N° d'agréation P202361

Belgique - Belgie

P.P. LIEGE X

B/018

Autorisation de fermeture Liège X B/018

Journal du DROIT des JEUNES

INTERVIEW DE MADAME CATHERINE FONCK, MINISTRE DE LA SANTÉ, LA PETITE ENFANCE ET L'AIDE À LA JEUNESSE EN COMMUNAUTÉ FRANCAISE

SUPPLÉMENT : ACTES DU COLLOQUE POLICE JUSTICE NULLE PART ? PARTOUT OU LA GESTION DES INCIVILITÉS

Numéro 246 - juin 2005
Bureau de dépôt - Liège X

Périodique mensuel — Ne paraît ni en juillet ni en août. - 7 €
Éditeur responsable : Jean-Pierre Bartholomé, 12, rue Charles Steenebruggen, 4020 Liège

éditorial



Journal du DROIT des JEUNES

La revue juridique de l'action sociale et éducative

Jeunesse et Droit asbl
12, rue Charles Steenebruggen,
4020 Liège - Tél. 04/ 342.61.01
Fax 04/ 342.99.87

Rédacteur en chef
Benoît Van Keirsbilck

Secrétaire de rédaction
Benoît Lambart - Tél. 04/ 342.61.01

Comité de rédaction
Jean-Pierre Bartholomé, Georges-Henri Beauthier, Michel Born, Geert Cappelaere, Patrick Charlier, Jean-Pierre Cocco, Nadia De Vroede, Luisa Di Felice, Jacques Fierens, Dominique De Fraene, Jean Jacqmain, Jean-Yves Hayez, Georges Kellens, Raymond Loop, Paul Martens, Thierry Moreau, Christian Noiret, Marc Preumont, Christian Radermecker, Isabelle Ravier-Delens, Jacques Sambon, Jean-François Servais, Marianne Thomas, Françoise Tulkens, Georges Vallée, Benoît Van der Meerschen, Christian Wettinck.

Collaborateurs
«Protection de la jeunesse»
Amaury de Terwangne, Jean-Luc Denis, Véronique Elias, Vincent Macq.

Relecture
Aline Niessen

Insertions publicitaires
Tél. 04/342.61.01 - Fax 04/342.99.87
e-mail : jdj@easynet.be

Secrétariat administratif, abonnements
Abonnement :
60 € (2.420 Frs) /l'an (10 nos)
spécimen sur simple demande
Isabelle Beskens
Tél. 04/342.61.01 - Fax 04/342.99.87
e-mail : jdj@easynet.be

«Tout ce qui est excessif est insignifiant» (Talleyrand)

C'est bien un paradoxe de nos démocraties que de mobiliser treize experts, des greffiers, des secrétaires et des traducteurs pour établir que les fesses des bambins facétieux de nos sociétés occidentales ne sont pas adaptées pour recevoir une correction, alors que dans le même temps, leurs polices jettent au cul de basse fosse des enfants dont la seule indiscipline est d'avoir franchi une frontière sans être porteurs des documents requis.*

Voilà donc la Belgique, comme l'Irlande et la Grèce, sujette à remontrance pour n'avoir pas prévu dans son arsenal juridique la sanction des châtiments corporels ni le moyen d'en protéger efficacement les enfants au sein de la famille. Fallait-il vraiment solliciter un collège d'experts au nom du combat contre la torture et les mauvais traitements ?

Quoiqu'on pense du caractère éducatif de la fessée, on peut légitimement s'interroger sur l'opportunité de saisir le comité européen des droits sociaux d'un débat qui relève plutôt de la pédagogie et de l'éducation. Le droit et la sanction de la loi peuvent beaucoup pour mettre en œuvre les droits fondamentaux dans nos sociétés… quand l'enjeu en vaut la peine, au risque de banaliser les valeurs qu'on défend.

La Belgique ne fait pas figure de mauvais élève dans la lutte contre les violences faites aux enfants. Les peines corporelles sont proscrites depuis des lustres dans l'enseignement comme dans le secteur de la petite enfance ou encore les établissements d'éducation surveillée ou spécialisée. Les différents pouvoirs de l'état fédéral ont mis en place des structures de prévention de la maltraitance. La violence institutionnelle est ailleurs et s'exprime autrement: dans les classes d'écoles de relégation, dans les conditions d'enferment des mineurs délinquants, dans l'ignorance ou le mépris affiché des cultures d'origine… et plus généralement dans les rapports sociaux. Mis à part les commissariats, cela fait longtemps que le martinet est relégué au musée.

À lire la décision et le constat inquiétant de l'Organisation Mondiale contre la Torture (OMCT), on finirait par croire que les coups pleuvent dans les chaumières. Certes, la famille n'est pas l'abri des abus et la fréquentation des refuges pour femmes et enfants battus en est la preuve. Les travailleurs sociaux ont également à connaître des mauvais traitements infligés à des enfants par des parents, eux-mêmes sujets à la détresse psychologique ou sociale, souvent victimes dans leur jeunesse des mêmes abus.

*L'OMCT présente les résultats d'une enquête qu'elle a commandée en avril 2004 montrant notamment que trois adultes sur quatre jugent acceptable que les parents corrigent physiquement leurs enfants. Si les Commissaires aux droits de l'enfant de la Communauté flamande et de la Communauté française confirment le caractère socialement accepté des corrections «*à but éducatif*» et sont d'avis qu'une disposition du code civil serait opportune pour privilégier l'éducation non violente, ils ne précisent toutefois pas quel est la puissance moyenne en kilojoules de la force généralement employée pour «*la correction éducative*». Du coup, comme le souligne l'un des experts M.* ***François****, dans son opinion dissidente, il «*paraît choquant d'associer des catégories de citoyens aussi différentes que les auteurs de sévices sur des enfants et des parents veillant à corriger leurs enfants avec mesure*».*

Et comme le rappelle le gouvernement dans son mémoire, la répression pénale veille aux excès d'autant que les coups et blessures sont plus sévèrement punis lorsqu'ils sont administrés au sein de la famille. La jurisprudence a d'ailleurs considéré que le délit était consommé dès lors que l'atteinte apporte au corps humain une lésion, si légère soit-elle.

Franchement, la sollicitude est excessive; elle rappelle les années soixante-dix lorsque ***Brigitte Bardot*** *tentait d'émouvoir la planète sur le sort peu enviable des bébés phoques pendant que l'aviation américaine répandait le napalm sur les villages vietnamiens… Elle laisse un goût amer au regard du mépris affiché des institutions du Conseil de l'Europe sur le sort des populations de Tchétchénie. Aujourd'hui, alors que l'horreur subie par les enfants est encore plus visible, la mobilisation d'énergie pour traiter du* «pan-pan-cul-cul» *est proprement choquante.*

Jean-Luc Rongé

---

* *Voyez p. 20 de ce numéro.*

Journal du DROIT des JEUNES

N° 246 — juin 2005

Articles

1 Éditorial : «*Tout ce qui est excessif est insignifiant*», par ***Jean-Luc Rongé***

3 Lettre ouverte de Child Focus au rédacteur en chef du JDJ

5 Entretien avec Madame Catherine Fonck, Ministre de la santé, la petite enfance et l'aide à la jeunesse en Communauté française, par ***Benoît Van Keirsbilck***

14 Le crépuscule des gueux.,par ***Guy Hardy***

Documents

17 Assemblée parlementaire Interdire le châtiment corporel des enfants en Europe Recommandation 1666 (2004)

Jurisprudence

Conseil de l'Europe – Comité européen des droits sociaux – Décision du le bien-fondé Réclamation n° 21/2003

Violence sur enfants – Châtiments corporels – Non-respect de l'article 17 de la Chartre sociale européenne

20

Trib. Trav. Mons (sect. La Louvière, 7ème ch.) 14 avril 2005

Aide sociale à un mineur étranger séjournant avec ses parents illégalement dans le royaume – Refus – Renvoi à FEDASIL – Effectivité de l'accueil de la famille et absence de séparation entre les parents et les enfants

22

Trib. Trav. Bruxelles – 19 mai 2005 RG. 78109/04

Aide sociale – Famille avec enfants séjournant illégalement sur le territoire – Art. 57, §2 – Aide en nature – Renvoi vers FEDASIL – Refus de cette forme d'aide – Droit à la vie privée et familiale – Art. 8 CEDH – Prévisibilité de la Loi .

24

Fiche - JDJ

40 Le droit à l'aide sociale du mineur

SUPPLÉMENT :

Actes du Colloque organisé le 27 avril 2005 à Bruxelles en ouverture des sept journées d'étude proposées par les Services droit des jeunes à l'occasion de leur 25ème anniversaire

Police partout, justice nulle part ?

ou la gestion des incivilités

Commission paritaire : 74797 - ISSN : 0775-0668 - Imprimé par Bonton & Simonis, Bd. de Froidmont à B-4000 Liège

Lettre ouverte de Child Focus au rédacteur en chef du JDJ

par Kristine Kloeck, Directeur général de Child Focus

«*La Fugue n'est pas un délit !*» nous apprend la couverture ainsi que votre article paru dans le Journal du Droit des Jeunes de mars 2005. Il s'agit là d'une réaction étonnement virulente à l'encontre du rapport «*Fuguer ... pour fuir quoi ?*», publié par Child Focus et la Fondation Roi Baudouin en janvier 2004. Ce rapport aurait semé le doute quant au statut juridique du fugueur – en qualifiant la fugue comme un délit de statut – et quant au bien-fondé de l'aide au mineur en fugue – en insistant sur les risques liés à la zone grise entre la mission d'assister le jeune dans le respect du secret professionnel d'une part et le respect dû à l'autorité et la responsabilité parentales d'autre part.

L'analyse juridique du statut du fugueur et de la fugue, à laquelle vous consacrez plusieurs pages, est intéressante en soi et sans doute fort utile à quiconque travaillant dans ce domaine.

Toutefois, une polémique sur ce point avec Child Focus me semble sans intérêt. En effet, une telle analyse ne fût nullement la finalité du rapport, qui n'y consacre d'ailleurs que 3 pages (sur les 183 !). Ensuite, nulle part dans le rapport la fugue n'est qualifiée de «*délit*». Prétendre que «*s'il n'y a pas de délit, il n'y a pas plus de délit de statut*», c'est confondre une notion juridique avec une notion socio-criminologique. En outre, affirmer que la notion de «*délit de statut*» n'est pas utilisée couramment en Belgique revient à nier les différences linguistiques et culturelles entre la Wallonie et la Flandre, où l'usage de cette notion est bel et bien courant, même en 2005. Par ailleurs, dans une recherche internationale en matière de délinquance juvénile, à laquelle des chercheurs de l'Université de Liège ont participé, «*running away*» constitue également un des «*status offenses*» [(1)].

Enfin, s'il est vrai que la référence aux articles 368 à 370 du Code pénal était injustifiée vu leurs abrogations par la loi relative à la protection pénale des mineurs, cela ne me semble pas pour autant fonder une véritable inculpation d'incompétence ou de malhonnêteté intellectuelle de la part des auteurs dudit rapport.

De même, prétendre que Child Focus développe «*une approche purement répressive accentuant la dimension de contrôle social en lieu et place d'une aide responsable aux jeunes*», c'est faire preuve de mauvaise foi. Car pour tout lecteur «*neutre*», il est clair que Child Focus n'a nullement lancé un message visant à décourager l'aide au mineur en fugue vu le risque d'être poursuivi soi-même pour délit. Bien au contraire, le message central du rapport concerne le constat que malheureusement bon nombre de jeunes en fugue et familles en difficultés ne s'adressent pas aux associations susceptibles de les aider parce qu'ils ne les connaissent pas et/ou ne leur font pas confiance. Le rapport souligne dès lors l'importance primordiale d'une offre d'aide à caractère proactif qui soit visible, accessible et disponible pour tous.

Tant au niveau conceptuel que dans la pratique, l'approche de Child Focus est en parfait accord avec les principes de la Commission de Déontologie de l'Aide à la Jeunesse, auxquels vous vous référez. Prétendre que Child Focus porte «*gravement atteinte au travail de longue haleine élaboré depuis de très nombreuses années par les associations ...*» est contraire à la réalité, bien connue d'ailleurs par les jeunes et les familles qui, de plus en plus, s'adressent en toute confiance à Child Focus (voir rapport annuel 2004).

Il me semble dès lors que vous vous trompez de cible : en effet, si la médiatisation dans une certaine presse donnée au rapport de Child Focus et de la Fondation Roi Baudouin a erronément mis l'accent sur la soi-disant pénalisation de la fugue et de ceux qui aident les jeunes fugueurs, vous auriez dû saisir l'occasion pour soutenir une cause commune, à savoir : attirer l'attention sur l'offre d'aide des associations et rappeler à ceux-ci l'importance de toujours mieux se faire connaître. Une occasion ratée …

Fallait-il régler des comptes avec Child Focus ? Votre attitude combative semble trouver ses origines dans l'histoire même de cette jeune institution et sa place dans le paysage institutionnel belge, comme en témoigne la dernière partie de votre article.

---

(1) Junger-Tas, J. e.a. Delinquent behavior among young people in the western world. Amsterdam/New York, Kugler publications, 1994

courrier

S'il est vrai que Child Focus est né d'un drame et dans un climat très émotionnel, il n'en est pas moins vrai que le professionnalisme du Centre a évité plusieurs dérives qui auraient pu surgir si l'on avait suivi certains participants aux débats de l'époque.

Car, tout en travaillant dans l'intérêt de l'enfant, Child Focus a toujours veillé à travailler avec la justice et la police dans le cadre d'un protocole de collaboration mis au point au tout début de son action. À travers son Conseil d'administration et son Conseil de vigilance, Child Focus a toujours gardé le contact avec les organisations regroupant les familles des victimes ainsi qu'avec les associations d'aide aux victimes et aux jeunes en difficulté. La mission de Child Focus concerne dès lors non seulement l'appui aux autorités policières et judiciaires dans la recherche de mineurs disparus, mais aussi l'encadrement aux victimes, aux parents et aux jeunes dans les matières de disparition et d'exploitation sexuelle.

Child Focus veut-il s'occuper de tout ce qui touche à l'enfance et étendre de plus en plus son territoire de compétence ? Loin de là, les deux phénomènes, à savoir la disparition (dans toutes ses formes) et l'exploitation sexuelle (à caractère organisé ou non), nous suffisent. Ces missions figurent toutes dans les statuts du Centre et dans les protocoles de collaboration avec la police et la justice. Child Focus ne s'occupe ni d'abus sexuels intra-familiaux, ni des jeunes «*en mal être*» en général, ni des droits de l'enfant en tant que tel, mais il assure de manière active des relais vers le monde associatif.

Les interventions de Child Focus, dites-vous, n'ont «*pas toujours été faites avec tact et dans le respect d'autres acteurs en place*» et son intrusion aurait été perçue comme «*une disqualification du travail d'autres acteurs*». Si tel a été la perception, ceci est sans aucun doute malheureux et croyez bien que nous le regrettons.

Toutefois, je sais par expérience que les débuts d'une nouvelle organisation dans un pays complexe comme la Belgique sont fort difficiles, surtout quand cette institution s'est créée suite à des circonstances dramatiques et dans le but de combler certaines lacunes constatées dans le paysage institutionnel existant.

Depuis lors, le monde a changé tant à la police qu'à la justice et dans le monde associatif. Child Focus aussi évolue. Investir dans les partenariats – et ceci dans la conviction qu'une ONG comme Child Focus apporte une plus-value - est certes une action primordiale pour l'avenir.

Notre complémentarité devrait nous permettre d'accepter d'éventuelles divergences de vue et des approches différentes. Vous estimez que Child Focus «*communique aux quatre vents et lance des campagnes qui semblent être davantage destinées à faire parler de l'institution qu'à aider les jeunes*». Sachez que Child Focus émane de la volonté de la société civile et ne jouit pas de subsides structurels. Notre statut mi-public/mi-privé nous mène à développer un grand dynamisme dans nos initiatives et de l'imagination dans les récoltes de moyens d'action. Faire parler de l'institution dans les médias afin d'acquérir l'appui nécessaire pour aider les jeunes et les familles qui nous interpellent est inséparable dans ce contexte. Ceci dit, Child Focus a toujours veillé à ne pas tomber dans les excès que sont la personnalisation excessive des interventions et la dramatisation démesurée des problèmes auxquels nous sommes confrontés. Child Focus est à ce point conscient des risques liés à la société de spectacle dans laquelle nous vivons qu'il a cru utile de définir clairement les limites de son action dans ce domaine.

Enfin et tout comme vous le dites en conclusion de votre article, «*ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain*» et reconnaissons que Child Focus peut contribuer à aider les jeunes à trouver leur place dans notre société.

Bien à vous.



Interview

Madame Catherine Fonck, Ministre de la santé, la petite enfance et l'aide à la jeunesse en Communauté française

Entretien : Benoît Van Keirsbilck

Cela fait dix mois que Madame Fonck a pris ses fonctions au Boulevard du Régent, suffisamment longtemps pour qu'elle ait pu se familiariser avec ce secteur, entièrement nouveau pour elle; il était dès lors temps de la rencontrer pour aborder avec elle la plupart des dossiers qui vont émailler cette législature dans le domaine de l'aide à la jeunesse et tenter de déceler les lignes de conduite de la politique qu'elle entend mettre en œuvre.

Premières impressions

JDJ : Quelles ont été vos premières impressions quand vous êtes entrée en fonction ?

Catherine FONCK : Quand on parle de l'aide à la jeunesse dans le grand public, il y a peu de personnes qui savent effectivement ce que c'est, c'est un secteur tellement stigmatisé par le public et plus encore par les media, les 10 à 15 % de délinquants qui sont effectivement pris en charge par le secteur masquent les 85 ou 90 % des autres mineurs qui ne sont pas délinquants (qui malheureusement le deviendront peut-être un jour) mais qui sont des jeunes en souffrance ou abandonnés.

L'image que j'en avais était tout à fait biaisée, je crois que j'ai appris le plus vite grâce à toutes les rencontres que j'ai faites. Parce que, autant je me sentais à l'aise dans le domaine de la santé bien sûr et en petite enfance, autant l'aide à la jeunesse, était beaucoup plus opaque. J'ai donc multiplié les rencontres de professionnels du secteur et je trouve que c'est là que j'ai appris le plus et ça m'a éveillé à un secteur que je ne connaissais pas bien.

JDJ : Après ce premier tour d'horizon, quel est selon vous l'état de santé du secteur ?

CF :. Quel est le diagnostic que je porte sur l'aide à la jeunesse ? C'est un secteur qui a été mis à mal ces dernières années, qui a besoin de stabilité.

L'image que le grand public en a de l'extérieur est : l'aide à la jeunesse = délinquants = ennuis, c'est presque ça. C'est terrible et stigmatisant. Mais le diagnostic en tant que tel, c'est un constat à la fois d'importance vitale et de manque de moyens humains et financiers et de capacités de prise en charge idéale du jeune. Sous la précédente législature, c'est un constat qu'il faut poser, on a surtout assisté à une augmentation du nombre de places, et plus particulièrement de places fermées, essentiellement en lien avec la création d'Everberg. Le manque de capacité de prise en charge a pour conséquence que, au bout du compte, il faut s'occuper des jeunes quand c'est trop tard et que malheureusement ils sont devenus délinquants (ce qui ne veut pas dire qu'il est trop tard pour s'occuper d'eux comme mineurs délinquants, mais on aurait peut-être pu éviter, grâce à une prise en charge plus précoce, d'arriver à une situation de délinquance). Au départ, je m'étais dit que c'était essentiellement un problème francophone mais j'ai ensuite rencontré Inge Vervotte (NDLR Ministre flamande pour l'aide à la jeunesse) et j'ai été étonnée parce qu'on a toujours l'impression que c'est du côté francophone que les magistrats ou le secteur se plaignent de ce manque de places, mais je me suis rendue compte que c'est le même constat du côté néerlandophone.

