

# Punir sans juger : une nouvelle approche dans le cadre de la répression des mineurs ?

## Analyse de la loi relative à la sécurité lors des matches de football, de la loi relative aux sanctions administratives dans les communes et des projets de loi modifiant la nouvelle loi communale et la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse

par Caroline Vandresse \*\*

*Aujourd'hui, force est de constater que de plus en plus d'autorités administratives se sont vues confier un pouvoir d'injonction et de sanction à l'encontre de personnes ne présentant aucun lien avec l'administration <sup>(1)</sup>.*

Cette «répression administrative accompagne désormais presque systématiquement toute sanction régulatrice de la puissance publique et ce, quel que soit le secteur d'activité considéré, et est aussi bien le fait des autorités administratives indépendantes que des autorités administratives classiques» <sup>(2)</sup>.

Ce phénomène se développe constamment et reste curieusement peu étudié alors qu'il pose des problèmes essentiels. En effet, la tentation pourrait être grande de qualifier d'administratives des sanctions qui auraient pour effet de priver les personnes susceptibles d'être sanctionnées administrativement d'un certain nombre de garanties dont elles bénéficieraient si les sanctions étaient qualifiées de pénales.

Nous tenterons dans cet article de mettre en évidence les grandes tendances en la matière. À cet effet, nous consacrerons la première partie de cette étude à

la définition de la sanction administrative, en étudiant plus particulièrement la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour d'arbitrage en la matière.

Dans une seconde partie, nous analyserons la loi relative à la sécurité lors des matches de football ainsi que la loi relative aux sanctions administratives dans les communes, chacune de ces législations mettant en œuvre un type de répression administrative.

La première permet de sanctionner administrativement les mineurs. En ce qui concerne la seconde, deux projets de loi tendent à introduire cette possibilité. C'est pour cette raison que nous avons fait le choix de les étudier. Nous nous demanderons dans quelle mesure il existe une justification raisonnable à ce que le législateur abandonne le souci qu'il a manifesté de protéger les mineurs et de préserver leur avenir en leur accordant des garanties procédurales particulières.

\* Cet article a été rédigé dans le cadre du programme de recherche P.A.I. «Human rights of children», financé par l'État belge, Services du Premier ministre Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles.

\* L'auteur tient à remercier le Professeur Henri-D. Bosly pour sa lecture attentive et ses observations précieuses.

\*\* Avocate au barreau de Bruxelles, Assistante de recherche à l'Université catholique de Louvain, PAI «human rights of children» - État belge, Services du Premier ministre - Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles.

(1) Pour une analyse détaillée du développement de la répression administrative, voy. M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Paris, Economica, 1992, pp 11-18.

(2) R. Andersen, «Le pouvoir des sanctions administratives du conseil supérieur de l'audiovisuel», *Le nouveau conseil supérieur de l'audiovisuel*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 65.

# Libre choix du législateur entre la répression pénale et administrative

## Partie I. - Répression administrative, concept et enjeux <sup>(3)</sup>

### Chapitre 1. - Sanction administrative et sanction pénale

La délimitation entre le droit pénal et le droit administratif pénal <sup>(4)</sup>, en tant que deux espaces de répression, est loin d'être aisée. La comparaison entre la sanction pénale et la sanction administrative, en recherchant en quoi la mesure administrative répressive et la mesure répressive pénale sont différentes, ne permet pas de distinguer leurs particularités.

L'ensemble des critères matériels invoqués le plus souvent par la doctrine, à savoir la nature de l'infraction <sup>(5)</sup>, le nombre de destinataires de la mesure, la nature et le degré de gravité de la sanction ne sont pas déterminants en pratique <sup>(6)</sup>.

Finalement, c'est dans la singularité organique que réside l'essentiel de la définition de la sanction administrative, à savoir que «*le principal caractère des sanctions administratives est d'être prononcées par l'administration active sans intervention préalable du juge, le contrôle juridictionnel n'étant exercé qu'a posteriori*» <sup>(7) (8)</sup>.

Deux critères sont donc essentiels pour caractériser une sanction administrative.

1. Il faut que la sanction soit édictée dans une décision unilatérale prise par une autorité administrative agissant dans le cadre des prérogatives de la puissance publique.
2. La sanction imposée doit infliger une peine, sanctionnant une infraction aux lois et règlements. La finalité de cette sanction est donc répressive et permet par conséquent de distinguer les sanctions administratives des mesures de police, ayant une finalité préventive ou de remise en état des lieux, et les mesures indemnitaires <sup>(9)</sup>.

## Chapitre II. - La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour d'arbitrage

### Section 1. - Le libre choix entre la répression administrative et la répression pénale

La Cour d'arbitrage, dans différents arrêts <sup>(10)</sup>, a affirmé le principe du libre choix du législateur entre la répression pénale et la répression administrative, ce choix ne pouvant en soit être considéré comme une discrimination. Ces arrêts ne font que consacrer la solution adoptée par la Cour européenne des droits de l'homme, notamment dans son arrêt Oztürk <sup>(11)</sup>, qui a estimé que des impératifs de souplesse et d'efficacité pouvaient justifier l'intervention préalable d'orga-

nes administratifs qui ne satisfont pas sous tous les aspects aux prescriptions de la Convention pour autant que l'intéressé puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de l'article 6 de la Convention <sup>(12)</sup>.

«*La Convention n'empêche pas les États, dans l'accomplissement de leur rôle de gardien de l'ordre public, d'établir ou de maintenir une distinction entre différents types d'infractions définis par le droit interne et d'en fixer le tracé [...]. Le législateur qui soustrait certains comportements à la catégorie des infractions pénales du droit pénal peut servir à la fois l'intérêt de l'individu et les impératifs d'une bonne administration de la justice*» <sup>(13)</sup>.

Il est vrai que ce système de sanctions peut présenter certains avantages.

En premier lieu, il permet à l'auteur de l'infraction d'éviter toute comparution devant les juridictions répressives,

(3) Cette partie est largement inspirée du rapport de recherche rédigé par C. Vandresse, sous la direction du Professeur H.-D., Bosly (Rapport du 15 mars 1999), effectuée pour le compte du ministère de la Justice.

(4) «*Le droit administratif pénal consiste en une répression administrative, l'administration disposant du droit d'infliger des sanctions ayant le caractère d'une punition. Le droit de punir ne constitue pas le monopole du juge. Le droit pénal administratif se situe en revanche à l'intérieur du système pénal. Il s'agit d'une branche du droit pénal marquée par une forte emprise de l'administration*».

A., De Nauw, *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, Mys et Breesch, 1994, p. 48.

(5) *Le droit pénal assurerait la répression des atteintes portées aux dispositions ayant pour objectif la défense des intérêts essentiels de la société. Le droit administratif pénal s'appliquerait en cas de violation de normes moins importantes.* R., Andersen, «*Le pouvoir des sanctions administratives du conseil supérieur de l'audiovisuel*», *Le nouveau conseil supérieur de l'audiovisuel*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 66.

(6) R., Andersen, «*Le pouvoir des sanctions administratives du conseil supérieur de l'audiovisuel*», *Le nouveau conseil supérieur de l'audiovisuel*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 67.

(7) R., Andersen, «*Le pouvoir des sanctions administratives du conseil supérieur de l'audiovisuel*», *Le nouveau conseil supérieur de l'audiovisuel*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 65.

(8) Marc Verdussen précise cependant que ce critère organique de définition n'est pas suffisant, «*car il revient, d'une certaine manière, à définir une qualification en fonction des conséquences que cette qualification entraîne, de telle sorte qu'il y va d'un indice plus que d'un critère décisif d'identification*». M. Verdussen, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 81.

(9) R., Andersen, «*Le pouvoir des sanctions administratives du conseil supérieur de l'audiovisuel*», *Le nouveau conseil supérieur de l'audiovisuel*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 66.

