

À 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

par Frédéric Van Leeuw *

Introduction

Avec pour objectif déclaré de «*se doter de moyens adéquats dans la lutte contre les incivilités*»⁽¹⁾, deux projets de loi, modifiant le Code pénal, la nouvelle loi communale et la loi du 8 avril 1965, ont été adoptés, le 25 mars 2004, par la chambre en séance plénière. Depuis lors, la loi du 7 mai 2004 «*modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale*» est parue au Moniteur le 25 juin 2004⁽²⁾, tandis que l'autre loi du 17 juin 2004 «*modifiant la nouvelle loi communale*» est, elle, parue le 23 juillet dernier⁽³⁾.

Ces modifications législatives partent du constat que «*comme la sanction judiciaire n'existe pratiquement pas, ces comportements conduisent à un sentiment d'impunité dans le chef de l'auteur, ce qui encourage à la récidive et à l'escalade, ainsi que dans le chef de la victime, du fait de l'absence de réaction de l'autorité publique*»⁽⁴⁾. Dès lors, le législateur a décidé d'introduire 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. Un autre objectif invoqué est de permet-

tre «*aux autorités judiciaires de se concentrer sur les infractions plus lourdes*».

Ces textes ne sont pas sans induire plusieurs conséquences pour le droit de la jeunesse en particulier, dont la note qui suit a pour seule ambition d'amorcer l'analyse. Globalement, ces nouvelles lois permettent d'une part à la commune de sanctionner administrativement certaines infractions au Code pénal, si le parquet déclare ne pas engager de poursuites, et, d'autre part, elles abrogent toute une série d'infractions pénales pouvant faire l'objet d'une contravention (point 1°). La possibilité d'infliger des amendes administratives à des mineurs ayant plus de 16 ans accomplis au moment des faits est introduite, avec possibilité d'appel devant le tribunal de la jeunesse (point 2°).

1° Le principe de la sanction administrative communale pour palier le classement sans suite du parquet

Le projet de loi 837, à la base de la nouvelle loi, vient se greffer sur une réforme précédente inachevée, qui avait déjà modifié la nouvelle loi communale en y introduisant un article 119bis⁽⁵⁾.

L'article 119bis est ainsi considérablement modifié par la nouvelle loi. La possibilité pour la commune d'assortir ses règlements ou ordonnances de sanctions administratives est confirmée⁽⁶⁾ et éten-

* Substitut du procureur du Roi de Bruxelles, magistrat en charge des bandes urbaines et de la criminalité grave à la section Famille-Jeunesse du parquet de Bruxelles

(1) Voir exposé introductif de Mme le Ministre Marie Arena, Documents Parlementaires Chambre, DOC 51 0837/004, p. 3.

(2) M.B., 25 juin 2004, p. 52181.

(3) M.B., 23 juillet 2004, p. 57001.

(4) Voir exposé introductif de Mme le Ministre Marie Arena, loc. cit.

(5) Voir la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes (M.B., 10/06/1999).

(6) Le nouveau paragraphe 2 prévoit quatre types de sanctions administratives que le conseil peut établir: «1° l'amende administrative s'élevant à maximum 250 euros; 2° la suspension administrative d'une autorisation ou permission délivrée par la commune; 3° le retrait administratif d'une permission ou autorisation délivrée par la commune; 4° la fermeture administrative ou temporaire d'un établissement à titre temporaire ou définitif.»

Le parquet devra parfaitement être au courant des règlements et ordonnances communales

due. Parmi ces sanctions, le conseil communal peut en effet prévoir une «*amende administrative s'élevant au maximum à 250 euros*» pour les majeurs, mais aussi à un maximum de 125 euros pour les mineurs de plus de 16 ans accomplis au moment des faits.

Suivant le schéma des réponses apportées par le ministre de la Fonction publique en commission ⁽⁷⁾, son champ d'application peut être réparti sur trois niveaux :

- la «*décriminalisation*» de certains faits (a);
- les faits qui «*ne sont pas décriminalisés, mais qui ne font pas l'objet de poursuites à l'heure actuelle*» (b);
- les «*faits pour lesquels la justice peut intervenir si elle le souhaite*» (c).

a) L'article 4 de la nouvelle loi abroge le Titre X du livre II du Code pénal, ainsi que l'arrêté-loi du 29 décembre 1945 portant interdiction des inscriptions sur la voie publique et ce, afin de permettre au conseil communal de prévoir une sanction administrative pour certains de ces faits désormais dépénalisés ⁽⁸⁾. Le conseil communal peut néanmoins repénaliser ces faits à son niveau s'il l'estime nécessaire puisqu'il est stipulé que «*le Conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses ordonnances*», à moins qu'une loi, une ordonnance ou un décret ne l'aie déjà fait (119bis §1).