À partir de ces constats, que faut-il faire ? Si on ouvre 500 ou 1000 places résidentielles sur les années qui viennent, la situation du secteur sera exactement la même qu'aujourd'hui. Il faut donc développer des alternatives et une capacité d'intervention plus précoce. Il faut aussi renforcer le travail sur les situations d'urgence ou de crise et chercher les alternatives plutôt que, vu le manque de capacité des SAJ/SPJ devoir tout de suite se retourner vers des solutions d'hébergement résidentielles. Il conviendrait aussi de revoir le travail des IPPJ et tout faire pour utiliser toutes les structures qui dépendent de la Communauté française et éviter un Everberg bis ou pire encore.

Il s'agit donc de travailler plus en amont, quels que soient les aspects (prévention générale, soutien à la parentalité).

Un budget excessivement saupoudré et dispersé sur une série de projets

La grande difficulté de l'aide à la jeunesse, c'est de construire une relation de confiance entre les professionnels et les jeunes (jeunes qui sont effectivement parfois ballottés mais sûrement pas volontairement par les professionnels). Les carrefours de l'aide à la jeunesse sont lancés, le secteur se mobilise terriblement. Il faut le reconnaître. C'est excessivement positif.

JDJ : Depuis que la Communauté française existe, on entend le discours du manque de moyens. Est-ce que c'est le frein le plus important pour développer une politique ?

CF : Je ne crois pas que ce soit le principal frein, mais c'est un constat. Je pense à la prévention générale. C'est un budget excessivement saupoudré et dispersé sur une série de projets. Quand on les prend individuellement avec l'investissement des professionnels, c'est certainement un très bon investissement. Mais quand on a une enveloppe (que ce soit fermé ou pas fermé, il faudra évoluer sur la législature par rapport à ça), on est nécessairement limité.



Aide supplétive

CF : L'aide à la jeunesse est supplétive et c'est un vrai problème, c'est la cause d'une série de difficultés du secteur aujourd'hui. Si c'est supplétif, par définition, tout ce que les autres services n'ont pas su, voulu ou pu assumer (j'irai jusque là parce dans les services de première ligne, il y a parfois aussi un manque de capacité), c'est comme un entonnoir et ça arrive à l'aide à la jeunesse. Mais après l'aide à la jeunesse, il n'y a plus rien. On retrouve donc dans l'AAJ des problèmes qui auraient pu être gérés ailleurs. Un exemple : une famille se retrouve à la rue avec un enfant. Les parents s'adressent au CPAS qui ne trouve pas de solution, le mineur risque de se retrouver placé si on ne trouve pas de solution alternative du style famille d'accueil, pour un problème de logement qui aurait du être géré par le CPAS.

Le caractère supplétif se retrouve aussi en matière de prévention générale. Il faut absolument remettre les choses à niveau, c'est un travail complémentaire et pas hiérarchique (comme l'image de l'entonnoir), entre les services de première ligne et l'AAJ, il s'agit de recentrer les moyens disponibles pour la prévention générale.

En 2004, le décret «*aide à la jeunesse*» a instauré une coopération entre les CPAS et le secteur de l'aide à la jeunesse, ces accords de coopération (on a fait le tour de tous les CAAJ) ne sont nulle part. Il faudrait mettre l'accent auprès des CAAJ, sur ces projets concrets de coopération avec les CPAS, mais aussi avec les hôpitaux publics et d'autres services. Il faudrait restructurer la prévention générale sur cette coordination, coopération entre première ligne et les CAAJ pour permettre une meilleure efficacité et permettre qu'ils puissent effectivement travailler ensemble et pas successivement. A fortiori se mettre autour de la table ensemble autour d'un dossier et pas successivement, pour régler les problèmes concrets en fonction des compétences et missions des uns et des autres.

JDJ : Le fait que l'aide à la jeunesse soit supplétive, c'est donc un vrai problème ?

CF : Ce n'est pas un problème en tant que tel mais je trouve que le fait d'être supplétif fait que les services de première ligne ont tendance à se dire qu'il y a encore un filet après eux. S'il n'existait pas, ces services assumeraient beaucoup plus loin que ce qu'ils font aujourd'hui ou ils passeraient la main beaucoup moins vite. Or, il me semble que quand on voit le travail des délégués SAJ/SPJ, ils passent pas mal de temps à gérer le jeune dans sa dimension aide à la jeunesse, mais à gérer aussi toutes les autres problématiques du jeune qui ne sont pas assumées par les services de première ligne. L'exemple du logement est important. C'est dommage qu'un mineur qui n'est pas «*aide à la jeunesse*» se retrouve en hébergement parce qu'il n'y a pas de logement.

JDJ : A-t-on une idée du nombre de situations que cela représente ?

CF : Je n'ai pas de chiffres mais c'est ce que le secteur fait remonter jusqu'à moi. Au-delà de l'exemple du logement (et je ne veux pas stigmatiser les CPAS), les premières lignes ont tendance à renvoyer (elles-mêmes sont peut-être surchargées). Si les services de première ligne travaillaient sur un même niveau, de manière complémentaire et qu'il n'y avait pas ce caractère supplétif, une série de choses pourraient être facilitées. On revient aux moyens, ne fût-ce qu'en

temps, qui pourraient être mieux utilisés et récupérés au niveau des SAJ/SPJ.

Un délégué du SAJ de Bruxelles m'expliquait que celui qui avait le rôle moteur et central et qui devait retéléphoner à tous ceux qui n'avaient pas fait leur travail pour trouver la solution, voir si ça avançait, … c'était le délégué. Il passe un temps énorme pour voir si les services de première ligne font bien leur travail. Il se rend compte que ça ne suit pas et le fait donc lui-même. Comment pourraient-ils les obliger à le faire ?

JDJ : Faut-il supprimer ce caractère supplétif ? L'aide à la jeunesse devrait donc tout prendre ?

CF : Les services qui m'interpellent ne m'ont jamais dit qu'ils interpellent, ni qu'il y a une quelconque efficacité quand ils doivent tout reprendre de A à Z parce qu'ils se rendent compte que les services de première ligne n'assument pas toutes les fonctions qui sont les leurs, même s'ils interpellent, qu'ont-ils comme levier d'action pour qu'ils puissent se limiter à assumer leurs fonctions et leurs missions.

JDJ : Est-ce que c'est la dimension supplétive qui pose problème ou c'est la manière dont les services la comprennent ?

CF : C'est la manière dont les services la comprennent. Est-ce le caractère supplétif qui fait que les services de première ligne renvoient la balle ou bien est-ce à cause du fait que l'aide à la jeunesse n'est plus suffisamment comprise comme supplétive que la première ligne renvoie ?

Les MENA

JDJ : L'aide à la jeunesse hérite d'une série de problèmes qui sont mal gérés par le Fédéral, je pense notamment à toutes les questions du droit à l'aide sociale des familles en séjour précaire et des mineurs non accompagnés, les aides fournies par le Fédéral en matière de logement, d'aide sociale, … sont refusées et l'aide à la jeunesse est amenée à intervenir.

CF : Oui, effectivement. Concernant les MENA, toute la politique en matière d'immigration a été transférée aux régions en 1992. Il y avait cette fameuse décision du «*super conseil des ministres d'Ostende*» pour organiser l'accueil des MENA. Mais la base de discussion qui avait été fixée est mauvaise. Puisque la décision prévoyait que le premier et second accueil serait cofinancé par le fédéral et les communautés. Ca a traîné, on a dû réévaluer tout le dossier. Il faut avancer. Il faudrait partir non plus sur un co-financement sur les deux types d'accueil mais uniquement sur le deuxième accueil (le premier étant assuré par le Fédéral). Il est important que les Régions soient aussi associées à cet accord de coopération puisque leurs moyens budgétaires sont autres que ceux de la Communauté française.

JDJ : L'accord d'Ostende revêtait un grand intérêt puisque l'accueil ne dépendait plus de l'étiquette qu'on colle au jeune : demandeur d'asile/non demandeur d'asile, débouté, … mais de la situation du jeune, de ses besoins particuliers. Ceci serait conservé ?

CF : En effet, il s'agirait d'une répartition spécifique aux mineurs, quel que soit le mineur.

JDJ : Le centre de Neder-Over-Heembeek est plein et le nouveau centre de Steenokkerzeel le sera très rapidement après son ouverture. Il y a des jeunes qui au lieu de rester quinze jours y sont depuis huit à dix mois. Comment arriver à un accueil de plus longue durée ?

CF : Il s'agira nécessairement d'un co-financement Fédéral, Communauté, en y intégrant les Régions.

JDJ : La CF est prête à mettre sa part dans ce budget ?

CF : La Ministre compétente ne va pas aller chercher ça dans le budget de l'aide à la jeunesse, elle va exiger d'avoir des moyens complémentaires.

JDJ : Pour le moment, c'est ce qui se passe ?

CF : Il y a actuellement une centaine de jeunes MENA dans les structures de l'aide à la jeunesse. Si cet accord arrive (et il est temps de le finaliser), on ne sait pas si ce nombre ne va pas être multiplié par deux, trois ou quatre. Il faut donc être prudent et je dois préserver les budgets du secteur pour pouvoir fonctionner. Je ne veux pas me retrouver avec des jeunes qui pourraient être pris en charge par d'autres instances telles que les CPAS. C'est terrible de se dire que ces jeunes sont des jeunes en souffrance, ballottés entre le Fédéral et les Communautés. Mais si on les prend en charge, il faut penser au transfert de fonds vers les Communautés. Si le Fédéral dit que l'AAJ n'a qu'à se débrouiller et faire avec son enveloppe, c'est intenable.

JDJ : Cet accord d'Ostende avait été piloté par Madame Arena, alors Ministre de l'intégration sociale. Une fois qu'elle a changé de casquette, elle n'a plus voulu s'en occuper ?

CF : Je vous explique ma position à moi. Je ne dis pas que Marie Arena dit la même chose et on n'est pas encore arrivé jusqu'aux discussions en Gouvernement.

JDJ : Au Fédéral on se plaint que la Communauté française oppose une fin de non-recevoir quand il s'agit de payer pour l'accueil des MENA alors qu'un certain nombre de places ont été créées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et les Initiatives locales d'accueil.

CF : Je rappelle que la politique d'immigration a été transférée aux régions. Il faut être responsable de ce à quoi on s'engage. C'est facile et c'est plus humain pour ces jeunes de dire qu'on les accueille tous en aide à la jeunesse. Mais alors, je ne sais pas ce qui se passera.

JDJ : En multipliant les acteurs autour de la table, ça va devenir de plus en plus difficile. Est-ce que quelque chose va pouvoir être conclu dans un délai plus ou moins raisonnable ?

CF : Les discussions sont en cours et il va aussi y avoir un avis du CCAJ sur la question.

JDJ : Quel est le modèle de base des discussions ?

CF : Je ne peux pas vous en dire plus à ce stade. C'est prématuré.

Peut-on espérer un temps plein pour chaque SPJ/SAJ en plus ?

Budget

CF : Il y a peut-être une meilleure utilisation des moyens, mais il y a clairement un manque. Il y a un nœud essentiel qu'il faudrait pouvoir renforcer, ce sont les SAJ/SPJ. Tout le secteur trouve qu'il faut les renforcer et leur donner plus de temps pour passer avec les jeunes et moins de temps à passer au téléphone pour trouver une solution pour tel ou tel jeune et apporter une aide qui n'est probablement pas la même. Ceci étant, renforcer tous les SAJ et SPJ, en dehors du fait que ce n'est pas ma compétence mais celle du Ministre de la fonction publique, c'est aussi une fameuse enveloppe budgétaire. Le problème c'est que l'enveloppe du Ministre de la fonction publique pour l'ensemble du personnel et pas uniquement pour l'aide à la jeunesse (je ne veux pas le stigmatiser et dire qu'il ne fait rien par rapport à l'aide à la jeunesse !), n'est pas anecdotique mais presque.

JDJ : C'est combien ?

CF : Je ne peux pas encore vous le dire pour le moment car c'est discuté en inter-cabinet et ce ne sera clôturé que dans une semaine ou deux. Il y a un premier paquet de remplaçants des malades ou de ceux qui partent à la retraite, … Il y a un deuxième paquet (mais pour toute la Communauté française, on va de l'enseignement à l'aide à la jeunesse) pour de nouvelles capacités qui est trop petit.

JDJ : Peut-on espérer un temps plein pour chaque SPJ/SAJ en plus ?

CF : Je ne peux pas donner un chiffre au jour d'aujourd'hui. Je voudrais clairement renforcer encore plus les SAJ/SPJ. Mais avec une enveloppe de 15 ou 20 nouvelles places (hors les remplacements) pour toute la Communauté française, tous secteurs confondus et si on en rajoute une par SAJ/SPJ, ça fait 26, ça ne va pas régler tous les problèmes. Oui, il faut les renforcer mais on voit tout de suite qu'on tourne en rond.

JDJ : Quelles sont les autres perspectives budgétaires ?

CF : Le découpage institutionnel étant ce qu'il est, des mesures sont prises par des magistrats pour les délinquants de dix-huit/vingt ans qui occupent des capacités de l'aide à la jeunesse (20.000 journées annuelles). Il faut donc se battre pour avoir un droit de tirage. On pourrait d'ailleurs élargir le débat par rapport à toutes les mesures qui sont appliquées via les décisions des magistrats sur la base de la loi de 65. Pourquoi ne pas négocier avec le fédéral un «*droit de tirage*» pour toutes les décisions qui sont prises par les magistrats et qui concernent les mineurs délinquants et au-delà pour les dix-huit à vingt ans. On peut aussi dégager des moyens supplémentaires via l'application des nouvelles mesures prévues dans l'avant projet modifiant la loi de 65. Je serai extrêmement ferme là-dessus. Je ne discute pas ici du fond des mesures (on pourra y revenir), dont certaines peuvent être très intéressantes. Il est clair que compte tenu des budgets de la Communauté française, l'application de ces nouvelles mesures ne pourra passer que par un accord de coopération moyennant des moyens supplémentaires octroyés par le Fédéral.

Évaluation du décret d'aide à la jeunesse

JDJ : L'évaluation est en cours. Sur quoi les carrefours vont-ils déboucher ?

CF : Il faut être extrêmement attentif à ce qui va ressortir des carrefours. On ne mobilise pas un secteur pendant presque un an pour rien, il y a un travail terrible qui est réalisé par tous ceux qui gèrent ces carrefours, qui les président et modèrent, … C'est l'occasion de sortir des constats. Ce qui ressort des carrefours c'est, bien sûr, qu'il y a un manque de moyens budgétaires mais ça ne s'arrête pas là. Il y a des idées concrètes qui pourront sortir et qui ne seront pas nécessairement équivalentes à des nouvelles choses à créer avec des masses budgétaires importantes. En termes de prévention, d'articulation avec les premières lignes, …

JDJ : S'agit-il véritablement d'une évaluation ? Elle est menée par le secteur lui-même et on sait qu'il est difficile de s'auto-évaluer. N'est-ce pas un lieu pour confirmer les pratiques où l'on se dit «*finalement on n'est pas si mauvais*» ?

CF : Quelles auraient été les alternatives si cela n'avait pas été une évaluation où l'on peut entendre les intervenants du secteur ? Ça me semble capital parce que, à part en parler entre eux ou au sein de leurs services, quelle est leur capacité de se faire entendre et de faire entendre les constats que l'on a ? Une autre manière d'évaluer c'est de prendre des chercheurs extérieurs qui font une évaluation sans donner une place aux principaux intéressés qui connaissent le mieux la matière. Moi, c'est grâce aux professionnels du secteur que je suis rentrée dans cette matière. Des chercheurs sont associés au niveau de la méthodologie, de l'interprétation des résultats et de ce qui ressortira des carrefours. Est-ce respectueux du secteur de le faire évaluer uniquement par des extérieurs sans que chacun ait pu s'exprimer ?

JDJ : Cette méthode pourra-t-elle éventuellement mettre le doigt sur ce qui ne va pas bien et permettre de réajuster ? Le secteur lui-même aura-t-il la capacité d'améliorer ce qui doit l'être en son sein, de balayer devant sa porte ?

CF : Ce n'est jamais amusant de se remettre en question et de pointer ce qui ne va pas. Mais il me semble que le secteur est suffisamment responsable. J'espère qu'il en ressortira un plan stratégique pour l'aide à la jeunesse. Je crois que c'est important de respecter le travail réalisé au quotidien et ce qu'il peut tirer de sa propre expérience. Faire faire le travail de l'extérieur, ça aurait été mal vécu et je ne suis pas sûre que ça aurait fonctionné. Existe-t-il une méthode parfaite, y compris une évaluation extérieure, dont on sait qu'elle pourra aboutir d'office à la meilleure évaluation qui soit ? Je n'en suis pas sûre. L'évaluation intérieure peut mettre le doigt sur les questions logistiques mais aussi sur les problèmes des jeunes.

La Communauté française ne mettra pas de billes dans un nouvel Everberg

JDJ : Vous voyez d'autres pistes? Une autre répartition dans le budget AAJ ou dans le budget de la CF ?

CF : Dès qu'il y aura des perspectives budgétaires positives, il faudra faire des choix politiques, c'est un choix de société. Oui, il faut des moyens complémentaires. Non, je ne suis pas partisane d'aller les chercher dans l'enseignement et de faire un vase communicant. L'enseignement doit pouvoir remplir ses missions parce que sinon, il y aura de plus en plus de travail dans l'aide à la jeunesse.

JDJ : Le budget ne va donc pas s'accroître significativement ?

CF : Il ne va pas exploser mais augmenter, on l'espère quand même, pour 2007.

Le budget de l'aide à la jeunesse en Communauté française c'est 180.000 millions d'euros. Il y a eu une nette amélioration du financement des organismes d'adoption. Pour 2006, le gros trou du budget c'est la triennalité, puisque tous les services vont passer à ce système. On est en train de réaliser le cadastre de l'emploi. Il faut finaliser les engagements du précédent gouvernement sur 2000-2005. Il y a un agenda pour ouvrir les négociations 2006-2010. Le coût de la réforme de la protection de la jeunesse fédérale est évalué à vingt millions d'euros. Il s'agit d'une projection budgétaire à la grosse louche de ce qu'on veut bien de la réforme. Cela n'inclut pas les dix-huit/vingt-trois ans ni un Everberg bis. Le jour où cette réforme passera, j'irai voir le Ministre du budget pour lui dire qu'il faut un refinancement de la Communauté française.

Réforme de la loi de 65

JDJ : Que pensez-vous du projet de réforme de la loi de 65 ?