(10) «*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 de décider d'opter pour des sanctions pénales ou pour des sanctions administratives. Le choix de l'une ou de l'autre de sanctions ne peut être considéré comme établissant en soi une discrimination*».

C.A., arrêt n°40/97, J.T.T., 1997, p. 360; C.A., arrêt n°45/97, 14 juillet 1997. Pour une étude plus détaillée, Voy. notamment W., Gekiere, «*De rechtsbeschermende werking van de strafrechtswaarborgen voor de administratieve rechtshandhaving door de wet Administratieve Geldboeten*», A.J.T., 2001-02, p. 138.

(11) *Cour européenne des droits de l'homme*, arrêt Oztürk, du 21 février 1984, Publ. Cour eur. D.H., Série A, n°259. Voy. également *Cour européenne des droits de l'homme*, arrêt Lutz, du 25 août 1987, Publ. Cour eur. D.H., Série A, n°123.

(12) Voy. notamment W., Gekiere, «*De rechtsbeschermende werking van de strafrechtswaarborgen voor de administratieve rechtshandhaving door de wet Administratieve Geldboeten*», A.J.T., 2001-02, p. 138.

(13) *Cour européenne des droits de l'homme*, arrêt Oztürk, du 21 février 1984, Publ. Cour eur. D.H., Série A, n°259.

# Les garanties résultant des principes généraux du droit pénal et de la procédure pénale doivent être respectées

d'épargner le caractère infamant qui s'attache aux condamnations pénales et d'éviter une inscription au casier judiciaire<sup>(14)</sup>. En second lieu, ce système permet bien souvent d'éviter les lenteurs de la justice pénale, non exempte de dysfonctionnement<sup>(15)</sup>. Enfin, la sanction pénale apparaît de moins en moins dissuasive<sup>(16)</sup>.

## Section 2. - Le respect des garanties fondamentales

Notons toutefois que si le recours à la répression administrative semble acquis dans son principe<sup>(17)</sup>, ce système doit respecter un certain nombre de garanties fondamentales. En effet, le fait qu'une loi soit officiellement qualifiée de non pénale par le législateur alors qu'elle poursuit un but de répression pénale ne peut suffire à écarter l'application des principes généraux de droit pénal.

En effet, la Cour d'arbitrage considère que l'abandon de la procédure ordinaire, fût-il objectivement et raisonnablement justifié, ne pourrait cependant aboutir à entraver de manière disproportionnée l'exercice des droits de la défense<sup>(18)</sup>.

Le parallèle avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est manifeste, la Cour considérant que «*si les États contractants pouvaient, à leur guise, en qualifiant une infraction d'administrative plutôt que pénale, écarter le jeu des clauses fondamentales des articles 6 et 7, l'application de celles-ci se trouveraient subordonnée à leur volonté souveraine. Une latitude aussi étendue risquerait de conduire à des résultats incompatibles avec le but et l'objet de la Convention*»<sup>(19)</sup>.

La Cour européenne des droits de l'homme entend éviter que ne se produise un véritable contournement des exigences établies par la Convention qui sont autant de droits. À cette fin, elle est amenée à contrôler la qualification pénale (ou non) retenue par les États.

Elle retient à cet effet différents critères afin de déterminer si une sanction administrative est soumise aux garanties que prévoit l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme lorsqu'il y a une accusation pénale<sup>(20)</sup>.

Selon la Cour, trois éléments sont déterminants dans l'appréciation du caractère pénal d'une sanction au sens de la Convention européenne des droits de l'homme.

1. La qualification pénale donnée ou non à l'infraction en cause par le droit interne. Notons toutefois que «*ce premier réactif n'a qu'une valeur relative. On a vu que si le système interne classe la sanction considérée dans son droit pénal, sa réponse est décisive; mais l'inverse n'est pas vrai et l'on doit utiliser les autres réactifs*»<sup>(21)</sup>.
2. La nature du fait ou du comportement transgresseur.
3. La nature et le degré de gravité de la sanction.

«*Le but et la sévérité de la sanction fournissent l'indication ultime, et le plus souvent déterminante, de la manière pénale*»<sup>(22)</sup>.

Ces critères sont alternatifs et non pas cumulatifs.

On peut conclure cette partie en rappelant que le législateur est libre de choisir entre la répression pénale et la répression administrative, ce choix ne pouvant en soit être considéré comme discriminatoire. Il reste cependant que les garanties résultant des principes généraux du droit pénal et de la procédure pénale doivent être respectées dans le cadre de la répression administrative, avec les nuances que la Cour d'arbitrage et la Cour européenne des droits de l'homme y apportent. Le législateur se doit donc

d'être attentif au respect des règles de fond (principes de proportionnalité, de légalité, de non-rétroactivité, de non bis in idem, d'individualisation des peines,...) et de forme (principes d'indépendance et d'impartialité du tribunal, les droits de la défense, les voies de recours,...) applicables dans le cadre de la répression «*pénale*».

Cet emprunt de garantie est assez logique. En effet, ces garanties doivent être prévues puisqu'elles énoncent des principes qui doivent être appliqués dès que le mécanisme de la contrainte étatique de répression est mis en œuvre<sup>(23)</sup>.

## Partie 2. - Analyse des dispositions législatives mettant en œuvre la répression administrative

### Chapitre 1. - La loi relative à la sécurité lors des matches de football

La loi sur la sécurité lors des matches de football instaure une procédure administrative communes aux sanctions imposées en vertu du Titre II, qui entend responsabiliser les organisateurs d'un match national ou international de

(14) Cour d'arbitrage, arrêt n°79/92 du 18 novembre 1992, J.T.T., 1993, p. 193; Exposé des motifs de la loi relative à la sécurité lors des matches de football, Doc. Parl., Chambre, 1997-1998, n°1572/1, p. 2.

(15) F. Lagasse, «Amendes administratives, droit pénal général et Cour d'arbitrage», J.T.T., 1997, p. 353.

(16) F. Lagasse, «Amendes administratives, droit pénal général et Cour d'arbitrage», J.T.T., 1997, p. 353.

(17) Rappelons que certaines peines (ex : les peines privatives de liberté) ne peuvent être prononcées que par le juge.

(18) Cour d'arbitrage, arrêt n°72/92 du 18 novembre 1992, J.T.T., 1993, p. 193.

(19) Cour européenne des droits de l'homme, affaire Engel, 8 juin 1976, Série A, n°22.

(20) L.-E., Pettiti, E., Decaux, P.-H., Imbert, La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article, Paris, Economica, 2<sup>ème</sup> édition, 1999, pp. 254-256.

(21) L.-E., Pettiti, E., Decaux, P.-H., Imbert, La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article, Paris, Economica, 2<sup>ème</sup> édition, 1999, p. 255.

(22) L.-E., Pettiti, E., Decaux, P.-H., Imbert, La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article, Paris, Economica, 2<sup>ème</sup> édition, 1999, p. 255.

(23) S. De Backer-Coche, Le droit administratif pénal en France, Recherche effectuée pour le compte du ministère de l'Intérieur, sous la direction du Professeur H.-D., Bosly, 15 avril 1998, p. 3.

## Une amende et/ou une interdiction de stade

football et du Titre III, qui prévoit divers comportements <sup>(24)</sup> dans le chef des personnes présentes dans le stade, à l'égard desquelles une amende administrative ou une interdiction de stade administrative peuvent être prononcées. Selon les termes de l'exposé des motifs, «il a été opté pour un système administratif afin de traiter les affaires de manière rapide et aussi parce qu'un tel système est moins pénalisant pour les personnes concernées qu'une approche pénale (...), les sanctions administratives ne seront pas reprises au casier judiciaire de l'intéressé, ...» <sup>(25)</sup>.