Cette abrogation a plus de conséquences qu'on ne pourrait le penser puisque, désormais, les TAGS sur la voie publique ⁽⁹⁾, violences légères, bruits ou tapages nocturnes ou encore les dégradations mobilières... ne pourront plus faire l'objet de poursuites judiciaires que si ces infractions sont commises sur le territoire d'une commune, qui a pris un règlement ou une ordonnance les érigeant en infraction (et donc prévoyant une peine).

En ce qui concerne les mineurs, si aucune sanction n'est prévue ou si seule une sanction administrative est prévue, on sort du champ d'application de l'article 36.4° de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, puis-

qu'on ne peut plus parler en l'occurrence de «*fait qualifié infraction*». Cela veut aussi dire que le magistrat du parquet en charge des mineurs doit être au courant de tous les règlements et ordonnances pris au niveau communal dans toute la Belgique, étant donné que le critère principal de compétence en matière de jeunesse est «*la résidence des parents, tuteurs ou personnes qui ont la garde de la personne de moins de dix-huit ans*» ⁽¹⁰⁾.

Cette abrogation pourrait créer un énorme vide juridique, puisque, à partir de son entrée en vigueur ⁽¹¹⁾ et avant de pouvoir sanctionner les comportements visés précédemment par les articles du Titre X du livre II du Code pénal et par l'arrêté loi du 29 décembre 1945, il faudra attendre que les conseils communaux prennent lesdits règlements ou ordonnances. En d'autres termes, dès l'entrée en vigueur de la loi, il ne sera, par exemple, plus interdit d'injurier, d'exposer sur la voie publique des choses dangereuses ou nauséabondes, de causer du bruit et des tapages nocturnes, etc., tant que les communes n'auront pas prévu de sanctionner ces faits pénalement ou administrativement sur le territoire.

b) Le nouvel article 119bis introduit également une sorte de principe de subsidiarité de la sanction administrative communale en cas d'infractions à certains articles du Code pénal classées sans suites par le parquet.

Il permet ainsi au conseil communal de prévoir dans ses règlements et ordonnances une amende administrative pour une infraction aux articles 327 à 330 (menaces d'attentat contre les personnes), 398 (les coups et blessures), 448 (injures), 461 et 463 (vols) du Code pénal (§ 1), mais seulement «*au cas où le procureur du Roi a, dans un délai de deux mois, fait savoir qu'il trouve cela opportun et que lui-même ne réservera pas de suites aux faits*» (voir 119bis, § 8).

Étonnamment, la disposition telle que libellée s'applique si «*l'infraction est passible d'une sanction administrative .../... ou d'une peine prévue par les articles*» sus-cités du Code pénal. Il paraît évident que ce «*ou*» aurait du être un «*et*», et doit être interprété comme tel. Les deux conditions sont donc cumulatives, autrement la disposition est totalement contradictoire et même inapplicable ⁽¹¹⁾.

En outre, il faut à nouveau remarquer que cette disposition impliquera que le magistrat du parquet soit parfaitement au courant des règlements et ordonnances communales prises dans son arrondissement (et dans toute la Belgique lorsqu'un mineur dépendant de son arrondissement sera concerné), afin qu'il puisse décider, le cas échéant, de faire savoir à la commune concernée qu'il estime une sanction administrative opportune. Un classement sans suite pur et simple, sans cette communication endéans les deux mois, ne permettra cependant pas au fonctionnaire de sanctionner administrativement. En outre, si l'information éventuellement menée par le procureur du Roi venait à durer plus de deux mois, aucune sanction administrative ne pourra non-plus être prise. Compte tenu de la surcharge actuelle des parquets, un tel délai est-il réaliste ?