CF : La médiation, la concertation restauratrice en groupe, les fameux projets écrits, voilà quelques exemples de mesures qui recueillent notre accord. On s'est clairement positionné au sein du Gouvernement sur la base d'une note de mon Cabinet, cette note va plus loin que le courrier que j'ai envoyé il y a peu à tous les services; elle visait aussi à se positionner par rapport à différents points, notamment l'extension des prises en charge jusqu'à 23 ans. Au-delà de l'implication budgétaire, il y a le fait qu'héberger des mineurs et des majeurs est contraire à toute une série de Conventions internationales. En outre, le développement et le travail éducatif qu'on peut faire avec des mineurs et des 18/23 ans ne sont pas du tout les mêmes et il est inacceptable qu'on puisse mettre ces deux publics ensemble. Le dédoublement des structures de la Communauté française ferait exploser le budget, même si je comprends bien la Ministre de la Justice qui trouve que pour des détenus primaires et des jeunes détenus, la détention avec le reste de la population carcérale n'est pas l'idéal, libre à elle de faire des structures de 18/23 ans à côté des prisons qui existent actuellement. La réforme de la loi de 65 est en stand by pour le moment, donc je ne sais pas ce que ça va donner, mais on n'attend pas que le projet de réforme soit voté pour discuter avec le fédéral sur la mise en œuvre de cette réforme.

JDJ : Quand Madame Vervotte a menacé de sortir de l'accord de coopération relatif à Everberg, vous avez dit que ce n'est pas dans ce sens là que vous voulez aller, notamment du fait du risque de devoir assumer en Communauté française un centre comme Everberg avec tout ce que ça coûte. Vous avez défendu soit la thèse du maintien de l'intervention de la CF dans ce centre, soit que le Fédéral reprenne la totalité de la gestion du centre et que ce qu'on économise, on saura l'investir mieux par ailleurs ?

CF : Inge Vervotte a effectivement fait une telle sortie mais après, je n'ai plus rien entendu. S'il fallait redébattre de la communautarisation d'Everberg, on s'est positionné clairement, c'est non. Si on devait rediscuter d'une répartition des compétences sur Everberg, si on veut suivre la logique protectionnelle et sanctionnelle, clarifier les responsabilités, redéfinir les projets pédagogiques, si on veux permettre aux Communautés de disposer de moyens qui sont attribués aux structures de la Communauté et pas à Everberg, alors clairement, Everberg doit retourner au Fédéral.

JDJ : Si la réforme débouche sur la création d'autres Everberg (la réforme en préparation débouchera immanquablement sur la création de nouveaux centres puisqu'il y aura quatre catégories de jeunes qui pourront y être placés pour une seule aujourd'hui), la logique qui est appliquée à ce centre sera-t-elle appliquée dans d'autres centres ?

CF : La réponse c'est évidemment non. La Communauté française ne mettra pas de billes dans un nouvel Everberg. Le Fédéral est aussi bien placé pour pouvoir engager des éducateurs pour pouvoir s'y occuper du volet éducatif des jeunes. Je vais être plus prudente, pas par prudence mais plus rigoureuse dans les termes que je choisis. Est-ce que la Ministre compétente veut d'un deuxième Everberg pris en charge par la CF ? La réponse est clairement non.

JDJ : Sans pour autant remettre en cause l'accord Everberg, puisque la logique est la même ?

CF : Si on m'offre la possibilité de rediscuter sur une fédéralisation d'Everberg, je m'y ruerai à 100 à l'heure et je dirai oui. Malgré la sortie de Vervotte, je n'ai pas l'impression que le Fédéral ait envie de rouvrir les discussions. On ne peut pas non plus couper du jour au lendemain en disant «*moi, je ne mets plus rien dans Everberg, débrouillez-vous !*», ce n'est pas une politique responsable. Par contre, se dire qu'il faut renforcer et peut-être améliorer le travail des IPPJ, oui. Améliorer l'image qu'ont les magistrats des IPPJ par rapport à Everberg, et je pense notamment à ce fameux rapport qui est rédigé dans les cinq jours à Everberg et qui plaît manifestement beaucoup aux magistrats qui disposent d'un rapport rapidement ce qui est confortable. Et d'ailleurs, c'est à mon avis tout bénéfice pour le jeune aussi. On pourrait aussi se poser la question de l'évolution du profil des jeunes confiés à ce centre. On n'a pas de données mais des chiffres globaux.

Le travail socio-éducatif qui est fait à Everberg est remarquable

Dessaisissement et enfermement

CF : Nous souhaiterions que les jeunes puissent être pris en charge plutôt dans les IPPJ au lieu d'être dirigés vers Everberg, parce que le dessaisissement c'est la matière du fédéral mais c'est d'abord et avant tout la reconnaissance qu'on est pas compétent, qu'on a pas la capacité de prendre ces jeunes-là.

JDJ : Vous avez écrit dans un courrier que c'est l'échec de l'accompagnement.

CF : C'est, dans la majorité des cas, le fait qu'on n'ait rien pu proposer et qu'on ait rien su faire pour ces jeunes qui font l'objet d'un dessaisissement. On se retrouve dans une logique où un jeune qui vole un paquet de cigarettes (je prends un exemple caricatural) fait l'objet d'un dessaisissement suite à l'échec de la capacité de tout le système, c'est un peu effrayant.

JDJ : L'échec de l'accompagnement, c'est de la responsabilité de la Communauté.

CF : Je suis la première à dire qu'il y a un manque de capacité de prise en charge. Il faut proposer et mettre à disposition des alternatives et ne pas se focaliser uniquement sur le résidentiel, et sur le résidentiel fermé pour qu'en fin de parcours on arrive à Everberg.

JDJ : Pensez-vous qu'en améliorant la prise en charge, on pourrait aboutir à ce qu'on ait plus besoin d'Everberg, d'une part parce qu'il n'y aura plus besoin de dessaisissement et d'autre part parce que la capacité de prise en charge de la C.F. sera plus importante ?

CF : Pas du jour au lendemain. Ce n'est pas une politique de court terme puisqu'il n'y a pas que l'AAJ mais aussi les magistrats, c'est un système à la fois global et complexe. Je pense en tous cas que oui, si on veut se donner cet objectif à moyen ou à long terme, ça doit être le but de la Communauté française. Si on renforce la prévention générale, l'articulation pour éviter que les ados en manque de repères (tout bêtement par exemple,suivre des horaires) décrochent, si on renforce le soutien à la parentalité, je crois qu'on doit avoir ça comme objectif derrière la tête. Ca veut dire démontrer qu'on peut se passer d'Everberg.

JDJ : Démontrer qu'on peut se passer d'Everberg, c'est aussi démontrer que pour les jeunes, ce centre ne donne pas les résultats escomptés ?

CF : Je rappelle que le travail socio-éducatif qui est fait à Everberg est remarquable. Je ne veux pas dire que la compétence de l'aide à la jeunesse au sein de ce centre n'est pas bonne. Au contraire, c'est archi reconnu. C'est d'ailleurs un piège puisque c'est tellement bon et tellement bien reconnu avec un rapport dans les cinq jours, avec une prise en charge qui est tellement bonne, que les magistrats en usent et abusent (enfin, je ne peux pas le dire) mais ils sont tellement contents d'avoir une structure où la prise en charge socio-éducative est très bonne.

JDJ : Ca permet une comparaison entre les IPPJ et Everberg ?

CF : Pourquoi on n'arrive pas à faire le même travail sur le plan de l'efficacité au niveau des IPPJ ?

JDJ : Monsieur Uytteraeghe, dans la «*Libre Belgique*» il y a deux ou trois jours, s'est montré très critique par rapport aux nouvelles orientations des IPPJ en disant qu'il faut s'inscrire plus dans la durée et surtout ne pas prévoir une limite dans le temps de la prise en charge des IPPJ. Ceci contredit vos propos mais aussi ceux des IPPJ eux-mêmes qui ne veulent pas faire un rapport dans les cinq jours parce que ce n'est pas sérieux.

CF : Vous trouvez que le rapport qui est fait par Everberg n'est pas sérieux ?

JDJ : Je pose la question. On entend deux discours. Du côté des juges on est content d'avoir un rapport. Mais n'est-ce pas surtout pour le rassurer ? Est-ce qu'il est possible en cinq jours de faire une évaluation du jeune ?

CF : Ça dépend du temps qu'on prend avec les jeunes. Bien sûr, ce n'est pas un rapport définitif qui va enfermer le jeune. En médecine, c'est la même chose (je suis désolée de la comparaison) mais quand on a quelqu'un qui est malade, en cinq jours, on a un minimum de données objectives sur la base d'un examen clinique. Ça ne veut pas dire que le diagnostic est définitif, établi et complet.

JDJ : La «*réussite*» d'Everberg permet de poser des questions sur le fonctionnement des IPPJ et vous voulez les interpeller par rapport à leur capacité à établir un premier rapport à bref délai ou avoir une intervention socio-éducative qui est décrite comme étant remarquable à Everberg et qui ne souffre pas la comparaison au niveau des IPPJ ?

Prévention générale

CF :. L'idée en terme de prévention générale, c'est de mieux utiliser les moyens et de les focaliser sur les actions qui permettront aux services de première ligne de travailler ensemble de manière complémentaire. Simple exemple, sur Mons, un projet entendait mettre ensemble à la fois l'aide à la jeunesse et le CAAJ pour pouvoir offrir un logement à des jeunes entre 16 et 18 ans (ce qui est un problème de CPAS), il s'agit d'un vrai projet de prévention générale qui évite de retomber dans l'AAJ, dans une prise en charge trop tardive et qui peut être gérée par les services de première ligne. On peut aussi prendre l'exemple des PMS au niveau de l'éducation et de l'enseignement, etc.ou sur tous les sujets «*borderline*».

Parler de prévention générale, c'est un peu «*tarte à la crème*». Mais concrètement, comment va-t-on éviter que les jeunes posent problème ? En dehors de tout ce qui est fermé, il faut aussi réfléchir de façon plus large l'hébergement résidentiel. Il y a tout le concept des familles de parrainage qui est très intéressant surtout si on sort de la notion d'accueil d'urgence. Ce type d'accueil permet des ponts avec d'autres types de prise en charge, par exemple quand il y a des situations de crise. Faut-il un seul concept de familles d'accueil d'urgence et de familles de parrainage ? Parce que pour une famille, c'est assez exigeant, notamment d'accepter des jeunes dans le cadre d'un accueil d'urgence. Les familles de parrainage peuvent travailler sur le long terme.

Ordonnance à Bruxelles

JDJ : Quand l'ordonnance relative à l'aide à la jeunesse à Bruxelles entrera-t-elle en vigueur ?

CF : J'espère une décision pour le 8 juin au niveau de l'accord de coopération. Le Conseil d'État a remis un nouvel avis qui soulève deux questions : quels critères doivent déterminer qu'une situation est orientée vers le juge francophone ou néerlandophone ? Les avis jusqu'ici vont dans tous les sens. À mon avis, il faut retenir la solution la plus pragmatique. Il est impossible de définir des critères corrects et utilisables facilement. Donc, on oublie cette hypothèse. D'autre part, le Conseil d'État avait soulevé le problème du financement des structures. La solution est dans les emplois subventionnés : 10 ACS pour le SAJ et 2 ACS pour le CBJ. Normalement, pour le 8 juin, un accord devra être approuvé par les parlements. Le dossier est clôturé, on a une solution aux deux objections du Conseil d'État.

JDJ : Croyez-vous que cette ordonnance va changer grand chose sur le terrain ?

CF : Si c'est des nouveaux jeunes qui rentrent dans le circuit, ils entreront directement dans le nouveau système. Pour ceux qui sont déjà dans le système depuis un certain temps, il y a un risque qu'ils soient renvoyés vers les magistrats, d'autant qu'ils ont l'habitude du système. Du point de vue très concret, l'intérêt c'est de pouvoir d'abord et avant tout avoir un dialogue et d'associer le jeune et la famille.

JDJ : Sauf erreur, l'ordonnance ne prévoit pas de mesures transitoires pour ceux qui sont dans le système.

CF : La question est très technique. Je ne sais pas.

CF : Je n'ai pas dit non plus que l'encadrement éducatif des IPPJ est mauvais.

JDJ : Jusqu'ici, les IPPJ étaient l'institution de la dernière chance. Ce n'est plus le cas, si on est les derniers, on doit assumer, si on ne l'est plus …

CF : Est-ce que les magistrats n'utilisent pas aussi le centre d'Everberg différemment ? Au niveau de la loi de 65, il y a un critère supérieur pour un placement à Everberg. Une chose est de disposer d'un rapport à brève échéance et une autre est de faire un travail sur le moyen ou long terme.

JDJ : Tant que les places fermées existent, elles seront occupées, c'est démontré. Seriez-vous prête à déclarer un moratoire sur la création des places fermées ou bien au contraire c'est une possibilité qui reste envisageable dans la législature ? En parallèle, est-ce que vous seriez prête à envisager un plan pluriannuel visant à diminuer le nombre de places fermées ? Qu'en est-il des objectifs chiffrés ?

CF : Je me souviens d'un éditorial que vous aviez écrit sur les objectifs quantifiables. Sur les places fermées et un moratoire, je ne l'avais jamais imaginé mais c'est vrai que c'est une bonne idée. Par rapport à la précédente législature où il y a eu une augmentation des places fermées, l'idée est de casser cette logique malgré toutes les pressions qu'il peut y avoir. Donc, on l'a dit clairement, un Everberg bis n'est pas d'actualité. Je me suis à cet égard clairement positionnée. La Ministre Maréchal a sans doute subi beaucoup de pression, elle a lâché sur Everberg mais aussi sur beaucoup d'autres choses, les IPPJ où il y a eu augmentation du nombre de places fermées également. Si l'on doit retenir un fil conducteur de l'aide à la jeunesse sous la précédente législature, c'est quand même l'enfermement.

Collaboration entre aide à la jeunesse et enseignement

JDJ : Le monde de l'enseignement a parfois tendance à utiliser l'aide à la jeunesse par rapport à certaines difficultés qu'il rencontre : les jeunes en décrochage scolaire sont signalés aux SAJ, pour les jeunes exclus, il y a un passage par le SAJ si les faits sont graves, etc. Et puis, il y a tout le débat de l'intervention des AMO et de l'aide à la jeunesse dans l'école. Jusqu'où doivent-elles aller avec la prise en charge en dehors de l'école des jeunes dont l'enseignement ne veut plus ? il s'agit souvent des situations les plus difficiles ?

CF : C'est un peu simple d'envoyer un document à l'aide à la jeunesse parce qu'un élève a 20 demi-jours d'absence. Est-ce que c'est ça aider un jeune ? Je ne le pense pas. L'articulation et l'investissement que peuvent avoir les centres PMS, me semble capitaux. Il y a tout un travail entamé avec le Cabinet Arena par rapport à cette articulation école/aide à la jeunesse. D'une AMO à l'autre les pratiques ne sont pas les mêmes. Certaines AMO restent surtout à l'extérieur et prennent en charge les jeunes quand ils viennent frapper à leur porte. D'autres ont des contacts tout à fait privilégiés avec les écoles, directions, les enseignants, les PMS et discutent ensemble autour de certains jeunes, elles ont une implication qui est beaucoup plus importante. Et il y a les fameux projets D+ qui sont toujours des projets pilotes, ce qui leur pose des problèmes en terme de perspectives. Il faut essayer de donner une dimension structurelle à ces projets.

Entre les grands discours et les ententes privilégiées de collaboration que peuvent avoir des écoles et des AMO, je trouve le travail personnalisé plus efficace que des grandes théories. Faut-il pousser les règles plus loin en définissant jusqu'où les AMO mettent les pieds dans l'école ? Il me semble qu'une «*interrelation*» qui soit la plus intriquée possible, plutôt que l'envoi de certificats aux SAJ, est capitale. Mais est-ce que toutes les AMO auront la capacité de pouvoir assumer ? C'est important aussi de rappeler que les PMS doivent aussi remplir leur rôle avant d'orienter vers l'aide à la jeunesse. Il faut donc aussi trouver des solutions internes au niveau des écoles pour qu'elles puissent assumer ce qui se passe dans leurs murs.

A priori, je n'ai pas l'intention de mettre en chantier une grande réforme dans le secteur de l'aide à la jeunesse

L'aide à la jeunesse peut avoir une action complémentaire. La scolarité est un des principaux maillons pour le jeune.

JDJ : Ce système d'attestation très automatisé de signalement de l'absentéisme …

CF : Est-ce que c'est partout aussi automatisé ? S'il n'y a que le signalement, ça ne sert à rien du tout. Si par contre, il se complète d'un appel téléphonique et d'une prise en charge de ce jeune pour voir comment on se mobilise pour essayer de régler les problèmes de ce jeune et de cette famille, alors, le relevé des 20 demi-jours peut être intéressant. Si on faisait un peu de mobilité et que l'aide à la jeunesse rentrait plus dans l'école à l'occasion de journées pédagogiques. Les PMS ne vont plus tellement dans les familles. On pourrait aussi parler de mobilité du secteur. Les enseignants qui sont intéressés, pourraient aller travailler quelque temps dans l'aide à la jeunesse. Ça leur apporterait des armes complémentaires pour pouvoir aborder les jeunes dans les difficultés qu'ils rencontrent (violence, drogue ou autres) et inversement, ce serait pas mal que les travailleurs de l'AAJ rentrent dans l'école et y apportent leur point de vue. Ce serait bénéfique aux uns et aux autres.

JDJ : Quelle est votre position pour les projets D+ ?

CF : En tous cas, aujourd'hui, je ne les multiplierais pas. Il faut essayer de rendre les projets qui existent plus structurels. Mais tout ce travail est en cours avec le Cabinet Arena.

La législature

JDJ : Quelles sont vos ambitions sous cette législature : faire fonctionner ce qui existe ou mettre en place l'un ou l'autre grand chantier législatif ?

CF : J'ai envie d'avancer dans un décret de soutien à la parentalité. Que ce soit la petite enfance ou l'aide à la jeunesse, la prévention est capitale. Il y a des initiatives qui existent, mais il faut aussi remettre du lien entre l'enfance et l'aide à la jeunesse. Il y a des cas «*borderline*» : la psychiatrie, l'AWIP, etc. Un diagnostic mal posé pour certains jeunes fait qu'ils sont ballottés de structure en structure.

A priori, je n'ai pas l'intention de mettre en chantier une grande réforme dans le secteur de l'aide à la jeunesse. Il faudra attendre les conclusions des carrefours. Peut-être qu'il y aura des petites modifications sur le décret ou les arrêtés. L'avenir nous le dira. Ceci étant, il y aura forcément une adaptation du décret et des arrêtés suite à la réforme de la loi de 65.

On a fait une modification du décret sur l'adoption en insistant sur le suivi post-adoption et l'humanisation du contrôle des parents tout en protégeant l'enfant adopté.

Ces dernières années, beaucoup de services ont été créés. Il y a une belle liste d'abréviations, c'est assez impressionnant. Il vaut donc mieux développer, consolider, mieux articuler les différents services qui existent entre eux, en interne et en externe. On a mis sur la table le renforcement des COE avec des équipes mobiles.

Commission de déontologie

JDJ : Commission de déontologie, à quand la publication des avis ?

CF : Publication : oui, c'est décrétal. C'est important et il y a un intérêt pour le secteur. Cela peut faire «*jurisprudence*». Par contre, il faudra peut-être modifier le décret par rapport à la Commission de déontologie : prévoir une interdiction d'utiliser les avis à titre de procédure judiciaire. On peut faire un parallélisme avec les ordres des avocats dont les avis ne peuvent pas non plus être utilisés en justice. En plus, il faudra prévoir que la Commission ne puisse pas se prononcer quand les parties sont en litige au tribunal. On attend l'avis du CCAJ à ce propos et une analyse juridique sur ces points-là. Le but est d'avoir un intérêt pour le secteur et pas de régler ses comptes en utilisant la Commission de déontologie.