Cette loi a été modifiée par la loi du 10 mars 2003 <sup>(26)</sup>. Selon l'exposé des motifs, cette réforme a pour objectif de remédier aux imperfections mises à jour durant les trois années d'application de la loi relative à la sécurité lors des matches de football, notamment à l'égard des mineurs <sup>(27)</sup>. Nous analyserons en particulier cette problématique.

Nous n'analyserons pas la problématique des sanctions administratives pouvant être imposées aux organisateurs de matches de football. Elle est étrangère aux difficultés suscitées par l'application de sanctions administratives à l'égard des mineurs.

### Section 1. - Les sanctions à l'égard des personnes présentes dans le stade de football

La loi relative à la sécurité lors des matches de football prévoit deux types de sanctions : une amende de dix mille francs à deux cent mille francs <sup>(28)</sup> et/ou une interdiction de stade d'une durée de trois mois à cinq ans. Ces sanctions ont incontestablement un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, les sanctions prévues à l'article 24 de la loi peuvent atteindre des montants très importants tandis que l'interdiction d'accès au stade porte atteinte au droit d'aller et de venir de telle sorte que le caractère répressif et punitif de ces sanctions ne souffre aucune discussion. Les sanctions qui pourraient être imposées par le fonctionnaire visé à l'article 26 de la loi ne pourront par conséquent être

prononcées que dans le respect des garanties offertes par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

### Section 2. - La procédure

#### § 1. La phase administrative <sup>(29)</sup>

Tout comme en droit pénal ordinaire, le point de départ de la répression administrative est la commission des faits visés aux Titre III <sup>(30)</sup> (faits qui peuvent troubler le déroulement d'un match national ou international de football) sanctionnés par l'article 24 de la loi. L'infraction est constatée par un procès-verbal dressé par un fonctionnaire de police. L'original du procès-verbal est transmis au fonctionnaire qui sera chargé d'imposer une sanction administrative.

Pour les faits relatifs à des comportements qui seraient susceptibles de sanctions pénales, une copie du procès-verbal est adressée en même temps au procureur du Roi. La loi vise tous les faits énumérés au titre III (articles 20, 20bis, 21, 22, 23, 23 bis et 23ter de la loi <sup>(31)</sup><sup>(32)</sup>). Le procureur du Roi dispose alors d'un mois à compter du jour de la réception

de la copie du procès-verbal pour informer le fonctionnaire chargé d'imposer une sanction que des poursuites pénales ont été engagées. Durant ce délai, le fonctionnaire ne peut infliger une sanction administrative sauf communication préalable par le procureur du Roi que celui-ci ne souhaite pas réserver de suite aux faits <sup>(33)</sup>. Cette procédure permet le respect du principe du non bis in idem.

Lorsque le fonctionnaire décide qu'il y a lieu d'entamer la procédure administrative, il communique au contrevenant, par lettre recommandée à la poste, les faits à propos desquels la procédure est entamée <sup>(34)</sup>.

La procédure administrative garantit les droits de la défense, en permettant au contrevenant d'exposer par écrit, par lettre recommandée à la poste, ses moyens de défense dans un délai de trente jours à compter du jour de la notification de la lettre recommandée, et qu'il dispose à cette occasion du droit de demander au fonctionnaire de présenter oralement sa défense. Le contrevenant a le droit de consulter son dossier et de se faire assister par un conseil <sup>(35)</sup>. La décision d'imposer une sanction administrative doit être

(24) Il s'agit de comportements qui peuvent troubler le déroulement d'un match de football.

(25) *Projet de loi relatif à la sécurité lors des matches de football*, Doc. Parl., 1997-1998, 1572/1, p. 2.

Notons que dans le rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des affaires générales et de la fonctions publiques, il est précisé que les sanctions administratives auraient «un effet préventif réel, du fait d'une réaction sociale rapide, énergique (répressive) et effective». Doc. Parl., Chambre, 1997-1998, 1572/5, p. 7.

(26) *Loi du 10 mars 2003 modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football*, M.B., 31 mars 2003.

(27) *Projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football*, Doc. Parl., 2001-2002, 1729/001, p. 5.

(28) Conformément à l'article 3 de la loi du 26 juin 2000 relative à l'introduction de l'euro dans la législation concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution (M.B., 29 juin 2000), ces montants doivent être lus comme des montants en euros, après leur division par un coefficient de 40.

(29) Voy. Chapitre III de la loi relative à la sécurité lors des matches de football (*Imposition des sanctions*).

(30) Il s'agit de faits qui peuvent troubler le déroulement du match national de football (jets d'objets, incitation à la haine, pénétration irrégulière dans le stade ou dans un lieu inaccessible au public ou encore l'introduction, la tentative d'introduction, la possession dans le stade d'objets pyrotechniques destinés à produire des lueurs, de la fumée ou du bruit). Ces faits sont décrits aux articles 20, 20 bis, 21, 22, 23, 23bis, 23ter de la loi relative à la sécurité lors des matches de football.

(31) *Loi du 10 mars 2003 modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football*, M.B., 31 mars 2003.

(32) Ainsi par exemple, le jet d'objet visé à l'article 20 de la loi relative à la sécurité lors des matches de football est constitutif de contraventions de première, de troisième et de quatrième catégorie. De même, l'incitation à porter des coups et blessures et l'incitation à la haine à l'égard d'une ou de plusieurs personnes peuvent être constitutives d'infractions au sens de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie.

(33) Article 35 de la loi relative à la sécurité lors des matches de football, M.B., 3 février 1999.

(34) Article 26 de la loi relative à la sécurité lors des matches de football, M.B., 3 février 1999.

(35) Article 26 de la loi relative à la sécurité lors des matches de football, M.B., 3 février 1999.

# Ces sanctions priveraient certains mineurs des garanties procédurales instaurées par la loi du 8 avril 1965

motivée <sup>(36)</sup>. Elle mentionne également le montant de l'amende et la durée de l'interdiction administrative de stade ou l'une de ces sanctions seulement. La sanction administrative doit être proportionnelle à la gravité des faits qui la motivent, et en fonction de l'éventuelle récidive <sup>(37)</sup>.

Notons également que s'il y a des circonstances atténuantes, les amendes administratives peuvent être diminuées en deçà de leur minimum, sans qu'elles ne puissent être inférieures à cinq mille francs <sup>(38)</sup> pour une sanction basée sur l'article 24, sanctionnant les faits pouvant troubler le déroulement du match national ou international de football <sup>(39)</sup>.

## § 2. La phase judiciaire

Les personnes à qui une sanction est appliquée ont la possibilité d'introduire un recours auprès du tribunal de police, par voie de requête, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision. La procédure suivie devant le tribunal de police est contradictoire, l'intéressé pouvant faire valoir ses moyens de défense.

La décision du tribunal de police n'est pas susceptible d'appel <sup>(40)</sup>.