Quant au mode de transmission de l'information aux différents intervenants, le §7 précise que «*si les faits sont à la fois constitutifs d'une sanction pénale et d'une infraction administrative, l'original du constat est envoyé au procureur du Roi, dans les quinze jours de la constatation de l'infraction. Une copie est transmise au fonctionnaire*».

c) En ce qui concerne certains cas de destruction volontaire. Le nouvel article 119bis renforce considérablement ce principe de subsidiarité, puisqu'il permet au conseil communal de prévoir dans ses règlements et ordonnances une

(7) DOC 51 0837/04, p. 10.

(8) Le terme «*dépénaliser*» semble plus adéquat que le terme «*décriminaliser*» utilisé par la Ministre.

(9) Il convient cependant d'être attentif aux réglementations particulières comme par ex. l'A.R. du 15 septembre 1976 portant règlement sur la police des transports de personnes par tram, pré métro, métro, autobus et autocar (M.B., 18 septembre 1976), qui punit les dégradations portées à l'infrastructure, au installations ou au matériel roulant de l'exploitant (voir art. 33.1°).

(10) Voir article 44 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse (M.B., 15 avril 1965)

(11) En vertu de l'article 5 de la loi du 17 juin 2004, l'entrée en vigueur de cette loi sera fixée par arrêté royal.

Et dans les zones de police pluri-communales ?

amende administrative pour une infraction aux articles 526⁽¹²⁾, 537⁽¹³⁾ et 545⁽¹⁴⁾ du Code pénal, si, cette fois-ci, le procureur du Roi n'intervient pas dans un délai d'un mois.

L'alinéa 2 du nouveau § 8 de l'article 119bis précise que dans ce cas «le procureur du Roi dispose d'un délai d'un mois, à compter du jour de la réception de l'original du procès-verbal, pour informer le fonctionnaire qu'une information ou une instruction a été ouverte ou que des poursuites ont été entamées ou qu'il estime devoir classer le dossier à défaut de charges suffisantes».

Le texte précise que passé ce délai, «les faits ne pourront être sanctionnés de manière administrative». Il ajoute enfin que «le fonctionnaire peut, cependant, infliger une amende administrative avant l'échéance de ce délai si, avant l'expiration de celui-ci, le procureur du Roi, sans remettre en cause la matérialité de l'infraction, a fait savoir qu'il ne réservera pas de suite aux faits».

Ce troisième niveau n'est pas non-plus sans poser quelques problèmes. On se demande ainsi comment le fonctionnaire communal sera au courant de la date exacte de la réception par le parquet de l'original du procès-verbal. La police doit-elle désormais informer le fonctionnaire communal du jour de dépôt d'un PV au parquet ? Si oui, quelle disposition légale autorise-t-elle la police à procéder à une telle communication dans une matière, au départ, strictement judiciaire⁽¹⁵⁾ ? Pour rappel, le nouveau § 7 de l'article 119bis n'autorise que la transmission d'une copie au fonctionnaire et pas une telle déclaration. Même si on surmonte cet obstacle, d'autres questions surgissent : le procureur du Roi devra-t-il signer un accusé de réception ? Verra-t-on le parquet imposer aux services de polices que ces dossiers lui soient systématiquement transmis par porteur afin de pouvoir réagir dans le délai imparti ? Si le délai est dépassé et qu'une enquête est nécessaire, qui va s'en charger ? Le procureur du Roi doit-il, à ce moment-là, communiquer son dossier au fonctionnaire communal ? Sur base de l'article

125 de l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement sur les frais de justice en matière répressive⁽¹⁶⁾ ? La jurisprudence a en effet précisé à maintes reprises que «une autorité de police, un service d'inspection ne peuvent communiquer à une autorité administrative, sans l'autorisation du procureur général ou de son délégué, des documents recueillis dans l'exercice de leurs compétences de police judiciaire»⁽¹⁷⁾ et que, par ailleurs, les principes débouchant sur la nullité d'une preuve obtenue illégalement «sont transposables en matière administrative et applicables à la décision de l'autorité qui atteint l'individu dans ses droits...»⁽¹⁸⁾.

En outre, il est aussi fort singulier que seul un classement sans suite pour «défaut de charges» puisse, dans ce cas, empêcher le fonctionnaire de sanctionner administrativement le fait de dégradation. Ainsi un classement sans suite pour une autre raison comme des répercussions sociales limitées ou l'aspect disproportionné de la réaction n'aurait, selon la nouvelle loi communale, aucune influence sur la procédure administrative.