JDJ : Si on prend le point de vue de l'usager, quel est son intérêt si l'avis rendu ne change pas sa situation ? S'il estime avoir été «*maltraité*» par un service, il veut pouvoir aller plus loin. La Commission ne va pas nécessairement pouvoir répondre à cette attente et les services peuvent craindre l'intervention de cette commission. Comment garder le caractère de la Commission qui vise à permettre aux travailleurs d'améliorer leur intervention tout en permettant aux usagers qui ont éventuellement des raisons de se plaindre de pouvoir être entendus avec une certaine efficacité ?

CF : La frontière est difficile. Si l'usager va d'abord au tribunal, il ne sait plus revenir à la Commission. Quand un usager s'adresse à la Commission, il ne sait pas nécessairement si cette affaire ne va pas par ailleurs être judiciarisée. C'est pas évident. Il faut éviter de mélanger les avis de la Commission avec les procédures en justice.

Psychiatrisation

JDJ : Sous la précédente législature, il y avait eu des tables rondes consacrées à la question de la psychiatrisation des mineurs, les IPPJ notamment y avaient exprimé le souhait de la création de centres spécifiques pour ces jeunes. Depuis lors, l'unité «*Karibou*» a été créée à Titeca. Il y avait le projet de créer d'autres structures en Wallonie. Qu'en est-il ?

CF : Elles sont au point mort. Rappelons que c'est de la compétence du Fédéral et des Régions. Nous avons envie de promouvoir une collaboration entre ce secteur et l'aide à la jeunesse dans une perspective de transversalité. Il y a un premier projet qui couvre trois secteurs : travailler sur l'aspect psychiatrique, l'aide à la jeunesse et l'AWIP, il s'agit de la création d'une équipe mobile dont le but est de désamorcer les crises qui touchent un problème psychiatrique et la santé mentale pour des jeunes handicapés et des jeunes de l'aide à la jeunesse. Cette équipe interviendrait par exemple, dans une IPPJ, un IMP, … pour essayer de gérer cette crise et de la désamorcer. Il y a un deuxième projet qui vise aussi à faire un travail de transversalité et une intersection entre les secteurs, il s'agit

Certains concepts gagneraient à être clarifiés

d'une reconversion d'un C.A.S. qui travaillerait avec les jeunes qui sont dans l'unité psychiatrique de Mont-Godinne, c'est aussi l'intervention conjointe de l'aide à la jeunesse et de la psychiatrie pour tout ce qui est dynamique de crise y compris en résidentiel pour éviter une psychiatrisation qui est plus lourde.

Le C.P.T. (Comité de prévention de la torture) est venu visiter Titeca, les premiers échos de son rapport sont très positifs.

COMMENTAIRE

Passer de la bonne volonté à l'efficacité

Madame Fonck s'est prêtée de bonne grâce à un exercice que l'on peut qualifier de difficile : passer en revue les principaux aspects de la politique touchant à l'aide à la jeunesse en deux heures !

Il est manifeste qu'elle avait potassé ses dossiers, elle sait de quoi elle parle et est presque à l'aise avec le jargon du secteur. Courageuse mais pas téméraire, elle avait pris la précaution de s'entourer d'un expert de son cabinet (qui aura dû, une fois ou l'autre, préciser la pensée de la Ministre). Certes, quand les questions se faisaient par trop techniques ou faisaient trop référence à des événements passés, elle reconnaissait ne pas pouvoir s'engager sur ces terrains, ce que l'on peut parfaitement comprendre.

La vision de la Ministre est cependant parfois un peu théorique : ce n'est pas vraiment du concret. Pourrait-il en être autrement ? Peut-on exiger d'elle, qu'elle ait une connaissance plus fine d'un secteur après dix mois alors que la plupart des travailleurs n'en ont qu'une vision très parcellaire ? Sans doute pas.

Il n'en reste pas moins que certains concepts gagneraient à être clarifiés. Pensons à la notion de prévention générale utilisée à toutes les sauces sans réel contenu à ce stade. Quand elle souligne que les délégués des SAJ «*passent pas mal de temps à gérer le jeune dans sa dimension aide à la jeunesse*» ou qu'il est «*dommage qu'un mineur qui n'est pas «*aide à la jeunesse*» se retrouve en hébergement*», elle semble tomber dans le travers de ceux qui essayent de trouver le difficile distinguo entre les jeunes qui relèvent du décret relatif à l'aide à la jeunesse et les autres. Être à l'écoute des travailleurs est important. Pouvoir se construire son discours propre, vierge d'idées préconçues, est autre chose.

Son questionnement sur le caractère supplétif de l'aide à la jeunesse peut être salutaire. Mais si la notion est mal comprise et que c'est la dimension supplétive de l'aide à la jeunesse qui est remise en cause, on risque de renforcer le «*tout au SAJ*» qui accroît le phénomène d'orientation et les démissions en chaîne. Il s'agit pourtant d'une des pierres angulaires du décret : la Communauté française avait voulu éviter que les services qui fonctionnent dans le cadre de l'aide à la jeunesse ne refassent ce que d'autres sont censés faire, la mission première des SAJ, faut-il le rappeler, est de renvoyer vers la première ligne les situations qui devraient être gérées à ce niveau là, pour les pousser à aller jusqu'au bout de leur intervention. Reste la manière. Et là, il y a incontestablement du pain sur la planche.

Ce Cabinet cherche à faire preuve d'imagination, c'est incontestable et il ne viendra à personne l'idée de le critiquer. Mais les originalités sorties d'un brain storming sont parfois de fausses bonnes idées. Il convient en tous cas de les confronter à ce qui a déjà été réalisé dans le passé pour pouvoir tenir compte d'expériences antérieures. De la même manière, pousser les IPPJ à rédiger un rapport dans les cinq jours au prétexte qu'Everberg y arrive, mérite d'être analysé. Qu'attend-on de ce premier rapport ? Que peut-on écrire ou dire d'un jeune après un court délai ? Certes, ça plaît aux juges. Mais cette raison suffit-elle ?

L'évaluation dithyrambique du travail réalisé par le centre d'Everberg laisse un peu pantois. Ce centre permet de provoquer un débat au niveau des IPPJ et c'est certainement une excellente chose (pourvu que ceux-ci arrivent à prendre un peu de distance par rapport à la critique et ne pas se braquer d'emblée dès qu'on s'ose à une remarque les concernant). Mais il conviendrait d'intégrer d'autres paramètres sous peine de biaiser le débat : les jeunes qui sortent d'Everberg sont stigmatisés au point que certaines IPPJ refusent même de les reprendre ! Si le travail réalisé en interne est décrit positivement, cela suffit-il pour justifier le maintien de cette structure ?

Le discours est clair au niveau de la non augmentation du nombre de places fermées et de l'absence d'investissement dans des Everberg bis ou ter. Mais si on attendait de la Ministre des d'objectifs plus ambitieux (renverser la tendance du «*tout à l'enfermement*») on n'en a pas pour son argent : aucune annonce pour rendre à cette mesure le caractère résiduaire qu'elle n'aurait jamais dû perdre (au fait, l'a-t-elle jamais eu ?).

L'optimisme affiché par la Ministre quant aux résultats des Carrefours de l'aide à la jeunesse est beau à voir. Pourvu qu'on ne s'en tienne pas à un optimisme béat. Que ces carrefours soient un lieu d'échange et de débat, c'est sans aucun doute incontestable et c'est sans doute déjà intéressant en soi (notons cependant que ceux qui y participent, sont ceux qu'on voit et entend déjà partout). Qu'ils puissent déboucher sur une véritable évaluation susceptible de modifier des pratiques, formuler des propositions autres que «*protectionnistes*» ou en terme d'augmentation de moyens, on demande à voir. Et dans l'hypothèse la plus favorable, encore faudra-t-il passer de la parole aux actes et transformer les recommandations en mesures concrètes.

Madame Fonck n'a-t-elle pas, en définitive, une image du secteur d'une grande bonne volonté mais de peu d'efficacité ? On attendra les mesures concrètes qu'elle sera amenée à prendre pour répondre à cette question.

BVK

Le crépuscule des gueux. Pas sûr !!! Pamphlet ? Pas sûr non plus!!!

par Guy Hardy

Georges sortait tout juste de son entretien avec son assistant de justice. Quel marrant celui-là, tombé par erreur dans la soupe de l'aide contrainte. Plutôt un brave type. Tellement mal à l'aise de jouer son rôle de surveillant spécialisé qu'il s'emberlificotait les pinceaux dans des considérations moralisantes à souhait. Comme pour s'excuser ! «C'est pour votre bien», «Vous allez m'obliger à sévir», «Comprenez qu'on ne fait pas cela contre vous !» … Mais Georges avait appris à manœuvrer : suffisait d'être suffisamment respectueux des conditions fixées par le Juge et empli de contrition pour les marges de liberté qu'on s'était accordées. Il sortit cependant de l'entretien un peu nerveux. L'horloge derrière le bureau égrainait le temps. Cet assistant de justice aimait prendre le temps de convaincre, de s'assurer que son interlocuteur avait bien compris. Il détestait les signes d'impatience. Ils étaient pour lui une contestation de la pertinence de son aide. Georges avait stoïquement résister à sa furieuse envie de crier qu'il était pressé et il s'était rongé le sang.

Il savait que sa femme, Brigitte, l'attendait. Ils avaient un entretien au service de Protection de l'Enfance auquel ils ne pouvaient arriver en retard. La partie allait y être serrée et ils devaient mettre tous les arguments de leur côté. Quitte à poireauter dans la salle d'attente, eux seraient à l'heure !

Un an auparavant, lorsque Georges avait été incarcéré, Brigitte avait été suspectée de recel. Une semaine de préventive avait été nécessaire pour que la justice s'aperçoive de sa méprise. Et les gamins avaient été placés «*provisoirement*» en famille d'accueil. À sa sortie, Brigitte avait tout fait pour récupérer ses enfants. Sans succès. Son énervement, son acharnement à les reprendre avaient même été considérés comme les rebuffades incontrôlées d'une mère potentiellement pathogène. Qu'avait-elle de plus à offrir à ses mouflets ? Son homme en prison, elle n'avait pas de revenu. Son appartement était si étroit que les enfants dormaient dans le salon. Et puis la suspicion de l'assistante sociale l'avait démontée. Un poil et elle l'aurait cognée. Elle avait hurlé, pleuré, menacé, mugi. Cela n'avait rien arrangé. Lorsqu'elle était passée en réunion de formalisation de l'aide devant le responsable administratif, elle n'avait pu qu'accepter que le placement des enfants était une aide. Elle avait signé. La menace du judiciaire avait bien fonctionné. Elle se le reprocherait sûrement toute sa vie. Elle en voulait d'ailleurs secrètement à Georges; quel con celui-là, s'être fait prendre pour des conneries !

Mais son gamin, Gaëtan, son aîné, lui était resté fidèle. Il avait mis sa famille d'accueil sans dessus dessous. La belle chambre, la maison avec jardin à la campagne, la salle de bain et les WE d'excursion n'avaient aucunement mis en sommeil son attachement à sa famille, à sa mère. Tout lui avait été bon pour montrer qu'il ne se sentait pas à sa place. Camille, plus petite, plus calme, avait montré son désarroi par des inondations nocturnes.

Éreintée, la famille d'accueil insistait ardemment, depuis peu, pour qu'on envisage une solution plus spécialisée pour Gaëtan. Comme il n'y avait pas de place, le retour en famille était envisagé.

Et aujourd'hui était le jour de la renégociation. «*Se faire petit, reconnaissant, demandeur, …*» avaient été les consignes de Georges. Il avait d'ailleurs du sèchement reprendre Brigitte sur le trajet : «*Arrête, tu m'agaces. Comment veux-tu qu'ils reconnaissent qu'ils se sont trompés ? Fais bonne figure où cela se retournera contre nous, le gamin et la gamine !!!*»

Alors l'entretien avait été à la démesure de ce qu'ils attendaient. Georges avait expliqué d'emblée qu'il avait compris le malheur que son comportement avait engendré, qu'il avait beaucoup changé et suivait une psychothérapie (très bon argument). Brigitte, avait-il dit, pensait aller chez un psychiatre pour gérer ses inexcusables colères (excellent). Malgré leurs maigres revenus, ils cher-

chaient un autre logement (introuvable mais c'est l'intention qui compte). Ils étaient prêts à accepter toute l'aide qu'on voudrait leur proposer. Ils voulaient même bien la demander.

D'aussi bons sentiments ne pouvaient qu'atteindre la cible : Gaëtan allait rentrer avec sa sœur. Le responsable administratif proposait une aide (qui lui apparaissait indispensable) : un éducateur passerait trois fois par semaine pour les aider ! Brigitte avait failli s'étouffer mais Georges avait coupé court à ses résistances. Il avait ponctué les yeux noirs en direction de Brigitte : «*Nous en avons besoin !*»

En sortant, Brigitte était déchirée entre la joie de voir enfin ses enfants revenir à la maison et sa colère d'être rabaissée à une maman qui a besoin d'aide (et qui donc n'est pas une bonne maman !). Georges l'avait sécurisée. Il connaissait la chanson et lui apprendrait. Elle ne comprit pas mais lui fit confiance.

Ils allèrent boire une tasse de café, se racontèrent leur enthousiasme et aussi leur peur de voir les enfants revenir. Surtout le gamin. Il avait tant changé !

Ce tête à tête ne put durer. Georges avait son rendez-vous bihebdomadaire obligé chez le psychothérapeute (condition de probation). Un jeune type qu'un de ses copains lui avait recommandé. Il adorait les histoires et celle de Georges aurait inspiré Victor Hugo. Le top, ne devoir faire gaffe à rien. Seulement se laisser aller en mettant ci ou là une note dramatique qui faisait furieusement crayonné le psy.

En rentrant, Georges soupa avec Brigitte. Le lendemain, il avait rendez-vous avec l'assistante sociale du revenu d'intégration sociale à 10 heures. À 11.30 h, il rencontrait l'assistant social des logements sociaux et l'après-midi, il avait un entretien avec la directrice et le psychologue du service d'aide aux familles à domicile (S.A.F.D.). Pas question d'aller boire un verre. Il fallait être en forme.

Ils se couchèrent donc de bonne heure.

La nuit, Georges se mit à rêver qu'il devenait écrivain. Il couchait sur papier un code de bonne conduite pour les gueux devant vouloir de l'aide. S'égrenaient dans sa tête les règles de «*savoir-faire-avec*» :

Code de bonne conduite

Règle 0 : Si vous êtes dépistés, signalés, repérés, catégorisés, stigmatisés, localisés, perçus … comme devant vouloir de l'aide, n'opposez aucune résistance.

Règle 1: Toute décision administrative ou judiciaire qui mandate un intervenant psycho-médico-social pour vous aider est énoncée pour votre bien. Ne manifestez jamais aucun doute par rapport à cela.

Règle 2 : Pourtant, ne soyez pas dupes. Même s'il cherche à vous amadouer en cherchant à vous le faire croire, le rôle de l'intervenant psycho-médico-social qui vous reçoit n'est que, tout à fait subsidiairement, de vous aider. Il est là essentiellement pour, subtilement, vous faire accepter que vous êtes éminemment responsable de la situation dans laquelle vous vous trouvez. Soyez responsable !

Règle 3 : Faites semblant que vous êtes potentiellement en besoin d'aide, de son aide. En général, il adore cela. Il vit si mal le fait d'être le gant de velours de la main de fer d'un système qui consiste à mystifier les vraies finalités de la surveillance généralisée qui se met insidieusement en place sur la pauvreté et l'exclusion. Si vous lui flanquez les vraies ressorts de son travail en pleine poire, vous en paierez les conséquences. Soyez bienveillant !

Règle 4 : Ne lui faites jamais confiance. Ne lui dites jamais les vraies raisons de votre déviance ou de votre délinquance, surtout si vous estimez que votre action était la moins mauvaise dans votre situation et pire encore, si vous estimez que c'était la bonne. Il prendra cette position comme un déni de vos responsabilités. Soyez méfiant !

Règle 5 : Mentez, rusez, feintez ! Dites lui ce qu'il veut entendre. Bien sûr vous vous reprochez votre comportement !; bien sûr vous êtes coupable, blâmable, fautif, condamnable, punissable de vos actes ! Vous apparaîtrez comme un bon déviant ou délinquant qui s'amende. Votre confession, votre acte de contrition, votre adhésion à votre juste pénitence (son aide) devront être convaincants. Quel art, ni trop, ni trop peu !!!

Règles 6 : Soyez perspicace ! Mentir, feinter, ruser n'est pas aisé. Certains, déniant les règles du jeu où vous n'avez d'autres opportunités que d'apparaître comme un «*bon*» déviant ou délinquant qui s'amende, vont tester votre sincérité. N'oubliez cependant pas qu'il existe des personnes trop honnêtes que pour être vraiment honnêtes et des personnes assez malhonnêtes que pour paraître honnêtes. Leurs penseurs écrivent des tas de bouquins pour s'assurer de l'objectivité de leurs constats mais c'est du pipeau. Tout est art de le convaincre que vous êtes sincèrement et spontanément ce qu'il faut que vous soyez.

Règle 7 : Ne croyez surtout pas qu'être vraiment honnête est une position intelligente. Le travailleur social n'a aucun moyen de différencier celui qui simule, du vrai bon déviant/délinquant repenti. Tout est appréciation. Créer la bonne, vraie ou non, illusion de vérité est un sacré défi. Soyez empathique et stratège !

Règle 8 : Une bonne piste : repérer chez le travailleur social les terrains de prédilection, voire les formations psycho-médico-individualisantes qu'il suit ou a suivies. Il suffit à cette fin de percevoir ce qui se cache derrière ses entrées en matière, ses questions. S'il vous parle de vos pulsions, courrez chez votre libraire, achetez le QUE SAIS-JE de la Psychanalyse. S'il se centre sur votre famille : QUE SAIS-JE sur l'Approche Systémique. S'il est fada de votre histoire : QUE SAIS-JE sur les thérapies transgénérationnelle. S'il s'intéresse à votre délit et votre sentiment par rapport à celui-ci : QUE SAIS-JE sur la «*Restaurative Justice*»[1], ... Sachez qu'une enfance difficile, des parents foireux, une fratrie à problème, une tante suicidaire sont des atouts. Faites cependant gaffe : en dire trop pourrait lui laisser croire que vous cherchez à échapper à vos responsabilités. Terminez au moins votre vraie fausse histoire par une phrase du type : «*mais cela ne m'excuse pas; je n'aurais pas du, ...*». N'oubliez pas, de

(1) *Très à la mode actuellement.*

Vous êtes face à un professionnel qui se réjouit de votre rédemption

plus, que certains sont saturés d'histoires sordides. Calibrez. Au moindre signe de lassitude : changez de scénario ! Soyez attentifs !

Règle 9 : Face à la pénitence qui vous est imposée (son aide plus certaines conditions) et dont il est le garant de contrôle et d'exécution, ne vous montrez pas docile et soumis. Si certains peuvent se satisfaire de cette attitude de base, la commande institutionnelle qui leur est faite est tout autre. Ils sont dans un système où on leur demande de vérifier votre adhésion. Soyez spontanément, volontairement volontaire.

Règle 10 : RAPPEL. Ne vous cherchez pas d'excuses, ne tentez surtout pas de justifier vos actes par votre isolement social, le chômage, la désertification de votre quartier, la précarité de votre situation, etc. Il ne pourra qu'y voir qu'une stratégie pernicieuse pour éviter de porter la pleine responsabilité de vos actes. Soyez un bon exclu, un bon déviant, un bon délinquant qui ne se trouve aucune excuse.