## Section 3. - Les sanctions à l'égard des mineurs

### § 1. L'arrêt de la Cour d'arbitrage du 6 novembre 2002 <sup>(41)</sup>

Trois questions préjudicielles concernant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football en général et l'article 31 de cette loi en particulier ont été posées par le tribunal de police d'Anvers par jugement du 29 juin 2001. Se posait la question de la compatibilité de ces dispositions avec le principe d'égalité et de non-discrimination, étant donné que le tribunal de la jeunesse est en principe seul compétent à l'égard des mineurs d'âge et que seules les mesures déterminées par la loi relative à la protection de la jeunesse peuvent leur être appliquées

Les questions étaient formulées de la manière suivante : la loi viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution :

- en ce qu'il n'y est pas inclus, à l'égard des mineurs qui sont touchés directement et personnellement par une sanction administrative, de dispositions relatives à leur capacité d'agir ou à leur représentation, un conflit d'intérêts risquant de surgir avec les représentants légaux (1<sup>ère</sup> question) ?
- en ce que cette disposition désigne le tribunal de police comme instance judiciaire compétente en degré d'appel contre une mesure administrative, alors que pour ces mêmes faits, qualifiés infractions, qui entraîneraient une instruction pénale ou une poursuite pénale, seul le tribunal de la jeunesse est compétent à l'égard d'un mineur et que seules les mesures fixées par la loi relative à la protection de la jeunesse sont applicables (2<sup>ème</sup> question) ?
- en ce qu'elle ne contient aucune disposition relative à l'assistance d'un mineur dans la mesure où il est entendu, en ce que certaines procédures ou décisions sont notifiées et en ce que certaines sanctions sont prises alors qu'autrement, conformément aux principes de droit commun, il est présumé être juridiquement incapable (3<sup>ème</sup> question) ?

La Cour développa son raisonnement en répondant à la seconde question, la réponse à cette question déterminant la réponse à donner à la première et à la troisième questions.

Selon la Cour, l'application de ces sanctions administratives priverait certains mineurs des garanties procédurales que la loi du 8 avril 1965 a instaurées pour l'ensemble des mineurs, quelle que soit la gravité des faits. Elle rappelle en effet qu'il découle de l'article 37, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 8 avril 1965 que les mineurs ne peuvent en principe se voir imposer que «des mesures de garde, de préservation et d'éducation» - ce qui exclut toute

amende -, et ce uniquement par les juridictions de la jeunesse. Ces juridictions spécialisées ont ainsi à leur disposition un large éventail de mesures, précisées à l'article 37, § 2, de la loi précitée, qui, en fonction des circonstances, peuvent être imposées à des personnes qui ont commis un fait qualifié infraction et qui n'ont pas atteint l'âge de dix-huit ans.

Elle a également souligné que contrairement à la peine pécuniaire, qualifiée d'amende administrative par la loi en cause, une interdiction de stade peut faire partie de ces mesures. La Cour a cependant considéré qu'il n'existe aucune justification raisonnable, lorsqu'il s'agit de matches de football, à ce que le législateur abandonne le souci qu'il a manifesté de protéger les mineurs et de préserver leur avenir en leur accordant des garanties procédurales particulières.

Enfin, elle a précisé que la circonstance que les articles 36bis et 38 de la loi du 8 avril 1965 permettent, dans des cas spécifiques, de renvoyer les personnes de plus de seize ans au moment des faits devant la juridiction compétente en vertu du droit commun ne suffit pas pour ôter aux mesures en cause leur caractère disproportionné.

En conséquence, elle a considéré qu'il n'était pas raisonnablement justifié d'appliquer aux mineurs d'âge les sanctions administratives prévues par la loi sur le football selon la procédure organisée par celle-ci.

En raison de la réponse donnée à la deuxième question préjudicielle, elle a considéré qu'il n'y avait pas lieu de répondre aux autres questions.

### § 2. La loi du 10 mars modifiant la loi relative à la sécurité lors des matches de football

En date du 11 avril 2002, un projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 1998 rela-

(36) Article 28 de la loi relative à la sécurité lors des matches de football, M.B., 3 février 1999.

(37) Article 28 de la loi relative à la sécurité lors des matches de football, M.B., 3 février 1999.

(38) Conformément à l'article 3 de loi du 26 juin 2000 relative à l'introduction de l'euro dans la législation concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution (M.B., 29 juin 2000), ces montants doivent être lus comme des montants en euros, après leur division par un coefficient de 40.

(39) Article 37 de la loi relative à la sécurité lors des matches de football, M.B., 3 février 1999.

(40) Article 31, § 1 de la loi relative à la sécurité lors des matches de football, modifié par la loi du 10 mars 2003 modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, M.B., 31 mars 2003.

(41) Cour d'arbitrage, arrêt n°155/2002 du 6 novembre 2002.

## Une procédure administrative appliquée que si aucune suite n'est donnée sur le plan judiciaire



tive à la sécurité lors des matches de football a été déposé<sup>(42)</sup>. Il entendait notamment permettre de sanctionner les mineurs commettant des infractions administratives dans les stades et d'introduire la possibilité d'imposer une interdiction de stade aux mineurs ayant plus de seize ans au moment des faits. Il est notamment précisé dans les travaux préparatoires que l'application de la loi durant plus de deux années a démontré que les mineurs d'âge commettent des infractions à la loi et il apparaît important que ceux-ci puissent être sanctionnés au même titre que les majeurs, au risque de créer dans leur chef un sentiment d'impunité. Il y est précisé qu'on peut considérer qu'à partir de seize ans, les jeunes disposent de la responsabilité et de la capacité de discernement suffisantes pour assumer les conséquences de leurs actes commis dans un stade<sup>(43)</sup>.

Suite à l'arrêt de la Cour d'arbitrage, le Gouvernement a déposé trois amendements visant à compléter les garanties procédurales<sup>(44)</sup>, en se référant aux dispositions pertinentes contenues dans la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse (les dispositions proposées s'inspirent des articles 46 et 52ter de la loi du 8 avril 1965)<sup>(45)</sup>. Selon le Gouvernement, il était essentiel que le système des sanctions administratives, sous la forme d'interdiction de stade, soit maintenu dans la loi, lorsque le parquet près le tribunal de la jeunesse décide de ne pas traiter les faits sur le plan judiciaire.

Il a finalement été voté qu'une interdiction de stade administrative d'une durée de trois mois à cinq ans pourra être in-

fligée au mineur de plus de quatorze ans en cas de contravention aux articles 20, 20bis, 21, 22, 23bis et 23ter (Titre III : faits qui peuvent troubler le déroulement du match de football) de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, modifiée par la loi du 10 mars 2003<sup>(46)</sup>. L'âge du mineur a été diminué suite à l'amendement déposé par un parlementaire soulignant que la pratique révèle que ce n'est pas uniquement cette tranche d'âge qui constitue le noyau dur du hooliganisme mais que des jeunes de quatorze à seize ans sont régulièrement impliqués dans ces débordements<sup>(47)</sup>. Et de souligner «*qu'à l'instar de ce qui se fait actuellement lors d'infractions pénales ordinaires (par exemple, les délits en matière de drogue ou les vols) dans le cadre desquelles des mineurs sont utilisés pour effectuer la sale besogne (étant donné qu'ils ne sont*

pas ou beaucoup moins sanctionnés), il ne serait pas étonnant que des mineurs âgés de moins de seize ans soient «utilisés» ou «manipulés» pour, par exemple, introduire frauduleusement des feux d'artifice à l'intérieur des stades ou pour jeter des objets à la tête des supporters adverses dans le but de les provoquer. C'est la raison pour laquelle un élargissement de la tranche d'âge s'impose»<sup>(48)</sup>.

Notons que le ministre de l'Intérieur a émis le souhait que ses services soient le moins possible amenés à prononcer de telles mesures répressives à l'égard des mineurs, car il s'agit toujours d'un aveu d'échec en matière d'éducation et de prévention.

Il a également rappelé que tant pour les majeurs que pour les mineurs, le parquet gardait toutes ses prérogatives et que la procédure administrative ne sera appliquée que si aucune suite n'est donnée aux faits sur le plan judiciaire<sup>(49)</sup>.

### § 3. La procédure introduite par la loi du 10 mars 2003 modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football<sup>(50)</sup>

#### A. La phase administrative

L'article 26, § 2 introduit par l'article 14 de la loi du 10 mars 2003, précise que lorsque la procédure administrative est entamée à l'encontre d'un mineur en application de l'article 24, alinéa 2, de la loi, la lettre recommandée visée au § 1<sup>er</sup> de l'article 26<sup>(51)</sup> est adressée au

(42) *Projet de loi modifiant la loi du 21 décembre relative à la sécurité lors des matches de football*, Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, 1729/001.