Comme on peut le constater le principe des sanctions administratives communales pose un certain nombre de questions. En plus de celles brièvement évoquées ci-dessus on peut également s'interroger sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution du principe de la sanction par amende administrative, au niveau des communes,

d'infractions au Code pénal dont le champ d'application est le territoire belge dans son entièreté. La Cour d'arbitrage a déjà précisé que «lorsque le législateur estime que certains manquements à des obligations légales doivent faire l'objet d'une répression, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales ou pour des sanctions administratives. Le choix de l'une ou l'autre catégorie de sanctions ne peut être considéré comme établissant, en soi, une discrimination»⁽¹⁹⁾. Cependant, n'y a-t-il pas inégalité flagrante entre deux catégories comparables de personnes si une personne, soupçonnée d'avoir commis des dégradations dans une commune X et dont le dossier est classé sans suite par le parquet, peut se voir infliger une amende allant jusqu'à 250 euros, alors qu'une autre, placée dans la même situation, mais dans une autre commune, n'aura pas d'amende parce que cette dernière commune n'a pas assorti la commission d'une telle infraction de la possibilité d'une sanction administrative ?

On imagine aussi aisément la difficulté à laquelle seront confrontés les services de police des zones de police pluri-communales, puisque dans un même zone de police, une commune pourra avoir prévu une sanction administrative pour certains actes alors qu'une autre pas.

(12) Les travaux préparatoires révèlent à ce sujet que, d'après le représentant de la Ministre: «On se trouve ici devant une définition du champ d'application de la mesure. .../... on vise des comportements qui, à la fois, peuvent faire l'objet d'une sanction administrative et sont visés par une peine prévue par les articles cités du Code pénal. On aurait pu mettre le mot «et» tout en rappelant que les deux cas ne peuvent s'appliquer cumulativement», op. cit., DOC 51 0837/004 p. 14.

(13) L'article 526 du Code pénal sanctionne la destruction ou la dégradation des tombeaux, monuments ou objets d'art.

(14) L'article 537 du Code pénal sanctionne la destruction ou la mutilation volontaire d'arbres.

(15) L'article 545 du Code pénal sanctionne la destruction de clôtures, la destruction ou la suppression «de bornes, pieds corniers ou autres arbres plantés ou reconnus pour établir les limites entre différents héritages.»

(16) Voir les articles 40 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (qui impose que les renseignements obtenus et les constatations faites au sujet d'infraction font l'objet de procès-verbaux qui sont transmis à l'autorité judiciaire compétente) et 1380 du Code judiciaire.

(17) Cet article communément appelé «125 T» dispose qu'aucune expédition ou copie des actes d'instruction ou de procédure ne peut être délivrée sans l'autorisation expresse du Procureur général.

(18) Cass., 11 janvier 1982, Pas., 1982, I, p. 582 et note.

(19) C. Trav., Liège, 24 juin 2004, www.juridat.be, n° JS60849_1.

Les parents ne sont nulle part cités dans le nouvel article 119bis de la nouvelle loi communale

2° Des sanctions administratives à l'égard des mineurs et de la procédure d'appel devant le tribunal de la jeunesse

Par les lois commentées, le législateur étend la possibilité d'infliger des amendes administratives aux «mineurs ayant atteint l'âge de 16 ans accomplis au moment des faits». Dans ce cas cependant, le montant maximum de l'amende est fixé à 125 euros (voir § 2 de l'article 119 bis). Comme nous le verrons plus loin, il n'est fait nulle part mention des civilement responsables du mineur⁽²⁰⁾. Le paragraphe 9 de l'article 119 bis, introduit précédemment par la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, se contente en effet de parler du «contrevenant» lorsqu'il précise la procédure administrative à suivre par le fonctionnaire communal.

Une procédure spéciale a cependant été prévue en cas de minorité de l'auteur : un § 9 bis est inséré dans l'article 119bis, qui oblige le fonctionnaire, lorsqu'un mineur entre en ligne de compte, à aviser le bâtonnier de l'ordre des avocats, afin qu'un avocat lui soit désigné dans les deux jours.