Règle 11 : Sachez que l'intervenant qui vous reçoit travaille en réseau. Il a des contacts avec des travailleurs psycho-médico-sociaux d'autres services d' «*aide*». Bien sûr, ils ont ensemble des tas de théories sur le secret professionnel. Sachez que celle à la mode est celle du secret partagé. Quel pied, tant que c'est pour votre bien et inventer une meilleure manière de vous aider, tout ou beaucoup se justifie. Choisissez les secrets que vous dites à certains (ils sont très flattés) sachant que vous avez de forte chance qu'ils les apprendrons tous.

Règle 12 : Si vous êtes poly-aidé, mettez le doigt sur leurs contradictions mais surtout sans avoir l'air de le faire. Des phrases du type : «*Oui vous avez raison, je me rends compte que votre collègue n'avait pas tout compris !!!*» ou «*Je me rends compte en discutant avec vous que votre collègue à tort mais je suis bien perdu avec tous ces avis*» vous donneront une marge de manœuvre. Le temps qu'ils se mettent d'accord, vous aurez gagné pas mal de temps. Soyez finaud !

Règle 13 : Même si vous n'avez pas grand chose à faire pour être suivi par une multitude de travailleurs psycho-médico-sociaux (vos problèmes nécessitent évidemment de multiples interventions : CPAS, PMS, SAJ, SPJ, Centre de Guidance, Aide familiale, Educateurs contrat de sécurité, psychologue, assistant social de l'hôpital, assistant de justice…), n'ayez aucune crainte à les multiplier. Bien sûr cela vous posera un problème d'agenda, mais bon, on peut pas avoir la paix sans en payer le prix.

Règle 14 : Sachez que votre présentation compte. Trop chic, peu de chance d'apitoiement. Trop sale, peu de chance de sympathie. Trop sympathique, manipulateur; trop distant, peu engagé; trop révolté, résistant; trop à l'aise, effronté; trop blagueur, inconscient; … L'art somme toute n'est pas d'être vous mais d'être ce qui le met à l'aise et lui donne envie de vous aider !

Règle 15 : Vous êtes face à un professionnel qui se réjouit que votre rédemption (une rémission parfois leur suffit) soit aussi due à son intervention. C'est tout de même un être humain qui a fait des tas d'études voire des formations complémentaires pour vous aider !!! Soyez sympa ! Pseudo-suivez ses conseils (qui restent souvent des propositions qui ne lui seraient même pas utiles s'il était dans votre situation) et remerciez-le. Soyez reconnaissant !

Règle 16 : Si rien ne marche et que vous n'arrivez pas à calmer son ardeur à vous contrôler - je glisse - à vous aider, psychiatrisez-vous !!! Piste dangereuse mais infaillible. C'est le sommet de leur mise en échec.

Règle 17 : Trouvez vous un psychiatre qui comprend votre détresse. Il vous médicalisera. Y a pas grand chose à faire. En général avoir un rendez-vous est l'étape la plus difficile ! Il aura ¼ d'heure à vous consacrer et vous fera entrer dans le DSM 4. (merveilleux dictionnaire des étiquettes qui font de vous un «*bon-exclu-qui-n'en-peut-pas-grand-chose-de-sa-situation-puisque-sa-maladie-explique-celle-ci*»). Si vous n'êtes pas créatif pour simuler une bonne pathologie (donc une pathologie qui intéresse ce psychiatre), des idées suicidaires sont souvent une bonne indication de soin. «*Pathologisez*»-vous !!

Règle 18 : (re)Faites gaffe. Il y a des problèmes psychiatriques qui font peur aux travailleurs sociaux. La schizophrénie les tétanise. La psychose les effraie. Les border-line les inquiètent (C'est mieux). Les toxicos les font chier («*Tous des manipulateurs*»). Les obsessionnels les questionnent (assez bon !). Les dépressifs les apitoient ou les énervent (à vous de percevoir). Les maniaco-dépressifs les désarçonnent (pas mal, vous pourrez passer selon d'un état à l'autre); les paranoïdes les terrorisent; … Soyez à nouveau perspicace en veillant bien de ne jamais mettre trop en difficulté votre aidant.

Règle19 : Vous n'êtes pas obligé d'être vraiment ce qui est le plus adapté que vous apparaissiez. Le statut de bon exclu se mérite mais ne nécessite pas que vraiment vous vous dégradiez.

Règle 20 : Bon conseil ! Constituez-vous un réseau de potes qui subissent comme vous ces contraintes d'aide. Avec eux, vous pourrez rire de tout cela. Autour d'un pot, il y a moyen de se fendre la poire.

Sans cela vous risquez de vraiment devenir ce qu'il faudrait seulement que vous apparaissiez. Protégez vous par un réseau de potes !

Règle 21 : Sachez que tous les travailleurs sociaux sont majoritairement intelligents et sont catastrophés des règles complètement affolantes du jeu au sein duquel ils plongent avec vous. Pour ne pas en pleurer, comme vous ils en rient. Mais bien sûr, ils ne peuvent vous dire cela et vous ne pouvez leur dire. Il y a des idées qu'on ne partage pas; même entre gens intelligents.

Georges se réveilla. Il riait à tue-tête. Brigitte le regardait interloquée. Il lui expliqua son rêve. Brigitte lui demanda de jurer qu'il ne parlerait jamais de cela à personne. Elle conclua : «*Peut-on rire de tout*».

«*Cela dépend avec qui*» répondit-il.

Ils se serrèrent dans les bras et finirent la nuit sereinement. La journée allait être importante.

documents

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

INTERDIRE LE CHÂTIMENT CORPOREL DES ENFANTS EN EUROPE

RECOMMANDATION 1666 (2004)

Doc. 10507

22 avril 2005

Réponse du Comité des Ministres adoptée à la 924e réunion des Délégués des Ministres (20 avril 2005)

1. Le Comité des Ministres prend note de la Recommandation 1666 (2004) de l'Assemblée parlementaire relative à l'interdiction du châtiment corporel des enfants en Europe, qu'il a étudiée avec intérêt et communiquée aux gouvernements des États membres. Le Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) et le Comité directeur de l'éducation (CD-ED) ont présenté des avis sur la Recommandation qui sont reproduits aux Annexes I et II à cette réponse.

2. Le Comité des Ministres souhaite souligner l'importance qu'il attache à cette question et sa détermination à protéger les enfants, en tant que groupe nécessitant une protection spéciale dans la société, contre toutes les formes de violence. Il rappelle ses Recommandation nos R (85) 4 sur la violence au sein de la famille, R (90) 2 sur les mesures sociales concernant la violence au sein de la famille, et R (93) 2 sur les aspects médico-sociaux des mauvais traitements infliges aux enfants, qui met l'accent sur la condamnation générale du châtiment corporel et d'autres traitements dégradants comme moyen d'éducation[1].

3. L'actuelle Présidence polonaise du Comité des Ministres a tenu compte de ces préoccupations dans son Programme en reconnaissant qu'il reste beaucoup à faire dans le domaine des droits des enfants et en déclarant que la Pologne participerait à une discussion sur les moyens de protéger les enfants contre toutes les formes de violence.

4. Le Comité des Ministres souhaite préciser que dans les États membres du Conseil de l'Europe pris dans leur ensemble, environ 155 millions de personnes ont moins de 18 ans. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant a été ratifiée par tous les États membres qui devraient élaborer des plans nationaux d'action pour garantir sa pleine application. Le Comité des Ministres estime que la complexité des problèmes en jeu appelle une stratégie globale pour coordonner les efforts de l'ensemble des acteurs clés et mobiliser des ressources.

5. Le Comité des Ministres partage le point de vue de l'Assemblée parlementaire quant à la nécessité de lancer, dans l'ensemble des États membres, une campagne coordonnée et concertée pour abolir toutes les formes de violence contre les enfants. C'est pour cette raison qu'il a récemment approuvé un programme triennal d'action sur «*Les enfants et la violence*» qui a trois objectifs : (1) aider les États membres à appliquer les normes internationales aux niveaux national et local, en particulier la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, la Charte sociale européenne et la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants; (2) proposer, d'ici à 2007, un ensemble cohérent et complet d'instruments et d'orientations méthodologiques recouvrant tous les aspects de la question et (3) améliorer la visibilité et les effets des travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Comme l'Assemblée l'a souligné à juste titre, la Convention des Nations Unies et la Charte sociale européenne visent à protéger les enfants contre toutes les formes de violence.

6. Le programme susmentionné sera axé sur trois domaines prioritaires, à savoir : (1) la définition de stratégies et de mesures visant à intégrer la dimension «*Les enfants et la violence*» dans les politiques relatives à l'exclusion sociale, les enfants placés en institution, l'éducation et les médias, les enfants abandonnés, déplacés et apatrides, la famille, en particulier l'exercice efficace des responsabilités parentales et la vie urbaine et les relations intercommunautaires; (2) la promotion des droits des enfants en général notamment dans le système éducatif, les mouvements de jeunesse, le travail social et les procédures judiciaires et (3) la protection juridique effective des enfants contre toutes les formes de violence. Comme l'Assemblée l'a recommandé, le programme permettra de sensibiliser les enfants, ceux qui vivent et travaillent avec eux et le public en général à la nécessité notamment de protéger les enfants contre toutes les formes de violence. Il permettra aussi d'assurer une large sensibilisation aux droits fondamentaux des enfants, notamment au droit au respect de leur dignité et de leur intégrité physique (paragraphe 8).

7. Le Projet intégré triennal «*Réponses à la violence quotidienne dans une société démocratique*», achevé à la fin de 2004, a débouché sur la mise au point de douze principes généraux qui serviront à formuler des politiques nationales visant à éviter la violence dans la vie quotidienne. Ces principes sont des lignes directrices qui vont servir de base pour le programme sur «*Les enfants et la violence*».

8. Le Comité des Ministres se félicite de pouvoir informer l'Assemblée que le programme sera mis en œuvre en coordination avec des partenaires extérieurs, des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales et qu'une attention particulière sera accordée à la nécessité d'y associer les enfants. Il reconnaît, comme l'Assemblée, que les enfants et les jeunes devraient avoir la possibilité d'exprimer leur

---

[1] Annexe, point 14.

point de vue et de participer à la conception et à la mise en œuvre des actions visant à éradiquer la violence contre les enfants également au niveau national (paragraphe 8).

9. La nécessité de promouvoir des formes positives, non violentes, d'éducation des enfants, et de règlement des conflits évoquée par l'Assemblée ne saurait être sous-estimée pas plus que ne peut l'être l'importance de donner des conseils et d'offrir une aide aux parents qui éprouvent des difficultés à élever leurs enfants (paragraphe 8). Le Comité des Ministres a dans le passé fait observer que les droits des enfants sont le plus souvent bafoués par les personnes qui sont supposées prendre soin d'eux et qui en ont la charge. Il se félicite donc des recommandations de l'Assemblée parlementaire à ce sujet.

10. Ainsi que le précise le Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) dans son avis, il tiendra compte des préoccupations de l'Assemblée dans le cadre de ses activités dans ce domaine. Un rapport préparé par le Forum pour l'enfance et la famille : «*La protection des enfants contre les châtiments corporels – campagnes de sensibilisation*», vient d'être publié, et un autre rapport sur «*L'abolition des châtiments corporels : un impératif pour les droits de l'enfant en Europe*», sera publié sous peu. Il a aussi lancé un nouveau projet fin 2004 qui est directement lié au problème en question et qui s'intitule : «*L'accompagnement de l'action parentale dans l'intérêt supérieur de l'enfant*». Dans ce cadre, la possibilité d'élaborer des lignes directrices pour que les parents exercent leurs responsabilités sans avoir recours à la violence physique sera examinée. Un groupe de travail sur les aptitudes parentales visant en particulier à lutter contre la violence concernant les enfants et à la prévenir, a été établi en janvier 2005 entre autres dans ce but.

11. Il faudra aussi rappeler que dans le contexte de l'Année européenne de la citoyenneté par l'éducation – 2005, une attention particulière a été portée à la promotion de la Charte sur les écoles sans violence du Conseil de l'Europe, un instrument visant à ce que les enfants puissent faire valoir leurs droits d'une façon très pragmatique.

12. Comme l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres estime qu'il est capital que les enfants exposés à la violence bénéficient, de manière confidentielle, d'avis et de conseils, ainsi que d'une représentation juridique pour agir contre les violences dont ils sont l'objet (paragraphe 8). Il a récemment approuvé le mandat spécifique d'un Groupe de spécialistes sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation (PC-S-AV), qui actualisera la Recommandation n° R (87) 21 sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation. Il a déjà demandé au Groupe de spécialistes d'examiner notamment le problème de la victimisation répétée, en particulier en relation avec les actes de violence familiale, la traite et les délits contre la propriété. Il chargera le Groupe d'examiner la situation particulière des enfants victimes de violences.

13. Le Comité des Ministres souligne le rôle important que les institutions non gouvernementales peuvent jouer, en particulier en donnant, à titre confidentiel, des conseils et des avis. La question de la représentation juridique est généralement soulevée lorsque l'enfant a bénéficié d'avis et de conseils si une procédure pénale est engagée. Le Comité des Ministres reconnaît comme l'Assemblée qu'il importe que l'aide judiciaire et les conseils juridiques soient gratuits pour les enfants. À ce sujet il renvoie à la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (STCE n° 160).

14. Pour ce qui est de l'invitation que lui a faite l'Assemblée de recommander aux États membres de se doter d'une législation appropriée qui prohibe les châtiments corporels aux enfants, notamment au sein de la famille (paragraphe 9), le Comité des Ministres rappelle que l'article 17 de la Charte sociale européenne, selon le Comité européen des droits sociaux, demande que soit interdite en droit toute forme de violence à l'encontre des enfants[2]. Le Comité des Ministres souhaite aussi souligner l'importance d'une législation appropriée dans ce domaine conformément aux normes internationales, bien que l'interdiction de la violence à l'égard des enfants puisse figurer dans les dispositions pénales générales relatives aux coups et blessures. Il souhaite de nouveau souligner l'importance de campagnes d'information destinées à sensibiliser aux droits de l'enfant à ce sujet.

15. Le Comité des Ministres appuie l'appel que l'Assemblée à lancé aux États membres pour qu'ils mènent des enquêtes régulières sur l'expérience de la violence des enfants chez eux, à l'école et ailleurs, l'efficacité des services de protection infantile et l'expérience et le comportement des parents face aux violences infligées aux enfants (paragraphe 9).

16. En ce qui concerne son rôle de surveillance de l'application des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme et des conclusions et décisions du Comité européen des Droits sociaux, le Comité des Ministres souligne qu'il juge cette tâche essentielle et qu'il y accorde la plus grande attention (paragraphe 9).

17. Pour finir, le Comité des Ministres souhaite informer l'Assemblée parlementaire qu'il a récemment eu un échange de vues avec M. Pinheiro, expert indépendant nommé par le Secrétaire Général des Nations Unies, qui sera responsable de l'étude sur la violence à l'égard des enfants. Il a été chargé de donner un tableau détaillé des violences dont les enfants sont victimes dans le monde et de proposer des recommandations claires visant à l'amélioration des lois, politiques et programmes relatifs à la prévention de la violence contre les enfants et aux moyens d'y faire face. Le Conseil de l'Europe a été invité par l'Unicef à participer à l'organisation de la consultation générale pour l'Europe et l'Asie centrale et le Gouvernement de la Slovénie a accepté d'accueillir cette consultation qui aura lieu du 5 au 7 juillet 2005 à Ljubljana. Le Conseil de l'Europe jouera donc un rôle clé dans l'organisation de la consultation générale et influera largement sur l'étude des Nations Unies.

Annexe I à la réponse *Avis du Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) sur la Recommandation 1666 (2004) de l'Assemblée parlementaire relative à l'interdiction du châtiment corporel des enfants en Europe* (adopté lors de la 13e réunion du CDCS les 2-3 novembre 2004)

1. Le Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) a attentivement examiné la Recommandation 1666 (2004) de l'Assemblée parlementaire

[2] *Conclusions XV-2, vol. 1, page 30.*

relative à l'interdiction du châtiment corporel des enfants en Europe. À travers sa Stratégie de cohésion sociale, et en particulier sa version révisée de mars 2004, le Comité continue à affirmer son attachement à la protection de l'enfance et au meilleur développement possible de tous les enfants.

2. Son comité subordonné, le Forum pour l'enfance et la famille, a notamment organisé en novembre 2002 une journée de débat, avec témoignages d'enfants, sur les châtiments corporels connus de trop nombreux enfants à travers l'Europe. La question de châtiments corporels reste sensible, divise non seulement les éducateurs, tuteurs et parents mais aussi les législateurs. C'est sur ce point précis que l'Assemblée attire l'attention du Comité des Ministres.

3. Dans son domaine de compétence, le Comité européen pour la cohésion sociale considère l'enfant comme un être humain à part entière, doté de droits individuels garantis par de nombreux textes internationaux et nationaux. Le CDCS se réfère notamment à la Charte sociale européenne et la Charte sociale révisée, instruments essentiels dans le domaine de droits sociaux, dont découle l'obligation de protéger les enfants contre les mauvais traitements, y compris les châtiments corporels. Le CDCS exprime l'espoir que les Parties contractantes tiendront pleinement compte de leurs engagements à cet égard.

4. Le Comité soutient l'idée de la protection égale des enfants devant la loi. Tout en reconnaissant par conséquent la dimension «*droits de l'homme*» du problème soulevé, le CDCS souhaite souligner que l'image de l'enfant et son statut ne cessent d'évoluer dans tous les cadres de vie et que, notamment depuis l'adoption de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, cette évolution va, dans l'ensemble, vers plus de respect, de protection et d'attention envers les enfants.

5. Le CDCS comprend que la Recommandation de l'Assemblée est motivée par des préoccupations internationalement reconnues en matière de défense des droits fondamentaux des enfants. Il estime toutefois que dans le domaine privé de l'éducation de l'enfant, le rôle du Conseil de l'Europe serait de contribuer avant tout à la sensibilisation au problème, à l'élaboration de recommandations et lignes directrices pour les formes positives d'éducation.

6. Ayant choisi cette ligne, le CDCS veille à inclure dans les textes élaborés sous ses auspices la recommandation de respecter la dignité humaine de l'enfant et de l'élever sans avoir recours à des châtiments corporels. De plus, le CDCS prévoit une parution prochaine de deux rapports pertinents préparés dans le cadre du Forum pour l'enfance et la famille suite à son débat de novembre 2002 : l'un portant sur les campagnes de sensibilisation «*Protéger les enfants contre les châtiments corporels – campagnes de sensibilisation*»[3], l'autre portant sur les progrès vers l'abolition des châtiments corporels dans les pays européens «*L'abolition des châtiments corporels : un impératif pour les droits de l'enfant en Europe*».

7. De surcroît, le CDCS est en train de lancer, avant la fin de l'année 2004, un nouveau projet en lien direct avec le sujet traité, à savoir «*Accompagnement de l'action parentale dans l'intérêt supérieur de l'enfant*». Dans le cadre de ce projet, il existera la possibilité, si tel est le choix prioritaire du Comité d'experts sur l'enfance et la famille (CS-EF), d'élaborer des lignes directrices pour une parentalité pacifique, sans recours à la force physique.

8. Le CDCS accueille par conséquent positivement les recommandations de l'Assemblée parlementaire du paragraphe 8 de la Recommandation 1666 (2004). Il estime que les questions d'éducation d'enfants sont de la plus haute importance et ont toute leur place dans le projet intersectoriel «*Les enfants et la violence*» à commencer en 2005. Le CDCS veillera à ce que les travaux de son domaine de compétence tiennent compte des préoccupations de l'Assemblée.

