaire sanctionnateur cité plus haut, *« le but n'est pas de sanctionner en masse mais de prévenir les comportements inciviques par l'éventualité d'une sanction »*. Bref, la force dissuasive de la loi serait telle que les infractions disparaîtraient d'elles-mêmes... Et quand bien même elles auraient lieu, le fonctionnaire sanctionnateur *« tien[t] à signaler avec force que, concernant les mineurs d'âge, la mesure choisie est le plus souvent un rappel à l'ordre. »* Un élément pourtant, dans les témoignages recueillis, interpelle : on pourrait avoir le sentiment que cette absence de sévérité des communes à l'égard des mineurs est surtout due aux recours intentés contre la loi, recours qui ont tous été rejetés en 2015. Les communes, dans l'attente de l'arrêté, auraient pu faire profil bas pour ne pas investir inutilement. Il sera intéressant de voir l'évolution des statistiques dans l'avenir.

Enfin, une autre réalité du terrain doit être évoquée : celle des agents communaux en charge de l'application de la loi. On doit revenir avec force sur la question fondamentale de la neutralité qui n'est évidemment pas rencontrée, puisque ces agents sont à la fois juge et partie. Mais ce qui sera mis aussi en avant ici est le déficit de formation de ces agents. Si le fonctionnaire sanctionnateur doit être bachelier ou master dans le domaine du droit, sa formation spécifique à la loi SAC n'est que de vingt heures, sans éléments liés aux droits de l'enfant. Quant aux agents constatateurs, leur formation de 40 heures ne contient aucune dimension liée aux droits de l'enfant, ni au droit pénal. Une telle faiblesse dans la formation étonne pour des agents qui sont en prise directe avec les droits de citoyens... Il faudrait donc que cette formation soit complétée.

Pour finir, on peut se livrer à quelques considérations plus philosophiques, dans la dimension de la loi qui concerne les jeunes mineurs. Par définition, le jeune est un citoyen « en devenir » : à ce titre, il n'est pas juridiquement responsable. Vouloir l'incriminer, au sens premier, n'est pas une bonne idée. Il importe davantage, comme le précise le philosophe flamand Bleri Lleshi de réapprendre à parler avec les jeunes en prenant en compte leur réalité qui est en constant mouvement. En outre, il serait peut-être utile de s'interroger sur le sens à donner à l'espace public qui doit permettre prioritairement l'échange et la rencontre.

En conclusion, il est clair que lutter contre ce qui nuit au vivre ensemble est légitime, mais la voie choisie pour y arriver est contestable, voire choquante. Plutôt que de privilégier la répression, il

vaudrait mieux travailler sur l'éducation et donner les moyens à la Justice de traiter les infractions à la loi. Elle seule présente les garanties d'indépendance nécessaires.