Enfin, un article 119ter est inséré dans la nouvelle loi communale qui oblige le conseil communal à prévoir une procédure de médiation si les faits sanctionnables administrativement sont imputables à un mineur de plus de 16 ans au moment de leur commission. La loi ne précise cependant nullement si cette médiation, qui «a pour seul objet de permettre à l'auteur de l'infraction d'indemniser ou de réparer le dommage qu'il a provoqué», empêche le fonctionnaire communal d'infliger l'amende lorsque la médiation réussit.

Assez bizarrement, c'est une autre loi «modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et de la nouvelle loi communale» qui intro-

duit un nouveau § 12 au même article 119bis de la nouvelle loi communale aux termes duquel «la commune, en cas de non-imposition d'une amende administrative, ou le contrevenant, peut introduire un recours par requête auprès du tribunal de police dans le mois de la notification de la décision». Cependant, si un mineur est concerné, le recours «est gratuit et est introduit auprès du tribunal de la jeunesse». Le texte précise que le tribunal devra «statuer dans le cadre d'un débat contradictoire et public, sur les recours introduits» et qu'il aura à juger «de la légalité et de la proportionnalité de l'amende imposée» qu'il peut «soit confirmer, soit réformer». Mais il est aussi possible au tribunal de substituer à la sanction administrative «une mesure de garde, de préservation ou d'éducation telle qu'elle est prévue par l'article 37 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse».

Le recours⁽²¹⁾ ouvert à la commune n'est pas très clair puisqu'il est possible «en cas de non-imposition d'une amende administrative». Or, l'intervention du procureur du Roi sera, dans bien des cas, à la source de cette non-imposition. Cette loi donne-t-elle à la commune un recours contre une décision de classement sans suite pour défaut de charges du procureur du Roi ? Y répondre de façon affirmative serait admettre une atteinte au pouvoir du ministère public d'apprécier l'opportunité des poursuites. Il semble donc que cette disposition doive être interprétée comme ouvrant à la commune la seule possibilité de contester la décision de son propre fonctionnaire.

La loi ne désigne pas le tribunal de la jeunesse territorialement compétent pour connaître de cet appel. Il s'agira donc logiquement du tribunal du lieu de résidence de ceux qui ont la garde du jeune, comme le prévoit l'article 44 de la loi du 8 avril 1965. Ainsi, le tribunal de la jeunesse de Bruxelles aura-t-il, dès lors, à connaître de l'appel d'un jeune de plus de 16 ans, qui se serait vu sanctionner administrativement pour une violation d'un règlement communal à Ostende, par exemple.

Il faut aussi relever que les parents, tuteurs ou ceux qui ont la garde du mineur ne sont nulle part cités dans le nouvel article 119bis de la nouvelle loi communale⁽²²⁾. Or, si un mineur peut avoir un patrimoine, il n'en a en tout cas pas la jouissance légale (voir art. 384 du Code civil). Celle-ci est, en effet, exercée par les parents ou tuteurs. Si ces derniers ne sont pas à la cause, on voit mal comment un mineur pourrait se voir astreindre au paiement d'une somme d'argent, fut-elle une sanction administrative.

De même, les parents ne sont pas repris non plus parmi les parties susceptibles d'introduire un recours contre une sanction administrative. L'article 46 de la loi du 8 avril 1965⁽²³⁾ n'ayant pas été modifié et le rôle du ministère public n'étant pas spécifié, il faut donc en conclure que les parents ou tuteur du mineur ne sont pas à la cause et ce, alors même que le tribunal a la possibilité de substituer à la sanction administrative «une mesure de garde, de préservation ou d'éducation telle qu'elle est prévue par l'article 37 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse».

(20) Cour d'arbitrage, 16 juin 2004, arrêt n° 105/2004 à propos de questions préjudicielles concernant la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales.

(21) Sauf pour un conflit d'intérêt éventuel lors de la désignation de l'avocat (voir le §9bis al 4).

(22) Une procédure récente menée devant le tribunal de police Bruxelles sur base des articles 3 et 12 de la loi du 13 mai 1999 introduisant l'article 119 bis dans la nouvelle loi communale (jugement 103/04 de la 2^{ème} chambre du 3 juin 2004, inédit) a souligné que, si le texte français utilisait le mot «recours», le texte néerlandais parle d'«appel», ce qui a amené le tribunal de police à se pencher sur le type de procédure visée par le législateur et à préciser qu'il s'agit bien d'une procédure d'appel et non d'une procédure unilatérale. Les deux nouvelles lois n'ont pas évité cet écueil puisque la version française des nouveaux articles 36.5° et 36.6° parle également de «recours» tandis que leur version néerlandaise parle d'«appel» («hoger beroep»).