Annexe II à la réponse
Avis du Comité directeur de l'Éducation sur la Recommandation 1666 (2004) de l'Assemblée parlementaire relative à l'interdiction du châtiment corporel des enfants en Europe

Le Comité directeur de l'Éducation :

1. Ayant pris connaissance avec grand intérêt de la Recommandation 1666 (2004) de l'Assemblée parlementaire relative à l'interdiction du châtiment corporel des enfants en Europe;

2. Considère le thème de la Recommandation comme très pertinent, en particulier pour ce qui est des paragraphes 1 à 6;

3. Se félicite de la Recommandation 1666 (2004) de l'Assemblée parlementaire relative à l'interdiction du châtiment corporel des enfants en Europe qui s'inscrit dans la philosophie générale des travaux du Comité directeur de l'Éducation;

4. Adhère pour ce qui concerne l'ensemble des considérants à cette Recommandation et rappelle qu'elle est conforme aux législations nationales en vigueur dans un certain nombre d'États membres;

5. Partage l'avis de l'Assemblée parlementaire quant à la nécessité de lancer, dans l'ensemble des États membres, une campagne coordonnée et concertée pour l'abolition de tous les châtiments corporels infligés aux enfants;

6. Attire toutefois l'attention sur l'importance de définir précisément les «*châtiments corporels*» concernés par la présente Recommandation pour en éviter les abus;

7. Souhaite que soit précisée la catégorie de peine (administrative, pénale, etc.) encourue par le personnel enseignant qui appliquerait de tels châtiments corporels;

8. Pour ce qui concerne plus particulièrement le paragraphe 4 :

8.1 note que la préoccupation de l'Assemblée parlementaire rejoint celle inscrite dans les dispositions de l'article 3 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant;

8.2 constate toutefois avec regret que cette Convention n'est pas toujours appliquée;

9. Salue l'idée du lancement d'une campagne coordonnée et concertée dans tous les pays membres afin d'aboutir à l'abolition définitive du châtiment corporel des enfants;

10. Souhaite que de telles campagnes d'information soient faites dans les écoles, les associations éducatives et les ONG oeuvrant dans le secteur éducatif;

11. Demande à ce que les parents soient plus étroitement associés et impliqués à tous les stades du processus visant à éradiquer ces châtiments corporels à l'école.

---

*[3] Titre provisoire en français; titre anglais «*Protecting children against corporal punishment – awareness-raising campaigns*».*

Correction «*éducative*» et violence familiale: la Belgique se fait taper sur les doigts.

Conseil de l'Europe – Comité européen des droits sociaux – Décision du le bien-fondé – Réclamation n° 21/2003

Violence sur enfants – Châtiments corporels – Non-respect de l'article 17 de la Chartre sociale européenne

Aucune des règles nationales belges, combinées ou prises isolément, n'est énoncée dans des termes suffisamment précis pour permettre aux parents et «autres personnes» de régler leur conduite conformément à l'article 17 de la Chartre sociale européenne qui, selon l'interprétation du Comité, vise à interdire toute forme de violence, y compris les châtiments corporels, commise sur des enfants, que ce soit l'école, dans les établissements d'accueil, à domicile ou ailleurs

*Organisation Mondiale contre la Torture («*OMCT*») c. Belgique**

L'organisation auteur de la réclamation, l'Organisation Mondiale contre la Torture (OMCT), auteur de la réclamation, demande au Comité de dire que la Belgique ne se conforme pas à l'article 17 de la Charte sociale européenne («*la Charte*») au motif que **le droit belge n'interdit pas explicitement aux parents et «*autres personnes*» d'infliger des châtiments corporels aux enfants** et qu'il ne prévoit pas de moyen de protéger efficacement les enfants contre les châtiments corporels au sein de la famille. L'OMCT vise par les termes «*autres personnes*» tout cadre extérieur au foyer familial, hormis l'école et le système pénitentiaire, comme par exemple, les garderies non institutionnelles.

L'article 17 de la Charte est ainsi rédigé : «***Droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique:*** *En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique, les Parties contractantes prendront toutes les mesures nécessaires et appropriées à cette fin, y compris la création ou le maintien d'institutions ou de services appropriés». L'interprétation par le Comité de cette disposition de la Chartre a déjà été exposée «il faut que le droit pénal sanctionne les différentes formes de mauvais traitements infligés aux enfants. Des organismes et services doivent être chargés de protéger et de prévenir les mauvais traitements à enfants. La loi doit interdire toute forme de violence (y compris les châtiments corporels) commise sur des enfants, que ce soit l'école, dans les établissements d'accueil, à domicile ou ailleurs».*

L'OMCT soutient que, malgré les récentes évolutions positives, aucune des dispositions du code civil (relations parents-enfants et autorité parentale), du code pénal (aggravation des peines pour violence à enfant et circonstances aggravantes du fait que la victime est mineure ou qu'une relation d'autorité existe entre victime et auteur) ni de la Constitution (droit de l'enfant à l'intégrité) ne traite des châtiments corporels en tant que tels et n'a été interprétée comme interdisant aux parents et autres personnes d'infliger toute forme de châtiments corporels aux enfants..

Elle est d'avis qu'outre les lacunes du dispositif juridique belge, les mesures de sensibilisation et d'éducation de la population au droit de l'enfant à être protégé sont peu nombreuses et surtout ne visent pas spécifiquement l'interdiction des châtiments corporels à enfant ou, à tout le moins, ne mettent pas en exergue l'interprétation des textes dans le sens d'une interdiction absolue de tout châtiment corporel.

L'OMCT argue qu'il est communément admis par la société belge que les châtiments corporels les moins graves sont une forme légitime et légale de discipline à l'égard des enfants. Une enquête montre notamment que trois adultes sur quatre jugent acceptable que les parents corrigent physiquement leurs enfants et que la moitié des adultes croient que la législation en vigueur autorise les parents à infliger une correction à leurs enfants;

Les réponses fournies par les Commissaires aux droits de l'enfant de la Communauté flamande et de la Communauté française confirment le caractère socialement accepté des corrections «*à but éducatif*» et sont d'avis qu'une disposition expresse du code civil serait opportune et pourrait servir de fondement explicite à des campagnes et autres actions gouvernementales pour privilégier les formes éducatives non violentes d'éducation.

Au nom de l'État défendeur, le Gouvernement considère que le système juridique belge, pris dans son ensemble, protège de manière efficace et suffisante les enfants contre les châtiments corporels conformément à l'article 17 de la Charte, tel qu'interprété par le Comité et que, couplé avec les mesures de sensibilisation de la population prises par les autorités compétentes, le dispositif belge démontre une démarche cohérente et globale en la matière.

Il est d'avis que l'arsenal juridique offert par le code pénal permet de sanctionner efficacement les châtiments corporels à l'égard des enfants au titre de «*coups et blessures volontaires*», notion qui est interprétée largement par la jurisprudence. Le Gouvernement cite à l'appui la jurisprudence de la Cour de cassation qui considère que la notion de blessures vise toute lésion, si légère soit-elle, apportée au corps humain (arrêt du 12 avril 1983) et «*qu'il y a coups et/ou blessures lorsqu'un acte volontaire a été accompli quel que soit le mobile qui l'a provoqué et alors même que son auteur n'aurait pas voulu le dommage qui en est résulté*» (arrêt du 25 février 1987). Il s'appuie également sur deux décisions de juridictions inférieures qui ont fait application des dispositions pertinentes du code pénal dans des affaires de châtiments corporels à des fins punitives ou éducatives à l'encontre d'enfants dans une école et un institut médico-pédagogique.

De plus, le code pénal traite spécifiquement des coups et blessures à l'égard des enfants : l'article 405bis punit de peines plus élevées les «*coups et blessures volontaires*» commis envers un mineur et l'article 405ter prévoit expressément les situations de violences commises envers les enfants au sein de leur famille et en fait un facteur aggravant susceptible d'alourdir encore les peines infligées aux auteurs de ces actes.

Ensuite, les châtiments corporels à l'égard des enfants sont également punissables en vertu de dispositions introduites dans le code pénal en 2002 pour punir la torture, les traitements inhumains ou dégradants. Le Gouvernement soutient que ces notions pourront donner lieu à une interprétation extensive par les juridictions en tenant compte notamment de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme en matière de châtiments corporels.

Soutenant l'approche selon laquelle la voie pénale n'est pas nécessairement le moyen approprié pour trouver des solutions au sein de la famille, le Gouvernement déclare qu'il convient de formuler une interdiction de manière positive, qui favorise une éducation des enfants non violente fondée sur leur droit à

* *Le comité européen des droits sociaux est composé **d'experts indépendants** chargés d'examiner les réclamations collectives relatives au respect par un Etat-partie de la **Chartre sociale européenne**. Il présente ses conclusions sur le point de savoir si l'Etat mis en cause a ou non assuré d'une manière satisfaisante l'application de la disposition de la Charte visée par la réclamation. Le rapport est transmis au **Comité des Ministres du Conseil de l'Europe** et à l'Assemblée parlementaire.*

Sur la base du rapport du Comité d'experts indépendants, le Comité des Ministres adopte une résolution à la majorité des votants. En cas de constat par le Comité d'experts indépendants d'une application non satisfaisante de la Charte, le Comité des Ministres adopte, à la majorité des deux tiers des votants, une recommandation à l'adresse de la Partie contractante mise en cause.

l'intégrité et à la protection, concrétisée, selon lui, en droit belge par le code civil et la Constitution.

Il soutient que l'interdiction des châtiments corporels à l'égard des enfants découle implicitement du code civil dont les dispositions garantissent expressément la protection et la défense des intérêts des enfants. En particulier, l'article 371, introduit en 1995, a remplacé le seul devoir de soumission des enfants par rapport à leurs parents par la notion de respect mutuel entre l'enfant et ses parents. Il est rappelé qu'en cas de violence, le juge de la jeunesse peut ordonner des mesures dans l'intérêt de l'enfant.

Ensuite, l'interdiction des châtiments corporels à l'égard des enfants est comprise dans le droit de l'enfant à l'intégrité physique, morale, psychique et sexuelle garanti depuis 2002 par le nouvel article 22bis de la Constitution. Le Gouvernement est d'avis que cette disposition, adresse un message clair et fort à la population selon lequel, de nos jours, toute forme de violence, punition ou châtiment corporel envers les enfants ne peut être tolérée sous peine de porter atteinte à l'intégrité de l'enfant.

Dans le domaine de la prévention, le Gouvernement explique que, dans le cadre de leurs compétences en matière de protection de la jeunesse et de politique familiales, les trois Communautés (néerlandaise, française et germanophone) ont mis en place des organes spécialisés chargés d'apporter un soutien ainsi que de l'aide aux familles et aux enfants en détresse.

Appréciation du Comité

Rappelant que la Charte est un instrument vivant qu'il interprète à la lumière de l'évolution des droits nationaux des États membres du Conseil de l'Europe, le Comité se réfère notamment à l'article 19 de la Convention internationale relatives aux droits de l'enfant, tel qu'interprété par le Comité des Droits de l'enfant, à l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme tel qu'interprété par la Cour européenne des Droits de l'Homme (arrêt Tyrer c. Royaume-Uni, 1978, arrêt Campbell et Cosans c. Royaume-Uni, 1982, arrêt A. c. Royaume-Uni, 1998);

Il rappelle également différents instruments dont la Recommandation n° R (93) 2 sur les aspects médico-sociaux des mauvais traitements infligés aux enfants adoptée par le Comité des Ministres le 22 mars 1993, la Recommandation n° R (90)2 sur les mesures sociales concernant la violence au sein de la famille adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 15 janvier 1990, la Recommandation n° R (85)4 sur la violence au sein de la famille adoptée par le Comité des Ministres le 26 mars 1985; d. la Recommandation 1666(2004) «*Interdire le châtiment corporel des enfants en Europe*» adoptée par l'Assemblée parlementaire le 24 juin 2004.

La jurisprudence du Comité vise à assurer que l'interdiction de toute forme de violence ait une base législative. L'interdiction doit concerner toutes les formes de violence quels que soient le lieu et l'identité de leur auteur. De plus, les sanctions prévues doivent être suffisantes, dissuasives et proportionnées.

À titre préliminaire, le Comité souligne qu'il apparaît qu'il n'y a pas en Belgique de problème de conformité avec l'article 17 en ce qui concerne l'interdiction des châtiments corporels dans le système pénal et dans les écoles. La présente réclamation concerne l'absence d'interdiction explicite d'infliger des châtiments corporels aux enfants, y compris à visée éducative, par les parents et «*autres personnes*». Par ces termes, l'OMCT entend tout cadre extérieur au foyer familial comme les garderies non institutionnelles.

Le Comité constate qu'aucun des textes invoqués ne visent explicitement l'interdiction de toute forme de violence à enfant au sein de la famille, y compris à visée éducative ou «*par d'autres personnes*», ce qui n'est pas contesté par le Gouvernement.

Il constate que la Constitution et le code pénal ciblent la violence à enfant. Toutefois, il considère d'une manière générale que la Constitution ne possède pas la spécificité nécessaire pour garantir une protection suffisante et n'englobe pas de prime à bord les châtiments à visée éducative. Pas plus, les dispositions précitées du code pénal belge ne constituent une base juridique adéquate. En ce qui concerne le code civil, le Comité estime que l'introduction en 1995 de la notion de respect mutuel entre l'enfant et ses parents dans le titre relatif à l'autorité parentale va dans le sens de l'article 17 de la Charte. Toutefois sa formulation générale empêche d'y voir une obligation claire et précise à charge des parents de ne pas utiliser de châtiments corporels à visée éducative. À ce sujet, le Comité note qu'une proposition du Sénat est en cours visant à insérer une interdiction explicite dans le code civil.

Le Comité constate qu'il n'est fait état d'aucune jurisprudence interprétant les dispositions précitées du code civil ou du code pénal comme interdisant aux parents et «*autres personnes*» l'utilisation de toute violence à enfant, y compris à visée éducative.

Enfin, le Comité, s'il se rallie à l'argument du Gouvernement selon lequel les campagnes d'information sont utiles, ne peut les regarder comme suffisantes. Partant, le Comité considère qu'aucune des règles nationales, combinées ou prises isolément, n'est énoncée dans des termes suffisamment précis pour permettre aux parents et «*autres personnes*» de régler leur conduite conformément à l'article 17 de la Charte et d'atteindre le résultat demandé par cette disposition.

Conclusion

Par ces motifs, le Comité conclut par 11 voix contre 2 qu'il y a violation de l'article 17 de la Charte.

Jean-Michel BELORGEY, Président, Nikitas ALIPRANTIS, Vice-Président , Polonca KONCAR, Vice-Présidente, Stein EVJU, Rapporteur Général, Tekin AKILLIOĐLU, rapporteur, Matti MIKKOLA, Konrad GRILLBERGER, Alfredo BRUTO DA COSTA, Csilla KOLLONAY LEHOCZKY, Gerard QUINN, Lucien FRANCOIS, Andrzej SWIATKOWSK.

Régis BRILLAT Secrétaire exécutif

Note : la totalité de la décision peut être consultée sur : http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/Cse/4_Réclamations_collectives/Liste_des_Réclamations/Bien_fonde_RC21.pdf

Opinion dissidente de M. Lucien FRANÇOIS (commune aux réclamations nos 17, 18 et 21, Organisation mondiale contre la Torture (“ OMCT ”) contre Grèce, Irlande et Belgique)

Nul ne conteste que les États doivent prohiber fermement, quelles que soient les traditions locales, les abus (physiques ou non) dont des enfants sont les victimes.

En revanche, j'estime que l'application extensive que le Comité fait de l'article 17 de la Charte en matière d'éducation des enfants est contestable sur deux plans : sur le plan intellectuel, parce qu'elle est excessive; sur le plan moral, parce qu'elle est injuste.

Excessive : il me paraît disproportionné d'invoquer des termes aussi emphatiques que «*dignité humaine*», «*traitement dégradant*» ou «*intégrité physique*» pour porter un jugement sur des conduites aussi innocentes, quant à leur intention et à leurs effets, qu'une tape sur les doigts ou les fesses, donnée par des parents à leur enfant en bas âge, dans l'intérêt de cet enfant qui n'entend pas raison et persiste dans un comportement dangereux.

Il est même attentatoire à la dignité humaine d'affaiblir la valeur de cette notion importante en la banalisant par un usage inconsidéré.

Injuste : il serait temps de se souvenir que la loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société (Déclaration des droits de l'homme de 1789, art. V). Il n'est pas scientifiquement démontré que les mesures de correction que je viens de mentionner soient nuisibles ou soient inutiles du point de vue de l'éducation. Les condamner sans réserve me paraît par conséquent relever d'une idéologie ou d'une esthétique plutôt que de considérations rationnelles.

Certes, tout choix pédagogique peut être réexaminé; mais il me paraît choquant d'associer des catégories de citoyens aussi différentes que les auteurs de sévices sur des enfants et des parents veillant à corriger leurs enfants avec mesure.

Renvoi à FEDASIL et vérification

Trib. Trav. Mons (sect. La Louvière, 7ème ch.)
14 avril 2005

Aide sociale à un mineur étranger séjournant avec ses parents illégalement dans le royaume – Refus – Renvoi à FEDASIL – Effectivité de l'accueil de la famille et absence de séparation entre les parents et les enfants

La demande d'aide pour les enfants mineurs, dont les parents séjournent illégalement dans le royaume, n'est pas fondée puisque la séparation des parents et des enfants n'est plus la conséquence nécessaire de l'arrêté royal du 24 juin 2004 et que Fedasil paraît, pour l'instant du moins, suffisamment équipé pour assurer l'accueil de familles complètes.

Le caractère précaire de cette situation, dû à l'absence de garantie à long terme qu'offrent les circulaires, ne permet au tribunal de ne prendre cette décision qu'à titre provisoire afin de vérifier l'effectivité de l'accueil de la famille et l'absence de séparation entre les parents et les enfants.

En cause de : G. S (agissant tant pour lui-même qu'en qualité de représentant légal de son enfant mineur N .G.) c./CPAS de La Louvière

(…)

1. Par deux décisions, datées toutes deux du 27 janvier 2004 et notifiées le 2 février 2004, le Centre Public d'Action Sociale de La Louvière («*le C.P.A.S.*») retire à Monsieur G.. à partir du 16 décembre 2003 :

- l'aide sociale équivalente au revenu d'intégration sociale (taux ménage)
- l'aide sociale équivalente aux prestations familiales garanties

La décision est motivée par le fait que Monsieur G.. est en séjour illégal . L'existence d'une demande d'autorisation de séjour exceptionnel sur base de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers n'ouvre pas le droit à l'aide sociale.

2. Par deux requêtes déposées au greffe le 1er mars 2004, Monsieur G.., conteste les décisions décrites ci-dessus.

Il demande le rétablissement des aides supprimées.

3. Par jugement du 9 septembre 2004, le tribunal joint les causes et déclare la demande non fondée en ce qui concerne l'aide à attribuer à Monsieur G.. pour lui-même.

Cependant, en ce qui concerne les enfants mineurs, compte tenu de l'application des conventions internationales ratifiées par la Belgique et de l'arrêt de la Cour d'Arbitrage du 22 juillet 2003 (arrêt n° 106/2003), le tribunal estime utile de rouvrir les débats.

4. Suite au jugement du 9 septembre 2004, Monsieur G.. modifie sa demande par conclusions déposées à l'audience du 10 février 2005, sans opposition du C.P.A.S. En qualité de représentant légal de son enfant mineur, il demande que le C.P.A.S. soit condamné à lui octroyer différentes aides sociales matérielles, à dater du prononcé du jugement à intervenir.