(43) *Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, 1729/001*, pp. 11-12.

(44) *Doc. Parl., Sénat, 2002-2003, 1218/3*.

(45) *Doc. Parl., Sénat, 2002-2003, 1218/3*, p. 2.

(46) *Article 26, § 2 de la loi relative à la sécurité lors des matches de football introduit par l'article 14 de la loi du 10 mars 2003 modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football*, M.B., 31 mars 2003.

(47) *Doc. Parl., 2001-2002, 1729/06*, pp. 2-3.

(48) *Doc. Parl., 2001-2002, 1729/06*, pp. 2-3.

(49) *Projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football*, Rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur et des affaires administratives, Doc. Parl., Sénat, 2002-2003, 1218/4, p. 2.

*Projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football*, Rapport fait au nom de la commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, Doc. Parl., 2002-2003, 1729/11, p. 5.

(50) *M.B., 31 mars 2003*.

(51) *Voir procédure décrite à la section II de ce chapitre*.

# Des peines privatives de certaines libertés, comme la liberté de commerce

mineur et à ses père et mère, tuteurs ou personnes qui en ont la garde.

Le mineur est d'office invité à venir présenter sa défense orale.

Une copie de son audition est remise au mineur, ainsi qu'à ses père et mère, tuteurs ou personnes qui en ont la garde, lorsque ceux-ci ont assisté à l'audition.

Lorsque le mineur n'a pas d'avocat, il lui en est désigné un d'office.

Lorsque le fonctionnaire visé au § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, est saisi en application de l'article 25, il en avise immédiatement le bâtonnier de l'ordre des avocats. Cet avis est envoyé en même temps que la lettre recommandée visée à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

Le bâtonnier ou le bureau d'aide juridique procède à la désignation d'un avocat au plus tard dans les deux jours ouvrables à compter de cet avis. Cet avocat est chargé d'assister le mineur durant toute la procédure. Copie de l'avis informant le bâtonnier est jointe au dossier de la procédure.

Le bâtonnier ou le bureau d'aide juridique veille, lorsqu'il y a contradiction d'intérêts, à ce que l'intéressé soit assisté par un avocat autre que celui auquel auraient fait appel ses père et mère, tuteurs ou personnes qui en ont la garde.

## B. La phase judiciaire

Le mineur dispose de la possibilité de faire appel devant le tribunal de la jeunesse <sup>(52)</sup>.

## Chapitre 2. - La loi relative aux sanctions administratives dans les communes <sup>(53)</sup>

La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes <sup>(54)</sup> vise un double objectif : réagir au plus vite à la petite criminalité et décharger les parquets afin qu'il puissent se consacrer davantage à la criminalité grave.

Cette loi autorise les communes à traiter l'infraction non seulement au niveau pénal mais également au niveau administratif <sup>(55)</sup>.

Le 17 mars 2003, le Gouvernement a déposé un projet de loi modifiant la

nouvelle loi communale. Ce projet <sup>(56)</sup> étend le champ d'application de la loi du 13 mai 1999 relatif aux sanctions administratives dans les communes, modifie la procédure d'imposition des sanctions administratives, et surtout autorise l'application de ces sanctions au mineur <sup>(57)</sup>. Il est directement lié au projet de loi modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse <sup>(58)</sup>, déposé le même jour par le Gouvernement.

Nous analyserons ces projets dans la section 3 de ce chapitre.

## Section 1. - Les sanctions

Le conseil communal peut prévoir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements et ordonnances, à moins qu'une loi, décret ou ordonnance n'en ait déjà fixé <sup>(59)</sup>.

Les sanctions qui pourraient être imposées sont de quatre ordres : un amende maximale de 10.000 FB <sup>(60)</sup>, la suspension et le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune et la fermeture administrative d'un établissement <sup>(61)</sup>. Il s'agit donc de sanctions

consistant en des peines privatives de certaines libertés, comme la liberté de commerce.

L'amende est infligée par le fonctionnaire désigné par la commune. Les autres sanctions sont infligées par le collègue des bourgmestres et échevins et en cas d'urgence, par le bourgmestre <sup>(62)</sup>.

## Section 2. - La procédure

Nous n'analyserons que la procédure d'imposition d'une amende par le fonctionnaire désigné par la commune <sup>(63)</sup>.

### § 1. La phase administrative

La nouvelle loi communale prévoit en son article 119bis <sup>(64)</sup> qu'en cas d'infraction, un fonctionnaire de police ou un agent auxiliaire de police dresse un procès-verbal qui est transmis au fonctionnaire chargé d'imposer une sanction. Lorsque le fait peut être sanctionné tant pénalement qu'administrativement, le destinataire en est le procureur du Roi. Le procureur du Roi informe dans le mois le fonctionnaire désigné par la loi de sa décision de poursuivre ou non. La procédure administrative ne pourra être

(52) Article 31 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, tel que modifié par l'article 17 de la loi du 10 mars 2003, M.B., 31 mars 2003.

(53) Pour une analyse détaillée de la loi, voy. A., Masset, «La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes», *Le point sur le droit pénal*, C.U.P., 2000, pp. 211-248.

(54) M.B., 10 juin 1999.

(55) Exposé des motifs, Doc. Parl., 1998-1999, 2031/1, p. 1 et suivantes.

(56) Ce projet de loi a été voté à la Chambre le 4 avril 2003 et transmis au Sénat. Projet de loi modifiant la nouvelle loi communale, Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, 2366/05.

(57) Projet de loi modifiant la nouvelle loi communale et projet de loi modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, Doc. Parl., 2366/001 et 2367/001, p. 4 et suivantes.

(58) Ce projet de loi a été adopté par la Chambre le 3 avril 2003 et transmis au Sénat. Projet de loi modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale, Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, n° 2367/04.

(59) Projet de loi modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale, Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, n° 2367/04.

(60) Conformément à l'article 3 de loi du 26 juin 2000 relative à l'introduction de l'euro dans la législation concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution (M.B., 29 juillet 2000), ces montants doivent être lus comme des montants en euros, après leur division par un coefficient de 40.

(61) Article 119bis, § 2, de la nouvelle loi communale, introduit par la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, M.B., 10 juin 1999.

(62) Voy. les articles 134ter et 134quater de la nouvelle loi communale, introduits par les articles 5 et 6 de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, M.B., 10 juin 1999.

(63) En ce qui concerne la procédure administrative pour les autres sanctions, voy. A., Masset, «La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes», *Le point sur le droit pénal*, C.U.P., 2000, pp. 239-241.

(64) Article inséré par l'article 3 de la loi du 19 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, M.B., 10 juin 1999.

# Recours écrit auprès du tribunal de police dans le mois de la notification de la décision

entamée que si et seulement si le parquet ne poursuit pas.

Lors de l'introduction de la procédure, le contrevenant est averti de ses droits<sup>(65)</sup> par lettre recommandée à la poste et reçoit une copie du procès-verbal. La loi prévoit l'assistance d'un avocat ainsi que le droit de consulter son dossier. Le délai de prescription est de six mois. L'amende est infligée par le fonctionnaire désigné par la commune. Les autres sanctions sont infligées par le collègue des bourgmestres et échevins et, en cas d'urgence, par le bourgmestre<sup>(66)</sup>.

## § 2. La phase judiciaire

La commune, en cas de non-imposition d'une sanction administrative, ou le contrevenant peut introduire une requête écrite auprès du tribunal de police dans le mois de la notification de la décision. La décision du tribunal de police n'est pas susceptible d'appel<sup>(67)</sup>.