(23) En introduisant la possibilité de sanctionner des mineurs, la loi du 10 mars 2003, modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matchs de football, avait par contre prévu l'implication des «père, mère, tuteurs ou personnes qui ont la garde du mineur» (voir les articles 14 § 2 et 30 alinéa 2 nouveaux de cette loi dite «football»). L'article 31 de la même loi se contente néanmoins de préciser également que seul «le contrevenant peut interjeter appel», le §2 rajouté par la loi du 10 mars 2003 précisant lui aussi que «si la décision est prise à l'encontre d'un mineur ayant atteint l'âge de 14 ans au moment des faits, le recours est introduit devant le tribunal de la jeunesse.»

De quelle nature est la procédure organisée devant le tribunal de la jeunesse ?



Autre point interpellant : la décision du tribunal prise sur cette base «*n'est pas susceptible d'appel*». En d'autres mots, si le juge de la jeunesse décide de substituer à la sanction administrative une mesure de placement, par exemple, ni le mineur, ni ses parents (d'autant plus qu'ils ne sont pas à la cause), ni le procureur du Roi (qui lui sera à la cause, puisque le législateur utilise le mot «*tribunal*» et évoque donc une audience publique) n'ont le moindre recours.

L'absence des parents ou autre tuteur à la cause, de même que l'absence de recours contre une décision pouvant aller jusqu'à retirer le mineur de son milieu familial semble totalement contraire à la convention internationale relative aux droits de l'enfant, dont l'article 9 stipule notamment :

«*1. Les États parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. (...) 2. Dans tous les cas prévus au paragraphe premier du présent article, toutes les parties intéressées doivent avoir la possibilité de participer aux délibérations et de faire connaître leurs vues.*»

La seule possibilité envisageable pour obtenir la révision de la mesure ainsi prise sur cette base serait d'invoquer les articles 45 et 60 de la loi du 8 avril 1965⁽²⁴⁾. C'est aussi le seul moyen pour les parents de venir à la cause. En effet, le dernier alinéa du nouveau § 12 de l'article 119bis précise que tant ladite loi de 1965 que les dispositions du Code

judiciaire, s'appliquent au recours auprès du tribunal de la jeunesse. Le but de l'article 60 est-il cependant de servir de voie de recours contre les décisions du tribunal ?

Pour finaliser cette procédure, la même loi introduit dans la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse un nouveau point 5° à l'article 36 alinéa 1^{er} de la loi du 8 avril 1965 concernant les recours «*contre la décision d'imposer ou de ne pas imposer une sanction administrative prévue à l'article 119bis ... de la nouvelle loi communale, à l'égard des mineurs ayant atteint l'âge de 16 ans accomplis au moment des faits*».

Parallèlement, le législateur en profite aussi pour organiser un recours similaire contre les sanctions administratives prises sur base de la loi dite «*football*»⁽²⁵⁾, à «*l'égard des mineurs ayant atteint l'âge de 14 ans accomplis au moment des faits*» par le biais d'un nouveau point 6° ajouté également à l'article 36.

Outre les questions déjà soulevées ci-dessus, ces nouvelles dispositions laissent perplexes : de quelle nature est donc

la procédure ainsi organisée devant le tribunal de la jeunesse ? Le législateur ne donne pas de pouvoir d'interjeter appel au ministère public et ne définit pas son rôle. Il se contente de parler du «*tribunal*» de la jeunesse, ce qui implique la présence du magistrat du parquet⁽²⁶⁾.

Tout cela donne à penser qu'il s'agit d'une procédure comparable à la procédure civile, où le ministère public, dont le rôle n'est pas défini par les nouvelles dispositions légales, siègerait avec le seul pouvoir de donner un avis. Tel était le point de vue adopté par le ministre de l'Intérieur dans sa circulaire de 2001 adressée aux communes en exécution de la loi du 13 mai 1999⁽²⁷⁾, qui soulignait à l'époque que «*la loi est muette sur le point de savoir s'il s'agit de la procédure pénale ou de la procédure civile devant le tribunal de police. Il faut penser, à l'instar d'autres mécanismes d'appel en matière de sanction administrative, qu'il s'agit de la procédure civile*».