Discussion

Le tribunal fait très largement sien l'avis écrit du ministère public déposé au greffe le 17.02.2005.

Le tribunal doit donc procéder à l'examen d'un octroi éventuel d'une aide sociale en faveur de l'enfant de Monsieur G. à la lumière de diverses dispositions :

- l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, dans sa dernière version;
- l'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume
- La circulaire du Ministre des affaires sociales du 16 août 2004
- La circulaire de Fedasil du 17 novembre 2004 aux membres du personnel de l'Agence intitulée «*Instructions relatives à l'accueil des étrangers mineurs qui séjournent avec leurs parents illégalement dans le Royaume*»;
- L'article 3.1 de la Convention internationale des droits de l'enfant (C.I.D.E.) signée à New York le 20 novembre 1989 et ratifiée par la Belgique;
- L'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (C.E.S.D.H.).

1. Par son arrêt n°106/2003 du 22 juillet 2003, la Cour d'arbitrage, après avoir opéré une balance entre l'intérêt légitime de l'État belge de voir respecter sa politique d'immigration et celui de l'enfant séjournant, à son corps défendant, en situation illégale, a considéré que :

B.7.6. Il importe donc de concilier les objectifs énumérés aux articles 2, 3, 24.1, 26 et 27 de la Convention (C.I.D.E.), qui concernent exclusivement les enfants, avec l'objectif de ne pas inciter des adultes en séjour illégal à se maintenir sur le territoire.

B.7.7. Une aide sociale doit pouvoir être accordée à la triple condition que les autorités compétentes aient constaté que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien, qu'il soit établi que la demande concerne des dépenses indispensables au développement de l'enfant au bénéfice duquel elle est formulée et que le centre s'assure que l'aide sera exclusivement consacrée à couvrir ces dépenses.

Il appartient donc au centre - sous réserve d'une intervention du législateur qui adopterait d'autres modalités appropriées d'accorder une telle aide mais à la condition qu'elle le soit dans la limite des besoins propres à l'enfant, et sous la forme d'une aide en nature ou d'une prise en charge de dépenses au profit de tiers qui fournissent une telle aide afin d'exclure tout détournement éventuel au profit des parents, étant entendu que cette aide ne fait pas obstacle à ce que la mesure d'éloignement des parents et de leurs enfants soit exécutée.

B.7.8. À la condition que l'aide envisagée satisfasse aux conditions exprimées en B.7.7, elle ne pourrait être refusée sans méconnaître les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 2, 3, 24.1, 26 et 27 de la Convention des droits de l'enfant. Dans ces limites, la question préjudicielle appelle une réponse positive.

Cette jurisprudence de la Cour d'Arbitrage a ouvert une nouvelle brèche dans la position de principe adoptée précédemment dans son arrêt du 22 avril 1998. Cependant, le tribunal du travail a déjà pu constater l'impossibilité pratique pour les C.P.A.S. d'allouer aux enfants, dont les parents séjournent illégalement sur le territoire, une aide sociale aux conditions imaginées par la Cour.

2. À la suite de cet arrêt de la Cour d'Arbitrage, le législateur a donc modifié l'article 57, §2, alinéa 1er de la loi du 8 juillet 1976 en précisant que :

la mission du centre public d'aide sociale se limite à :

2 ° constater l'état de besoin suite au fait que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien, à l'égard d 'un étranger de moins de 18 ans qui séjourne, avec ses parents, illégalement dans le Royaume. Dans le cas visé sous 2°, l'aide sociale est limitée à l'aide matérielle indispensable pour le développement de l'enfant et est exclusivement octroyée dans un centre fédéral d'accueil conformément aux conditions et modalités fixées par le Roi.

3. Ces conditions ont donc été précisées par un arrêté royal du 24 juin 2004. Le tribunal du travail de Mons ainsi que celui de la Louvière se sont déjà penchés sur la légalité de cet arrêté, puisqu'il implique la séparation des enfants et de leurs parents et l'accueil des enfants uniquement dans un centre fédéral.

À l'instar d'autres tribunaux, la chambre de vacations du tribunal du travail de Mons a écarté l'application de cet arrêté royal dans les termes suivants :

Il n'est pas contestable qu'une partie importante de la C.I.D.E., en raison du caractère imprécis et général de ses dispositions, ne peut être invoquée directement par un individu à son profit. Tel n'est cependant pas le cas de plusieurs articles parmi lesquels l'article 3.1 ... Si la C.I.D.E. ne permet pas de déterminer les mesures positives que l'État signataire de la convention doit prendre pour éviter la séparation de l'enfant d'avec sa famille, il est clair, en revanche, qu'elle interdit une réglementation qui impose la séparation sans que l'intérêt supérieur de l'enfant puisse être invoqué.

Une telle interdiction claire fait naître des droits subjectifs dans le chef de l'enfant à l'encontre de cette réglementation. En son arrêt du 22 juillet 2003, la Cour d'arbitrage invoque d'ailleurs la violation de la Constitution lue en combinaison avec un certain nombre de dispositions de la C.I.D.E., sans soulever d'objection quant à l'applicabilité directe de cette dernière.

L'article 57,,§2,alinéa 2 de la loi du 8 juillet 1976 et l'arrêté royal du 26 juin 2004 sont nuls au regard de la C.I.D.E.

Le même raisonnement peut être adopté en ce qui concerne la validité de ces mêmes textes au regard de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme qui garantit le respect de la vie familiale. Il ne peut être porté atteinte à cette garantie que si la mesure d'exception est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé et de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Doctrine et jurisprudence ajoutent que la mesure dérogatoire au droit au respect de la vie privée et familiale doit être proportionnelle au but poursuivi. Avec le tribunal du travail de Liège, le tribunal estime que la séparation des parents et des enfants pour assurer l'hébergement de ces derniers dans un centre d'accueil n'est pas proportionnée aux deux objectifs poursuivis par la réglementation nouvelle, à savoir prendre soin de l'enfant et éviter que l'aide ne soit détournée au profit des parents.

4. La question de la légalité de l'arrêté royal du 24 juin 2004 n'est cependant pas close en raison de deux éléments nouveaux :

a. La circulaire du Ministre des affaires sociales du 16 août 2004

b. La circulaire de Fedasil du 17 novembre2004 aux membres du personnel de l'Agence intitulée «*Instructions relatives à l'accueil des étrangers mineurs qui séjournent avec leurs parents illégalement dans le Royaume*»

5. L'intérêt de ces circulaires est manifeste puisqu'elles permettent de rencontrer l'obstacle majeur à l'application de l'arrêté royal du 24 juin 2004. Les circulaires prévoient en effet la possibilité d'hébergement des parents avec leur enfant en cas d'aide allouée à l'enfant. Le point 2.2 de la circulaire du Ministre des affaires sociales prévoit expressément que les parents de l'enfant sont informés de la possibilité d'accompagner leur enfant «*lorsque leur présence est nécessaire au développement de l'enfant*».

La présence des parents avec leurs enfants dans le centre d'accueil est inconditionnelle puisque les principes généraux de la circulaire de Fedasil vont plus loin et précisent que :

Vu que le développement de l'enfant nécessite que ses parents l'accompagnent et vu que l'enfant a le droit d'être éduqué par ses parents et de demeurer avec ceux-ci, l'aide octroyée par l'agence comprendra la prise en charge de ceux-ci.

La circulaire de Fedasil prévoit en outre la désignation d'une personne de référence qui doit «*s'assurer que le mineur soit inscrit le plus rapidement possible dans un établissement scolaire*» et doit établir «*un projet individualisé rencontrant le critère de l'intérêt supérieur de l'enfant*». Les parents ne sont pas négligés puisque la circulaire mentionne expressément que «*... le centre s'assure qu'ils soient en mesure d'assumer leur autorité parentale, dans des conditions identiques aux autres résidents parents d'enfants mineurs*».

Certains estimeront que le législateur aurait dû intervenir et compléter l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976, les circulaires n'offrant pas les mêmes garanties que la loi. Il reste que ces circulaires peuvent être invoquées par les parents en séjour illégal et qu'elles sont opposables aux personnes et institutions chargées d'apporter une aide sociale. Ces circulaires offrent donc les garanties minimales qu'impose le respect de la C.I.D.E. et le la C.E.D.H.

Il est cependant essentiel qu'elles soient appliquées effectivement par les autorités.

6. En conclusions, le tribunal estime que la demande n'est pas fondée puisque la séparation des parents et des enfants n'est plus la conséquence nécessaire de l'arrêté royal du 24 juin 2004 et que Fedasil paraît, pour l'instant du moins, suffisamment équipé pour assurer l'accueil de familles complètes.

Le caractère précaire de cette situation, dû à l'absence de garantie à long terme qu'offrent les circulaires, ne permet au tribunal de ne prendre cette décision qu'à titre provisoire afin de vérifier l'effectivité de l'accueil de la famille et l'absence de séparation entre les parents et les enfants.

Par ces motifs

Déclare la demande non fondée;

En déboute Monsieur G.;

Confirme, à titre provisoire, les décisions du Centre public d'action sociale de La Louvière du 27 janvier.2004;

Pour le surplus, avant dire droit à titre définitif, ordonne la réouverture des débats pour les motifs exposés sous «*discussion point 6*» ci-dessus;

(…)

Plaid. : J.-M. Quairiat, Président, A. Amphiarus, P. Bultot, Juges sociaux

Min. pub. : Monsieur Ch. Hanon, Substitut (avis écrit très largement conforme)

Plaid. : MMe Ch. Bedoret, V. Wins, Avocats

Renvoi vers FEDASIL

Trib. Trav. Bruxelles – 19 mai 2005
RG. 78109/04

Aide sociale – Famille avec enfants séjournant illégalement sur le territoire – Art. 57, §2 – Aide en nature – Renvoi vers FEDASIL – Refus de cette forme d'aide – Droit à la vie privée et familiale – Art. 8 CEDH – Prévisibilité de la Loi

Un étranger adulte ne peut recevoir une aide de l'État, alors qu'il n'est pas en règle avec la loi de séjour du pays. Les enfants ont droit à une aide matérielle sous forme d'un hébergement dans un centre fédéral d'accueil, seul endroit où la loi belge autorise qu'une aide matérielle soit donnée, en raison du séjour illégal de leurs parents en Belgique. L'intéressée a refusé l'aide sociale pour ses enfants mineurs sous cette forme du fait qu'elle met en danger l'unité de sa famille, sa vie privée et le droit de choisir son domicile. Du fait de ce refus, elle ne prouve cependant pas que ces risques se sont réellement produits dans les faits.

Toutefois, au moment où elle a dû prendre sa décision, l'intéressée n'a pas eu accès aux importantes informations dont on dispose aujourd'hui, notamment en ce qui concerne sa présence dans le centre d'hébergement aux côtés de ses enfants mineurs. Or, pour que cette loi dont elle conteste l'application à sa situation respecte les droits de l'Homme, il faut qu'elle puisse être bien connue de tous ceux auxquels elle est destinée, afin de leur permettre de prendre leur décision en connaissance de cause. Il faut aussi qu'elle indique clairement les règles auxquelles il faut dorénavant obéir si l'on veut continuer à être aidé et de quels droits et recours l'on disposera si l'on accepte l'hébergement en centre. Or, aujourd'hui encore, la loi ne donne pas de réponse suffisamment précise à ce sujet, compte tenu de la situation concrète de l'intéressée et ses enfants.

Cette loi est contraire à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et ne peut par conséquent être appliquée jusqu'à présent à l'intéressée et ses enfants qui ont par conséquent droit à recevoir l'aide sociale nécessaire à leur santé et à leur développement depuis la date de la demande.

Cette aide ne leur sera toutefois accordée que de façon provisoire jusqu'à ce que la Cour d'arbitrage ait décidé si oui ou non cette loi était conforme à la Constitution.

En cause de : N.H. c./CPAS de Bruxelles

I. La procédure

1. Madame N. H. a introduit, par requête déposée au greffe le 17 juin 2004, un recours contre une décision prise en séance du 17 mai 2004 du Comité Spécial du Service Social du **CPAS de Bruxelles**, qui lui a été notifiée le 3 juin 2004.

2. Par jugement du 15 décembre 2004, le tribunal a ordonné la réouverture des débats.

(…)

L'Agence FEDASIL a déposé, en exécution du jugement précité, une note et des documents destinés à compléter l'information du tribunal, le 14 février 2005.

(…)

II. L'objet actuel du litige

1. Le recours introduit par **Mme. H.**, agissant tant en son nom personnel qu'en sa qualité de représentante légale de ses six enfants mineurs, conteste la décision précitée du **CPAS de Bruxelles**, en ce que celle-ci lui a refusé l'aide sociale qu'elle sollicitait à hauteur de l'équivalent du revenu d'intégration sociale au taux famille monoparentale, avec effet au 30 avril 2004.

Dans son jugement précité, le tribunal a partiellement fait droit à cette demande en octroyant à l'intéressée une aide sociale correspondant à l'équivalent des prestations familiales garanties pour la période comprise entre le 30 avril et le 10 juillet 2004 inclus.

2. Par le dispositif des conclusions après réouverture des débats déposées par son conseil, **Mme. H.** demande aujourd'hui au tribunal :

<u>À titre principal :</u>

la condamnation du CPAS de Bruxelles au paiement d'une aide sociale équivalente au montant du revenu d'intégration au taux famille monoparentale, à partir du 11 juillet 2004, majorée des intérêts judiciaires, ou subsidiairement l'octroi de l'équivalent des prestations familiales garanties durant la même période.

<u>À titre subsidiaire :</u>

l'octroi d'une aide sociale équivalente au montant du revenu d'intégration au taux famille monoparentale, à partir du 11 juillet jusqu'au 27 août 2004, ou subsidiairement l'octroi de l'équivalent des prestations familiales garanties durant la même période.

3. Par le dispositif de ses dernières conclusions, le **CPAS de Bruxelles** demande la confirmation de la décision litigieuse.

II. Le rappel des faits.

1. Très brièvement résumée, la situation de la requérante se présente comme suit : arrivée en Belgique le 10 juillet 2001 avec son époux et ses enfants sous le couvert d'un visa touristique, celui-ci l'a abandonnée, ainsi que les six enfants communs, au mois d'août 2003 pour suivre une jeune Espagnole, avec laquelle il vit depuis lors en Espagne.

2. Madame H. est hébergée depuis lors dans un petit logement mis à sa disposition par l'une des soeurs de son mari et qu'elle occupe avec ses six enfants (M., 14 ans; S., 13 ans; N., 12 ans; O., 11 ans; N., 9 ans; I., 5 ans).

3. Elle a introduit une demande d'autorisation de séjour sur base de circonstances exceptionnelles, conformément à l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, demande qui a été rejetée par décision du 18 mars 2004 de l'Office des étrangers, avec notification d'un ordre de quitter le territoire précisant toutefois que les intéressés ne seront pas inquiétés avant le 15 juillet 2004, ceci afin de permettre aux enfants de terminer l'année scolaire entamée. Cet ordre de quitter le territoire n'a cependant pas été exécuté et les enfants aînés en âge de scolarité sont réinscrits à l'école pour l'année académique 2004-2005.

Cette décision de refus de séjour est en effet contestée par un recours en annulation et en suspension devant le conseil d'État, dont l'examen est encore en cours à la date à laquelle la cause a été prise en délibéré.

4. Fin mars 2004, madame H. s'est adressée au CPAS de Bruxelles pour y obtenir une aide sociale, laquelle lui a été refusée par la décision litigieuse, en raison de l'illégalité de son séjour.

5. Le 13 août 2004, le CPAS de Bruxelles a pris l'initiative d'informer la requérante de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 24 juin 2004 et du nouveau système légal et réglementaire régissant dorénavant l'octroi de l'aide matérielle aux enfants mineurs de parents en séjour illégal. Il a invité madame H. à se rendre auprès de son assistante sociale en vue d'introduire une demande d'hébergement auprès de Fedasil, demande que le CPAS concevait comme devant couvrir l'ensemble de la famille, son Conseil de l'aide sociale considérant que «*l'épanouissement des enfants ne peut évidemment se faire que si leurs parents sont à leurs côtés*» (dossier de la requérante, p.5).

6. L'agence Fedasil répondit à la demande introduite à cet effet le 19 août par une télécopie du 25 août précisant que les mineurs B. (suivent les prénoms des six enfants de la requérante) peuvent bénéficier de l'aide matérielle au sein du centre d'accueil fédéral «*Petit Château*», ceux-ci étant invités à se présenter, dans les 30 jours, au dispatching de Fedasil, «*afin d'être orientés vers le dit centre ou, le cas échéant, vers un autre centre proposé le jour même de la présentation des intéressés, conformément à l'article 5 de l'arrêté royal du 24 juin 2004*». Le 27 août 2004, madame H. signait un document, sur la portée duquel il sera revenu infra, actant son refus de cette proposition.

IV. Préambule

Avant d'entamer l'analyse des nombreuses et épineuses controverses qui opposent les parties dans le présent litige, le tribunal croit utile de préciser la méthodologie qu'il a adoptée pour rencontrer leurs argumentations respectives, tant celle-ci est susceptible d'influer sur le raisonnement juridique suivi pour trancher un conflit.

1. Dans un souci de lisibilité de son jugement, - dont il faut rappeler ici qu'il s'adresse aussi bien aux non-juristes que sont les parties requérantes qu'aux professionnels de l'aide sociale que sont les centres publics d'action sociale et aux spécialistes du droit que sont les conseils et représentants des deux parties -, le tribunal commencera, dans un premier temps, par résumer, en quelques phrases, le contenu de sa décision en des termes délibérément simplifiés, afin qu'il soit d'emblée accessible à leurs principaux destinataires.

2. La poursuite de cet objectif ne peut, à l'évidence, faire l'économie d'une analyse précise, rigoureuse et objective de l'argumentation juridique, souvent très élaborée, qu'ont développée les conseils des parties pour soutenir leurs thèses en droit.

Le tribunal s'astreindra par conséquent, dans un deuxième temps, à motiver la décision qu'il a été amené à prendre dans le cadre de son délibéré, en indiquant les étapes de son raisonnement, au fil desquelles il veillera à rencontrer tous les moyens développés par les parties, à l'exception de ceux que la décision prise en l'espèce rend inutile ou prématuré d'examiner à ce stade du litige.

3. Cette méthode lui paraît être la mieux à même de permettre aux parties et à leurs conseils de contrôler le cheminement juridique suivi par le tribunal, au travers d'une matière dont personne ne niera la complexité, - qui n'a d'égale que l'importance des enjeux qu'elle véhicule -et ce, fût-ce pour permettre aux avocats et représentants des parties de déceler les éventuelles failles du raisonnement adopté, le tribunal n'ayant pas ici la prétention d'avoir découvert ni «*la Vérité*» en la matière, ni la solution miracle susceptible de résoudre, en tous points, comme par un coup de baguette magique, le conflit qui lui est soumis.

Les voies de recours organisées par la loi contre le présent jugement devraient, s'il échet, permettre de corriger les éventuelles erreurs d'appréciation et tenir compte des développements ultérieurs que ne manquera pas de connaître cette controverse dans les mois à venir.

4. L'ambition du tribunal, plus modeste, se limitera,- au travers de l'analyse de textes légaux et réglementaires dont d'aucuns soulignent les très nombreuses lacunes et dont la légalité, voire la constitutionnalité, sont actuellement remises en question devant les juridictions administratives et constitutionnelles que sont le Conseil d'État et la Cour d'arbitrage -, à dégager, autant que faire se peut, une solution qui assure tout à la fois la prééminence du droit et son application dans des conditions qui garantissent la dignité des individus.