## Section 3. - Le projet de loi modifiant la nouvelle loi communale et le projet de loi modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale

Les projets de loi modifiant la nouvelle loi communale et la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse ont été déposés par le Gouvernement le 17 mars 2003.

Selon l'exposé des motifs commun aux deux projets de loi «le système démocratique suppose à la fois que l'on édicte des règles, que celles-ci soient respectées et que leur violation soit sanctionnée. Or, l'évolution de la société et la masse toujours plus importante que doit traiter l'appareil judiciaire ont eu pour effet de laisser sans sanction un certain nombre de règles, dont certaines figuraient dans le Code pénal. À ce titre, on constate que nombre d'incivilités érigées en infractions ne sont effectivement plus sanctionnées. Or, à terme, une telle situation peut avoir pour effet à la fois d'exacerber les conflits au sein de la population, et plus particulièrement en-

core dans les grandes villes, de provoquer la démoralisation de ceux qui sont censés poursuivre ces infractions et affaiblir ainsi l'autorité de l'État. Telle est la raison pour laquelle le Gouvernement a établi un projet de loi dont l'objectif est à la fois de réprimer effectivement ces incivilités, ainsi qu'un certain nombre de comportements qui sont encore exclusivement du ressort de la loi pénale et de les sanctionner également d'une façon administrative. Le présent projet vise, tout en garantissant pleinement l'exercice des droits de la défense, à éviter que ne se perpétue un climat d'insécurité qui serait profondément préjudiciable à tous. À cette fin, il est proposé d'investir les autorités communales - qui participent de la cellule de base de la démocratie - de la réalisation de cet objectif»<sup>(68)</sup>.

## § 1. La compétence du conseil communal

Le projet de loi modifiant la nouvelle loi communale entend étendre les compétences du conseil communal en matière de sanctions administratives.

Le principe est le suivant : le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les auteurs d'infractions à ses règlements ou ordonnances, à moins que des peines ou

des sanctions administratives soient établies par ou en vertu de la loi, d'un décret ou d'une ordonnance pour les mêmes infractions.

Le projet modifiant la nouvelle loi communale autorise cependant le conseil communal à prévoir dans ses règlements et ordonnances une sanction administrative décrite dans la loi pour une infraction aux articles 327 à 330, 398, 448, 461, 463 du Code pénal (à savoir les menaces d'atteinte aux personnes ou aux biens, les coups et blessures, les injures et le vol simple) et 526, 537 et 545 du Code pénal (à savoir les dégradations de monuments et tombeaux, les abattages ou dégradations de monuments ou de tombeaux, les abattages ou dégradations d'arbre et les dégradations de clôture)<sup>(69)</sup>.

Notons également que l'article 4 du projet, adopté par la Chambre, stipule que le titre X du livre II du Code pénal (Titre X. - Des contraventions) ainsi que l'arrêté-loi du 29 décembre 1945 portant interdiction des inscriptions sur la voie publique sont abrogés, ce qui étend par conséquent les compétences du conseil communal<sup>(70)</sup>.

## § 2. La procédure

Le projet de loi modifie quelque peu la procédure.

(65) Le contrevenant a la possibilité d'exposer par écrit, par lettre recommandée à la poste, ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la notification de la lettre recommandée, et qu'il a à cette occasion le droit de demander au fonctionnaire la présentation orale de sa défense (sauf si le fonctionnaire estime qu'une amende n'excédant pas les 2.500 FB doit être imposée). Article 119bis, § 8 de la nouvelle loi communale, introduit par l'article 3 de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, M.B., 10 juin 1999.

(66) Voy. les articles 134ter et 134quater de la nouvelle loi communale, introduits par les articles 5 et 6 de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, M.B., 10 juin 1999.

(67) Article 119bis, § 12 de la nouvelle loi communale, introduit par l'article 3 de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, M.B., 10 juin 1999.

(68) Exposé des motifs du projet de loi modifiant la nouvelle loi communale et du projet de loi modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, Doc. Parl., 2002-2003, 2366/001 et 2367/001, p. 4.

(69) Article 2 du projet de loi modifiant la nouvelle loi communale, Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, 2366/05.

(70) Selon l'exposé des motifs des deux projets, «il est manifeste que, aujourd'hui, ces infractions ne font qu'exceptionnellement l'objet de poursuites. Or, rien n'est moins sain, dans un État de droit, que de sanctionner des comportements dans leur principe et de n'en tirer aucune conséquence concrète. Ceci blesse, en effet, le principe de la sécurité juridique. Le législateur est, dès lors, confronté à une alternative : soit il maintient ces infractions dans le Code pénal et il dote les autorités judiciaires des moyens de les poursuivre, soit il met en œuvre un système qui permet effectivement de sanctionner ces comportements en les faisant néanmoins échapper du champ pénal. C'est dans cette dernière perspective que s'inscrit le présent projet dès lors qu'il vise à permettre le transfert des infractions figurant actuellement dans le Code pénal dans des règlements communaux, et à les sanctionner non plus sur le plan pénal, mais par des sanctions administratives».

Exposé des motifs du projet de loi modifiant la nouvelle loi communale et du projet de loi modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, Doc. Parl., 2002-2003, 2366/001 et 2367/001, pp. 5-6.

# Le projet de loi prévoit que les mineurs ayant atteint seize ans pourront faire l'objet d'une amende

Il faut distinguer deux situations. Soit les faits ne sont punissables que par une sanction administrative, soit les faits sont à la fois constitutifs d'une infraction pénale et d'une infraction administrative.

Dans la première hypothèse, l'original du constat est envoyé au fonctionnaire appartenant à une des catégories déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et désigné à cette fin par le conseil. Ce fonctionnaire ne peut être le même que celui qui constate les infractions <sup>(71)</sup>.

Dans la seconde hypothèse, 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.

Le projet distingue selon que les faits sont passibles d'une peine prévue aux articles 327 à 330, 398, 448, 461, et 463 du Code pénal ou non.

Dans le premier cas, le fonctionnaire ne peut infliger une amende administrative qu'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 suite aux faits. En clair, avant que les autorités communales ne puissent mettre en œuvre la procédure administrative, le procureur du Roi doit expressément faire savoir que, sans contester la matérialité de l'infraction, il a décidé de n'engager aucune poursuite <sup>(72)</sup>.

Dans les autres 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 charge suffisante. Cette communication éteint la possibilité pour le fonctionnaire d'imposer une amende administrative. Le fonctionnaire ne peut infliger l'amende administrative avant l'échéance de ce délai. Passé celui-ci, les faits ne pourront être sanctionnés que de manière administrative. 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.

Lors de l'introduction de la procédure, le contrevenant est averti de ses droits <sup>(73)</sup> par lettre recommandée à la poste et reçoit une copie du procès-verbal. La loi prévoit l'assistance d'un avocat ainsi que le droit de consulter son dossier. Le délai de prescription est de six mois.

Notons que le projet de loi modifiant la nouvelle loi communale autorise les communes à prévoir la mise en œuvre d'une procédure de médiation avant le déclenchement de la procédure administrative <sup>(74)</sup>.

## § 3. Les mineurs

Le projet de loi modifiant la nouvelle loi communale prévoit que les mineurs ayant atteint l'âge de seize ans pourront faire l'objet d'une amende administrative, limitée toutefois à 125 euros (250 euros pour les adultes) <sup>(75)</sup>. Lorsque le mineur n'a pas d'avocat, il lui en est désigné un d'office.

Il y est notamment précisé qu'avant la sanction administrative, la commune doit prévoir la mise en œuvre d'une procédure de médiation <sup>(76)</sup>. Cette médiation a pour seul objet de permettre à l'auteur de l'infraction d'indemniser ou de réparer le dommage qu'il a provoqué.