Le collège des procureurs généraux a précisé dans une circulaire du 6 juillet 2004 à propos de la loi «*football*»⁽²⁸⁾ que «*dès lors que l'engagement de la procédure administrative présuppose l'extinction de l'action publique ..., il convient de considérer que l'on ne se trouve plus dans le cadre de l'exercice d'une mission de nature pénale, et que l'intervention du ministère public, de nature civile, s'inscrirait dans le cadre de l'application de l'article 138 du Code judiciaire*». Une difficulté subsiste cependant en ce qui concerne l'application de la loi aux mineurs, puisque l'article 62 de la loi de 1965, appliquée à la section de la loi dans laquelle sont insés-

(24) L'article 46 alinéa 1^{er} de la loi de 1965 stipule en effet en son alinéa 1^{er} que : «*La citation à la requête du ministère public ou l'avertissement donné par lui doit, à peine de nullité, être adressé aux parents, tuteurs ou personnes qui ont la garde du mineur et au mineur lui-même si l'action tend à faire révoquer son émancipation ou à faire prendre ou modifier à son égard, une des mesures prévues au titre II, chapitre III, section II, et qu'il est âgé de douze ans au moins.*» À moins de prétendre que c'est au ministère public d'avertir les parties de la date de l'audience devant le tribunal de la jeunesse (ce que ne prévoit nullement la nouvelle loi communale), les parents ne peuvent dès lors pas se baser sur cette disposition pour venir à la cause.

(25) L'article 60 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse permet en effet au ministère public, mais aussi aux parents, tuteurs ou personnes qui ont la garde du mineur d'introduire une requête tendant à entendre «*rapporter ou modifier les mesures prises... au mieux des intérêts du mineur.*»

(26) Voir l'article 24 alinéa 2 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des match de football (M.B., 3 février 1999) modifiée par la loi du 10 mars 2003 (M.B. 31 mars 2003).

(27) Art. 8 de la loi du 8 avril 1965.

(28) Circulaire ministérielle OOP 30 du 2 mai 2001 relative à l'exécution de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, M.B., 23 mai 2001, p. 17246.

Un juge peut-il prononcer une amende administrative à la place ou en plus d'une mesure de l'article 37 ?

rées les nouvelles dispositions «*sauf dérogation, (...) les dispositions légales en matière correctionnelle*». Le nouvel article 119bis de la loi communale doit-il alors être interprété comme une dérogation à cette disposition ? Il est difficile de le croire : il prévoit explicitement que les dispositions du Code judiciaire sont applicables à la procédure d'appel, «*sans préjudice de la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse*». Ces imprecisions sont donc des facteurs d'insécurité juridique.

Une autre illustration en est l'absence de modification de l'article 45 de la loi du 8 avril 1965, qui énumère de façon exhaustive les différents modes de saisine du tribunal de la jeunesse. Par ailleurs, il est intéressant de relever que l'article 47, alinéa 2 de la même loi précise que : «*À l'égard des mineurs relevant du tribunal de la jeunesse, les administrations publiques ne peuvent exercer les poursuites qui leur appartiennent, qu'en formant plainte entre les mains du procureur du Roi qui seul peut saisir le tribunal de la jeunesse*».

Outre ces différentes questions quant au début de la procédure devant le tribunal, il faut également constater que la fin est tout aussi problématique. Lorsque le tribunal infirmera, confirmera ou modulera l'amende administrative, il paraît logique qu'il ne reste pas saisi du cas du jeune. Mais que se passera-t-il si le juge prononce une des mesures de garde, de préservation ou d'éducation prévues à l'art. 37 de la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse ? Épuisera-t-il également sa saisine dès que le jugement sera rendu ou à l'expiration de la mesure ? Ou restera-t-il saisi du cas du jeune alors même que, comme nous l'avons déjà relevé plus haut, le législateur a omis de modifier l'article 45 de la loi sur la protection de la jeunesse ?

Quant à la possibilité pour le juge de prononcer une amende, un nouvel article 37bis est inséré dans la loi du 8 avril 1965 qui stipule que «*les mineurs peuvent faire l'objet d'une sanction administrative visée par l'article 119bis de la nouvelle loi communale, si le mineur a atteint l'âge de 16 ans accomplis au moment des faits et par l'article 24 alinéa 2 de la loi football, si le mineur a*

atteint l'âge de 14 accomplis au moment des faits». Doit-on comprendre cette nouvelle disposition comme permettant au juge de la jeunesse d'imposer l'amende administrative, prévue dans les deux lois sus-citées, dans tous les cas et quel que soit son mode de saisine, avec comme seule nuance que la sanction prévue par la «*loi football*» ne peut être appliquée qu'à un mineur âgé de plus de 14 ans au moment des faits, tandis que celle prévue par la nouvelle loi communale n'est applicable que si le mineur a plus de 16 ans au moment des faits ? En d'autres termes, un juge saisi sur base de l'article 36. 4° de la loi du 8 avril 1965 peut-il désormais prononcer une amende administrative à la place ou en plus d'une mesure de l'article 37 de ladite loi, comme le nouvel article 37bis le laisse supposer ?

Ou bien le législateur a-t-il voulu limiter lesdites amendes aux champs d'application de ces deux mêmes lois ? Dans ce dernier cas de figure, une autre formulation du nouvel article 37bis qu'il introduit dans la loi du 8 avril 1965 aurait été souhaitable.

En guise de conclusion

Vu les considérations qui précèdent, il est indéniable que l'entrée en vigueur de ces deux lois ⁽²⁹⁾ risque de poser de nombreux problèmes aux praticiens, tant du point de vue procédural que du point de vue de leur compatibilité avec le droit positif et particulièrement en matière de droit de la jeunesse. Pour exemple, l'absence d'implication des parents ou tuteur(s), rend, selon nous, la sanction administrative d'un mineur actuellement inapplicable.

Toujours du point de vue du droit de la jeunesse, les dispositions prévues à l'égard des mineurs âgés de plus de 16 ans accomplis au moment des faits (14 ans pour la loi «*football*») s'inscrivent indéniablement dans la tendance générale actuelle à vouloir rapprocher le traitement de ces jeunes de celui des adultes. En effet, après avoir prévu l'article 36bis de la loi du 8 avril 1965 (renvoyant les mineurs de cet âge devant le tribunal de police pour des infractions de roulage, qui ne sont pas connexes à d'autres faits), après avoir élargi l'application de l'article 38 de la même loi (qui reprend le même critère des 16 ans accomplis au moment des faits comme condition du dessaisissement du tribunal), voilà qu'on opte à nouveau, par la voie d'une procédure administrative, pour l'application d'un traitement similaire aux adultes aux mineurs de plus de 16 ans.

Est-on en train petit à petit de revenir à la situation d'avant la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse quand la majorité pénale était fixée à 16 ans ? Des alternatives existent et ont été développées de façon prétorienne, à partir du parquet de Bruxelles ⁽³⁰⁾, et sont reprises actuellement par plusieurs autres parquets. Le constat de départ était le même que celui qui a amené le législateur à élaborer les lois commentées : l'impact négatif que peut avoir sur un jeune et sur ses parents une absence de réaction face à un comportement antisocial.

L'avenir nous dira si cette nouvelle loi communale, une fois que le législateur y aura apporté les corrections indispensables, sera appelée à se substituer à l'intervention du parquet en matière d'infractions dite «*mineures*» ou si les deux systèmes se complèteront.

(29) Circulaire n° COL.13/2004.

(30) À défaut de précision dans les lois, elles entraînent en principe en vigueur dix jours après leur publication au Moniteur.

(31) Il s'agit en particulier du développement de la fonction de «*délégué du procureur du Roi*», des «*mesures de diversion*» et de la médiation pénale pour les mineurs. Voir à ce sujet : L. Rion, «*Le temps de réaction de la Justice des mineurs. Ou de l'intérêt d'une réaction rapide en matière de délinquance juvénile*», in *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 2003, p. 397 et s.; T. Werts, «*Opinion : Mesures judiciaires alternatives : Quel avenir pour les mesures de diversion pour les mineurs*» in *Avocats des Jeunes*, décembre 2000; ou encore F. Van Leeuw, «*Réponses aux «incivilités» : Le rôle du parquet en matière de protection de la jeunesse*», Actes du colloque du 5 juin 2004 à l'ULB sur la problématique des incivilités (à paraître).