Après la prononciation de la sanction administrative, un recours est ouvert devant le tribunal de la jeunesse <sup>(77)</sup>. Le tribunal de la jeunesse peut substituer à la sanction administrative, une mesure de garde, de préservation ou de protection telle qu'elle est prévue par l'article 37 de la loi du 8 avril 1865 relative à la protection de la jeunesse <sup>(78)</sup>. Notons que

dans les avant-projets de loi, il était prévu qu'un recours était ouvert devant le tribunal de la jeunesse qui ne pouvait qu'examiner la légalité et la proportionnalité de la sanction administrative, et confirmer ou réformer, le cas échéant, la décision administrative. Selon le Conseil d'État, «les avant-projets créent donc une différence de traitement entre les mineurs de plus de seize ans qui sont poursuivis par le ministère public pour des faits qualifiés d'infraction par un règlement ou une ordonnance de police communale et ceux qui, pour les mêmes faits, sont poursuivis administrativement. Seuls les premiers peuvent faire l'objet d'une mesure de garde, de préservation et d'éducation, alors que les seconds ne peuvent faire l'objet que d'une mesure répressive, à savoir le paiement d'une amende. À l'instar de la Cour d'arbitrage dans son arrêt précité [arrêt du 6 novembre 2002], le Conseil d'État n'aperçoit aucune justification raisonnable à ce que, pour certaines infractions, le législateur abandonne le souci qu'il a manifesté de protéger les mineurs et de préserver leur avenir en leur accordant des garanties procédurales particulières. (...) Les avant-projets n'appelleraient peut-être pas le même objection s'il était prévu dans l'avant-projet de loi 34.690/2 que le tribunal de la jeunesse puisse, en cas de recours contre une sanction administrative, substituer à celle-ci une mesure de garde, de préservation ou de protection telle que celle prévue par l'article 37 de la loi du 8 avril 1965, précitée» <sup>(79)</sup>.

(71) Article 2 du projet de loi modifiant la nouvelle loi communale, Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, 2366/05.

(72) Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, 2366/003, p. 4.

(73) Le contrevenant a la possibilité d'exposer par écrit, par lettre recommandée à la poste, ses moyens de défense dans un délai de 15 jours à compter du jour de la notification de la lettre recommandée, et qu'il a à cette occasion le droit de demander au fonctionnaire la présentation orale de sa défense (sauf si le fonctionnaire estime qu'une amende n'excédant pas les 2.500 FB doit être imposée). Article 119bis, § 8 de la nouvelle loi communale, introduit par l'article 3 de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, M.B., 10 juin 1999.

(74) Article 4 du projet de loi modifiant la nouvelle loi communale, Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, 2366/05.

(75) Article 2, point 2, du projet de loi modifiant la nouvelle loi communale, Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, 2366/05.

(76) Article 3 du projet de loi modifiant la loi communale, tel qu'adopté par la chambre.

(77) Articles 2 et 4 du projet de loi modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale, Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, 2367/003 et 2367/04.

(78) Article 4 du projet de loi modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale, Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, 2367/03.

(79) Avis du Conseil d'État, Doc. Parl., 2002-2003, 2366/001 et 2367/001, pp. 25-26.

## La question de l'impunité semble centrale

Suite à cet avis, le texte a été modifié et il est désormais précisé que le tribunal de la jeunesse peut substituer à une amende administrative une mesure de garde, de préservation et d'éducation.

### Chapitre III. - Commentaire

La loi relative à la sécurité lors des matches de football ainsi que la loi relative aux sanctions administratives dans les communes mettent en œuvre un type de répression administrative.

La première permet de sanctionner administrativement les mineurs. En ce qui concerne la seconde, deux projets de loi tendent à introduire cette possibilité.

Notons que tant dans la loi relative à la sécurité lors des matches de football que dans les avant-projets de loi, un certain nombre de garanties procédurales, largement inspirées des articles 46 et 52ter de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse ont été intégrées. De plus, dans les projets de loi, il est prévu que le mineur puisse faire appel devant le tribunal de la jeunesse, qui pourrait substituer à une amende une mesure de garde, de préservation et d'éducation.

La question suivante doit cependant être posée : la possibilité de recourir à des sanctions administratives pour réprimer certaines infractions commises par des mineurs repose-t-elle sur un fondement objectif et raisonnable ?

Avant toutes choses, il convient de rappeler que la loi du 8 avril 1965 prévoit trois hypothèses<sup>(80)</sup> dans lesquelles les tribunaux de la jeunesse sont incompétents pour juger un mineur poursuivi pour un fait qualifié infraction. La première vise la problématique des infractions en matière de roulage, la seconde, celle du dessaisissement et la troisième, celle d'une condamnation définitive suite à un dessaisissement. Elles se justifient par « l'inadéquation des mesures prévues par la loi au regard de la situation du jeune ou de son milieu et la volonté d'une intervention par la voie pénale »<sup>(81)</sup>.

En réalité, on peut admettre une différence de traitement entre des mineurs ayant commis des faits qualifiés infractions, pour autant qu'elle soit raisonnablement justifiée.

En ce qui concerne la loi relative à la sécurité lors des matches de football, la volonté de sanctionner administrativement un mineur est justifiée par le Gouvernement par le fait que l'application de la loi durant plus de deux années aurait démontré que les mineurs d'âge commettent des infractions à la loi et il apparaît important que ceux-ci puissent être sanctionnés au même titre que les majeurs, au risque de créer dans leur chef un sentiment d'impunité. Il est encore précisé dans les travaux préparatoires qu'on peut considérer qu'à partir de seize ans, les jeunes disposent de la responsabilité et de la capacité de discernement suffisantes pour assumer les conséquences de leurs actes commis dans un stade<sup>(82)</sup>.

En ce qui concerne les projets de loi modifiant la nouvelle loi communale et modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, le Gouvernement justifie très peu cette nouveauté. L'exposé des motifs insiste surtout sur le fait que nombre d'incivilités érigées en infraction ne sont plus effectivement sanctionnées. Le projet vise à éviter que ne se perpétue un climat d'impunité qui serait profondément préjudiciable à tous<sup>(83)</sup>. Il est précisé dans le rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur que les deux projets de loi consacrent des dispositions particulières à la situation des mineurs, parce que ceux-ci sont, malheureusement souvent, les auteurs d'incivilités et qu'ils risquent dès lors d'être souvent concernés par la

nouvelle procédure administrative mise en place<sup>(84)</sup>.

La question de l'impunité semble donc centrale.

Sur la base des éléments invoqués dans les travaux préparatoires, peut-on considérer que cette différence de traitement soit raisonnablement justifiée ?

Notons par exemple qu'en matière de roulage, une des raisons ayant justifié de ne pas rendre compétent le tribunal de la jeunesse pour juger un mineur poursuivi du chef d'infractions en matière de roulage décrites à l'article 36bis de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse était également la question de l'impunité.

« La multiplication des infractions en cette matière, imputables à certains mineurs, a fini par inquiéter l'opinion car ce genre d'affaire aboutissait trop souvent à une admonestation à l'initiative du parquet, suivie d'un classement pur et simple : c'était assurer à une certaine catégorie de jeunes imprudents de la motorette notamment l'impunité : ce système décourageait les autorités de police, risquait de préjudicier gravement aux intérêts de victimes innocentes, et encourageait à la récidive »<sup>(85)</sup>.

Toutefois, d'autres éléments ont justifié la mise en place de cette exception : la question de la personnalité était subsidiaire; les infractions consistant souvent en des contraventions ou des délits non intentionnels, les investigations justifiant l'intervention du tribunal de la jeunesse

(80) Notons que jusqu'il y a peu ces exceptions étaient au nombre de quatre. En effet, l'article 36 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse stipulait que cet article ne s'appliquait pas aux mineurs ayant la qualité de militaire au moment des faits. Cet article a été abrogé par l'article 47 de la loi du 10 avril 2003 réglant la procédure devant les juridictions militaires et adaptant diverses dispositions légales suite à la suppression des juridictions militaires en temps de paix (M.B., 7 mai 2003).

Cette exception exprimait le principe voulant « que le père du soldat est son colonel ». « La surveillance et la discipline militaire doivent donc suffire au maintien des mineurs sous les armes, tandis que la menace du renvoi devant les juridictions répressives est nécessaire pour sauvegarder la discipline à laquelle tous les soldats, en ce compris les mineurs, sont soumis. L'exception se justifie donc par la nécessité de privilégier la prise en charge de l'armée qui est présumée adéquate pour éviter que le jeune ne soit mis en danger au sens de l'article 36,2° de la loi du 8 avril 1965. Pour que le système de l'armée puisse être efficace, il est nécessaire que le mineur soit traité comme tous les soldats en cas d'infraction à la discipline ». F., Tulkens et T., Moreau, *Droit de la jeunesse, Aide, Assistance, Protection*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 629.

(81) F., Tulkens et T., Moreau, *Droit de la jeunesse, Aide, Assistance, Protection*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 629.

(82) *Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, 1729/001, pp. 11-12.*

(83) *Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, 2366/001 et 2367/001, p. 4.*

(84) *Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, 2366/003 et 2367/002, p. 6.*

(85) *Les Nouvelles, Protection de la jeunesse, Bruxelles, Larcier, 1978, n°1035.*

# Qui va payer l'amende dès lors que les mineurs sont généralement insolvables ?

étaient rarement utilisées (enquête sociale, examen médico-psychologique,...); les investigations nécessaires pour permettre le dessaisissement alourdissaient inutilement la procédure; enfin, certaines mesures (ex : le retrait de permis) ne pouvaient être ordonnées à l'égard du mineur<sup>(86)</sup>. De plus, en cas de connexité avec des poursuites du chef d'infractions autres que celles visées à l'article 36bis, le tribunal de la jeunesse reste compétent<sup>(87)</sup>. (Rappelons que si les débats devant les juridictions de droit commun font apparaître qu'une mesure de garde, de préservation ou d'éducation serait plus adéquate en la cause, ces juridictions peuvent par décision motivée se dessaisir et renvoyer l'affaire au ministère public aux fins de réquisitions devant le tribunal de la jeunesse s'il y a lieu<sup>(88)</sup>).

À la lecture des ces motifs, il semble que les arguments invoqués pour justifier l'imposition de sanctions administratives aux mineurs dans la loi relative à la sécurité lors des matches de football et les projets de loi modifiant la nouvelle loi communale et la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse soient quelque peu faibles pour justifier une différence de traitement entre des mineurs ayant commis des faits qualifiés infractions. Notons à cet égard que le Conseil d'État, dans son avis rendu sur les avant-projets de loi modifiant la nouvelle loi communale et modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, insistait déjà sur le fait que compte tenu de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, il appartenait à l'auteur de l'avant-projet, à savoir le Gouvernement, de justifier davantage qu'il ne le faisait dans l'exposé des motifs, les raisons qui, selon lui, justifient que les mineurs auteurs de faits qualifiés infractions par les règlements et ordonnances de police communaux soient traités différemment des mineurs auteurs de faits qualifiés infractions par d'autres normes<sup>(89)</sup>.

En conclusion, la possibilité de recourir à des sanctions administratives pour réprimer certaines infractions commises par des mineurs ne semble pas reposer sur un fondement objectif et raisonnable. En effet, vu la spécificité de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, on peut difficilement soutenir que seuls des arguments d'impunité peuvent être

avancés pour justifier une différence de traitement entre les mineurs. De plus, comme l'a souligné le Conseil d'État dans son avis rendu sur les avant-projets de loi modifiant la nouvelle loi communale et la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse<sup>(90)</sup>, on peut se demander s'il peut être raisonnablement justifié d'appliquer à un mineur le principe inhérent aux sanctions administratives en vertu duquel l'auteur de l'infraction ne voit son cas examiné par un juge que s'il en prend lui-même l'initiative.

On s'interroge également sur le sort du paiement de l'amende, notamment prévue dans le projet de loi modifiant la nouvelle loi communale et la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse.

Qui va effectivement payer l'amende dès lors que les mineurs sont généralement insolvables ? Va-t-on prévoir dans les textes législatifs que les personnes civilement responsables, aux termes de l'article 1384 du Code civil, des dommages et des frais, le sont également de l'amende<sup>(91)</sup> ?

Dans ce cas, qui entend-t-on sanctionner ? Les parents ?

## Conclusion

La loi relative à la sécurité lors des matches de football ainsi que la loi relative aux sanctions administratives dans les communes mettent en œuvre un type de répression administrative.

La première permet de sanctionner administrativement les mineurs. En ce qui con-

cerne la seconde, deux projets de loi tendent à introduire cette possibilité.

Au-delà de la question du caractère raisonnablement justifié d'appliquer aux mineurs d'âge des sanctions administratives, apparaît, semble-t-il, (et sans le vouloir ?), une question tout aussi fondamentale : la question de l'âge de la responsabilité pénale.

On a le sentiment qu'à travers ces textes votés ou proposés, une brèche s'ouvre et permet une diminution de facto de l'âge de la responsabilité pénale du mineur. De plus, la notion de discernement refait également surface. Notons ainsi par exemple que dans les travaux préparatoires de loi modifiant la loi relative à la sécurité lors des matches de football, il est précisé qu'on peut considérer qu'à partir de seize ans, les jeunes disposent de la responsabilité et de la capacité de discernement suffisantes pour assumer les conséquences de leurs actes commis dans un stade<sup>(92)</sup>.

Dans le modèle protectionnel, la question du discernement a été neutralisée pour permettre de construire un mode d'intervention à l'égard des jeunes sans prendre en considération cette question<sup>(93)</sup>.

En réintroduisant la question du discernement, on touche à l'essence même du système protectionnel et l'on réintroduit la question de la responsabilité pénale du mineur.

Il faudra rester vigilant, afin que ces questions fassent l'objet de débats, certainement difficiles, mais néanmoins essentiels.

(86) F., Tulkens et T., Moreau, *Droit de la jeunesse, Aide, assistance, protection*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 631.

(87) «Comme on peut le constater, c'est donc moins la reconnaissance du discernement dans le chef du mineur de seize à dix-huit ans qui a justifié l'écart du modèle protectionnel et le recours au droit commun que la constatation de l'inadéquation du système protectionnel et une volonté d'efficacité».

F., Tulkens et T., Moreau, *Droit de la jeunesse, Aide, assistance, protection*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 631.

(88) Article 36bis de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, M.B., 15 avril 1965.

(89) Avis du Conseil d'État, Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, 2366/001 et 2367/001, pp. 25-26.

(90) Avis du Conseil d'État, Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, 2366/001 et 2367/001, pp. 25-26.

(91) Voy. par exemple l'article 67 de la loi relative à la police de circulation routière : «Les personnes civilement responsables, aux termes de l'article 1384 du Code civil, des dommages et des frais, le sont également de l'amende. Le tuteur leur est assimilé quant aux infractions commises par ses pupilles non mariés demeurant avec lui».

(92) Doc. Parl., Chambre, 2001-2002, 1729/001, pp. 11-12.

(93) Rappelons que le ministre de la Justice, lors des débats parlementaires précédant l'adoption de la loi de 1912 sur la protection de l'enfance, a déclaré qu'il ne fallait pas considérer l'enfant comme incapable de discernement. Et de préciser «que la question ne doit pas se poser et que la solution qu'elle comporte ne peut pas dominer le régime à appliquer à l'enfant traduit en justice», Pasinomie, 1912, p. 318.