5. Étant donné que les recours en annulation respectivement dirigés contre la loi-programme du 22 décembre 2003 en son article 483 et l'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume sont encore pendants, - recours dont personne ne peut objectivement prétendre connaître dès à présent l'issue -, la solution adoptée par le tribunal ne revêt, par la force des choses, qu'un caractère provisoire et précaire.

6. Avant d'entamer le vif du sujet, le tribunal tient encore à préciser trois points importants sur lesquels il souhaite attirer l'attention des plaideurs.

6. 1. Tout d'abord, il s'est attaché, dans son jugement interlocutoire du 15 décembre 2004 (ainsi que dans deux jugements du 15 novembre 2004 en cause Gerlee/Cpas de Molenbeek-Saint-Jean, R.G. n^{os} 78.766-78.767-78768/04 et Gadzo/Cpas de Molenbeek-Saint-Jean, R.G. n°78.758/04, dont de nombreux et larges extraits sont publiés au J. D. J., 2005,45 à 55), à retracer, à larges traits, les grandes lignes de force de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'application de l'article 8 de la Convention, dont les principes qui s'en dégagent forment la trame du présent débat.

Afin de ne pas alourdir inutilement le texte du présent jugement de redites et nombreuses citations déjà mentionnées dans celui du 15 décembre 2004, le tribunal se permettra, chaque fois que cela sera nécessaire, de renvoyer les parties aux développements qui y sont consacrés.

6. 2. Ensuite, dès lors que **FEDASIL** a, en exécution des jugements interlocutoires précités, versé aux débats, par une lettre du 7 février 2005 figurant également au dossier de la procédure de la présente cause, de nombreux documents destinés à compléter l'information du tribunal, celui-ci concentrera son examen sur les conclusions qui peuvent en être tirées en l'espèce.

6. 3. Enfin, dans la mesure où l'essentiel du texte du présent jugement est commun à un ensemble de plusieurs causes qui ont été prises en délibéré aux audiences des 14 et 24 mars 2005, du fait de la similitude des questions de principe qu'elles posent, le tribunal veillera à mettre systématiquement en exergue les particularités de l'espèce qui l'ont conduit à adopter la présente décision.

V. La décision du tribunal

1. La décision que conteste la requérante lui a refusé l'aide sociale qu'elle sollicitait pour ses enfants mineurs.

Cette décision du centre public d'action sociale a été justifiée par le fait qu'elle a refusé l'hébergement dans un centre fédéral d'accueil, seul endroit où la loi belge autorise depuis lors qu'une aide matérielle leur soit donnée, en raison du séjour illégal de leurs parents en Belgique.

Un étranger adulte ne peut en effet recevoir une aide de l'État, alors qu'il n'est pas en règle avec la loi de séjour du pays.

La requérante se plaint cependant de ce que cette décision met en danger l'unité de sa famille, sa vie privée et le droit de choisir son domicile.

Comme elle a refusé d'accepter cet hébergement, elle ne prouve cependant pas que ces risques se sont réellement produits dans les faits.

Toutefois, le tribunal est d'avis qu'au moment où elle a dû prendre sa décision, la requérante n'a pas eu accès aux importantes informations dont on dispose aujourd'hui, notamment en ce qui concerne sa présence dans le centre d'hébergement aux côtés de ses enfants mineurs.

Or, pour que cette loi dont elle conteste l'application à sa situation respecte les droits de l'Homme, il faut qu'elle puisse être bien connue de tous ceux auxquels elle est destinée, afin de leur permettre de prendre leur décision en connaissance de cause.

Il faut aussi qu'elle indique clairement les règles auxquelles il faut dorénavant obéir si l'on veut continuer à être aidé et de quels droits et recours l'on disposera si l'on accepte l'hébergement en centre.

Or, aujourd'hui encore, le tribunal est d'avis que la loi ne donne pas de réponse suffisamment précise à ce sujet, compte tenu de la situation concrète de la requérante et de ses enfants.

2. Pour cette raison, le tribunal juge que cette loi est contraire à l'article 8 de la Convention Européenne des droits de l'Homme et ne pouvait par conséquent être appliquée jusqu'à présent à la requérante et à ses enfants.

Ces derniers ont par conséquent droit à recevoir l'aide sociale nécessaire à leur santé et à leur développement depuis le 11 juillet 2004.

Cette aide ne leur sera toutefois accordée que de façon provisoire jusqu'à ce que la Cour d'arbitrage ait décidé si oui ou non cette loi était conforme à la Constitution.

VI. Contentieux objectif – contentieux subjectif.

Appréciation in abstracto ou in concreto

1. Une des lignes de force de la controverse suscitée devant les juridictions du travail par la mise en oeuvre de ce nouveau dispositif légal et réglementaire a trait à l'étendue de leurs pouvoirs dans le cadre de ce contentieux de l'aide sociale portant sur des droits subjectifs.

Ainsi celles-ci se verraient-elles, selon le Centre défendeur, dénier le droit d'apprécier in abstracto la compatibilité du système mis en place de la sorte avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, compétence exclusivement dévolue, d'une part, au Conseil d'État pour ce qui est de l'arrêté royal précité du 24 juin 2004, dans le cadre de son contrôle de légalité et, d'autre part, à la Cour d'arbitrage, pour ce qui est de la loi du 22 décembre 2003 en son article 483, dans le cadre cette fois de son contrôle de constitutionnalité, par rapport aux articles 10, 11 et 22 de la Constitution, interprétés en fonction de la norme supranationale précitée.

Le tribunal ne disposerait donc que de pouvoirs strictement limités par l'appréciation des données concrètes de la cause qui lui est soumise, sans pouvoir se prononcer, de façon plus générale, sur la légalité du système dont il lui est demandé de faire application pour refuser l'aide sociale aux enfants mineurs de parents en séjour illégal, du fait que ceux-ci n'ont pas accepté, dans les circonstances concrètes de la cause, de demander le bénéfice de l'hébergement qui leur était proposé.

2. Il convient de se garder d'un double écueil qui consisterait, d'une part, à se situer exclusivement sur le terrain du contentieux objectif de légalité, que la loi a effectivement réservé au Conseil d'État et à la Cour d'arbitrage et, d'autre part, à cantonner l'appréciation du tribunal aux seules données factuelles du litige, sans s'interroger aucunement sur la légalité des dispositions qu'il lui est demandé d'appliquer à celles-ci.

Le risque inhérent à chacune de ces démarches consiste à, soit faire un procès d'intention au législateur en écartant de façon générale et abstraite, pour contrariété avec l'un des critères de finalité, nécessité et proportionnalité découlant de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, le principe d'une aide matérielle en nature aux enfants mineurs de parents en séjour illégal prodiguée en centre fédéral d'accueil, soit, à l'inverse, à avaliser systématiquement le principe de la suppression de toute aide sociale aux dits enfants, sans examiner au préalable si le refus d'hébergement opposé par leurs parents, qui a constitué le fondement de la décision litigieuse, a pu ou non, dans les circonstances de l'espèce, être justifié par la violation de la norme supranationale précitée au regard du critère de légalité inscrit à l'article 8 précité.

3. La première de ces démarches conduirait assurément le tribunal à violer le principe de la séparation des pouvoirs,- en s'arrogeant le droit de vérifier la compatibilité avec le droit au respect de la vie privée et familiale d'une mesure d'hébergement alors même que celle-ci n'a, en raison précisément du refus qui lui a été opposé, pas encore pu être appliquée dans les faits aux individus qui se sont pourvus devant lui, ce qui l'amènerait à effectuer un contrôle de l'opportunité des mesures adoptées par le législateur -, mais à enfreindre également celui de la répartition des compétences, en empiétant sur celles dévolues par la loi au Conseil d'État et à la Cour d'arbitrage.

À l'opposé, la seconde de ces démarches équivaudrait à se borner à une application mécaniste des nouvelles dispositions légales et réglementaires sans les confronter, dans le cadre plus général de leur application, à la disposition supranationale que constitue l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et dont le principe qu'elle consacre se trouve précisément au centre du présent débat.

À l'inverse d'une approche par trop générale et abstraite, cette méthode pointilliste comporterait le risque non négligeable d'écarter ou non, comme contraire ou conforme à l'article 8 précité, la mesure édictée par le législateur, exclusivement en fonction des strictes particularités de la cause, ce qui reviendrait à subordonner intégralement l'application de cette disposition supranationale à l'infinie diversité des situations de chaque famille d'étrangers en séjour illégal susceptible d'être soumise à la mesure aujourd'hui contestée par elles devant le tribunal.

Principe général de droit de la sécurité juridique

4. Or, sous peine de ruiner le principe général de droit que constitue la sécurité juridique, il doit être admis que la mesure d'hébergement en centre fédéral d'accueil, auquel la législation a dorénavant subordonné l'octroi de l'aide sociale aux enfants mineurs de parents en séjour illégal EST ou N'EST PAS contraire à l'article 8 de la Convention Européenne des droits de l'Homme en fonction de ses conditions générales de mise en oeuvre décrites par l'ensemble des textes légaux et réglementaires ainsi que par les circulaires ministérielles et administratives internes produites au dossier soumis au tribunal, dans leur application aux circonstances concrètes de la cause.

Primauté de la norme internationale d'effet direct.

5. Il doit être brièvement rappelé ici que la doctrine et la jurisprudence unanime s'accordent à reconnaître un effet direct à l'article 8 de la Convention (Cass., 19 septembre 1997, www. Cass.be, n°JC 979J 2) et que la primauté de la norme internationale revêtue d'un effet direct sur la législation nationale ne souffre plus de discussion depuis l'arrêt du 27 mai 1971 de la Cour de cassation dit arrêt «*Le Ski*» (Pas.,1971, 886).

5. 1. La conséquence en est qu'en cas de contrariété entre la norme de droit interne et la disposition supranationale d'effet direct, le tribunal est tenu d'écarter la première au profit de la seconde.

À l'évidence, pareil écartement du droit national ne peut-il être exclusivement tributaire des données particulières à chaque cas d'espèce sou-

mis à l'appréciation des tribunaux et ne peut être opéré que lorsque fait défaut, dans chacune de ces causes particulières, une série de conditions dont l'absence fait obstacle à la compatibilité du droit interne avec la disposition supranationale. Le tribunal s'attachera dès lors infra à rappeler les conditions déduites de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg pour vérifier ensuite si, dans le cas qui lui est soumis, elles se trouvent ou non remplies.

5. 2. En d'autres termes, tout en ayant l'oeil rivé sur les circonstances concrètes de la cause, le tribunal se doit de se prononcer de façon plus large sur la légalité des dispositions dont l'application lui est demandée, en prenant soin d'indiquer en quoi les données factuelles du litige qui lui est soumis s'identifient, ou non, aux motifs qui l'ont conduit à écarter cette application de la loi et de l'arrêté royal pour non-conformité à la norme supranationale ou, à l'inverse, à en reconnaître la légalité.

Contrôle de la légalité en application de l'article 159 de la Constitution.

6. Tant l'article 159 de la Constitution que l'article 8, précité, de la Convention commandent l'exercice, par le tribunal saisi d'un recours portant sur l'existence d'un droit subjectif, - en l'occurrence celui du droit à l'aide sociale et de ses modalités d'octroi en faveur des enfants mineurs de parents en séjour illégal -, d'un contrôle de légalité des dispositions légales et réglementaires en question, contrôle effectué sur base des circonstances propres à l'espèce et dont les conséquences en termes d'application ou d'écartement desdites normes internes sont toutefois strictement limitées au litige qui lui est soumis, sans avoir l'effet erga omnes attaché à un arrêt d'annulation du Conseil d'État ou de la Cour d'arbitrage.

6.1. Le professeur Cambier (Droit administratif, Larcier 1968, 592) résume fort bien comme suit les limites mais aussi l'étendue des pouvoirs des juridictions de l'ordre judiciaire appelées à faire application de l'article 159 de la Constitution :

«*La mise en oeuvre de l'article 159 de la Constitution par les juridictions de l'ordre judiciaire ne donne pas lieu à un contentieux objectif : ce n'est pas la loi violée que l'on revenge; ce sont les droits et libertés individuels enfreints par l'irrégularité que l'on protège.*»

6.2. Dans un avis particulièrement documenté (déposé le 21 octobre 2004 en cause de Lusandisa Maloka / Cpas d'Ixelles devant la Cour du travail de Bruxelles- R.G. n°44.954), monsieur le substitut général Palumbo a tracé comme suit les limites des pouvoirs reconnus par la Constitution aux juridictions de l'ordre judiciaire :

«*L'article 159 de la Constitution s'oppose à ce que les juridictions de l'ordre judiciaire reconnaissent un effet quelconque à une décision administrative entachée d'illégalité.*

Le constituant belge a conféré aux tribunaux le pouvoir et même l'obligation (v. Cass., 12 septembre 1997, Arr. Cass. 1997, 1, 349) de refuser d'appliquer un règlement ou une décision de l'exécutif qu'ils estiment contraire à la loi.

L'article 159 de la Constitution est rédigé en termes généraux. Il ne fait aucune distinction entre les actes qu'il vise. Ce pouvoir existe aussi en cas d'illégalité d'une décision non réglementaire, c'est-à-dire d'un acte administratif à portée individuelle (v. Cass,, 10 novembre 1992, Cass., Pas.1992, 1, p. 1245; Cass., 2 décembre 2002, J.T.2003, p. 840).(…)

En exerçant ce contrôle de légalité, le juge ne se substitue pas au Conseil d'État.

Les recours en suspension et en annulation dont dispose l'appelante devant le Conseil d'État ne portent pas atteinte aux pouvoirs conférés aux cours et tribunaux par l'article 159 de la Constitution (v. Cass. 9 janvier 1997, Arr. Cass., 1997, p. 43). En effet, l'exception d'illégalité ne donne pas au juge civil le pouvoir d'annuler un acte administratif, compétence qui est réservée au juge administratif mais seulement de le priver d'effet dans un cas concret (en ce sens, P. Quertaimont, «Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes administratifs individuels, l'exception d'illégalité et le retrait des actes créateurs de droits», R.CJB., 1990, n° 21).

La décision du juge d'écarter un acte administratif illégal ne vaut pas erga omnes. L'acte administratif illégal subsiste. Il peut être encore appliqué par un autre juge ou même par le même juge (A. Mast, Overzicht van het belgisch administratief recht, 1999, n° 759 et sv.). Le contrôle de la conformité de l'acte au sens de l'article 159 de la Constitution doit être envisagé sous le rapport de la compétence, de la forme et du fond de l'acte. ***Cette compétence ne se limite pas au contrôle de la légalité externe mais comprend aussi celui de la légalité interne*** *et s'étend donc à la vérification de l'existence d'un excès ou d'un détournement de pouvoir (v. Cass.,. ch. réunies, 3 mai 1972, R.C.J.B. 1973, p. 431; Cass, 10 novembre 1992). Par contre, le juge n'a* ***pas le pouvoir de contrôler l'opportunité, la valeur ou l'utilité des actes de l'autorité administrative*** *(Cass., 31 mai2001, Pas. 2001, n° 323; Cass., 10 juin 1996, R.G. 5.9501 14F, n° 227, précédé des conclusions du Premier Avocat Général Leclercq, Pas. 1996, p. 64).»*

Article 8 de la Convention : obligations négatives et positives.

7. Au sujet cette fois de l'étendue de l'effet direct dont bénéficie l'article 8 de la Convention, il doit être observé que contrairement à ce que soutient la jurisprudence citée par le Centre défendeur, cette disposition impose également des obligations positives aux États, en manière telle que son effet direct ne s'attache pas qu'aux seules interdictions de faire, mais également aux obligations positives qu'engendre, dans le chef des États, dans certaines conditions, la mise en oeuvre effective des droits reconnus aux individus par la Convention (voir en ce sens : CEDH, Airey c.Irlande, 9 octobre 1979, §32; CEDH, Ignaccolo-Zenide c.Roumanie, 25 janvier 2000; CEDH, K. et T. et L.c.Finlande, 24 juillet 2000; CEDH, Glaser c. Royaume Uni, 19 septembre 2000 ; CEDH Gnahoré c.France, 19 septembre 2000).

Ainsi, le professeur Frédéric Sudre, dans son rapport introductif au colloque de Montpellier du 22 mars 2002 consacré au droit au respect de la vie familiale au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme, (intitulé «*La «*construction*» par le juge européen du droit au respect de la vie familiale*», publié par Bruylant, collection Nemesis Droit et Justice, n° 38), souligne-t-il ce qui suit, en page 37 de cet ouvrage :

«*Les obligations positives mises à la charge des États parties par le juge européen sous couvert du droit au respect de la vie familiale sont, aujourd'hui, tant des obligations substantielles (ou matérielles) que procédurales et elles portent la marque, à l'identique, de la démarche volontariste du juge européen. La détermination de l'obligation positive substantielle passe en effet par la simple affirmation que* ***cette obligation est inhérente au droit conventionnel parce que nécessaire à son effectivité.*** *Ainsi, la cour affirme qu'à l'obligation de ne pas porter atteinte aux droits garantis par l'article 8 «peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie familiale»* (arrêt Marckx, 13 juin 1979, A. § 31).

Il poursuit ensuite son raisonnement en extrayant (aux pages 39 et 41 de l'article précité) de la jurisprudence relative à des mesures de placement - illustrée notamment par un récent arrêt du 13 juillet 2000 en cause Scozzari et Giunta contre Italie auquel il sera fait référence infra - le principe selon lequel «*le processus décisionnel débouchant sur la me-*

sure litigieuse doit être équitable et ménager aux parents un rôle respectant leurs intérêts.» (W./Royaume-Uni, 8 juillet 1987, A. 121-A)

VII. L'intérêt supérieur de l'enfant en tant que norme interprétative

1. Enfin, dans ce débat dominé par une technologie juridique de plus en plus sophistiquée, l'on en viendrait presque à perdre de vue que c'est essentiellement du sort et de l'avenir d'enfants qu'il s'agit ici, des enfants qui se trouvent être certes les otages des décisions de leurs parents de se maintenir en séjour illégal sur le territoire, mais aussi d'enjeux politiques, administratifs et juridiques qui les dépassent et sur lesquels ils n'ont pas la moindre prise, alors qu'ils conditionnent pourtant les aspects les plus concrets de leur vie quotidienne, touchant à leur santé et leur développement, ces mots étant compris ici dans leur acception au sens large.

2. Dès lors, lorsqu'il s'agira pour le tribunal d'examiner si les nouvelles conditions auxquelles la loi subordonne désormais l'octroi, en l'espèce et dans les circonstances concrètes de la cause, d'une aide sociale en faveur des enfants mineurs des requérants, sont, ou non, constitutives d'une ingérence, c'est à travers le prisme de l'intérêt de l'enfant, entendu au sens de considération primordiale dont il doit tenir compte, conformément à l'article 3. 1. de la Convention de New York du 20 novembre 1989, que celui-ci se livrera à l'analyse des dispositions incriminées par les requérants et à l'incidence concrète de leur application dans la vie quotidienne de leurs enfants mineurs.

L'article 3. 1. de la Convention de New York, dont l'effet direct reste effectivement soumis à controverse, ne permet certes pas au tribunal d'écarter l'article 483 de la loi du 22 décembre 2003 ou son arrêté royal d'exécution du 24 juin 2004 en faisant prévaloir sa conception de l'intérêt de l'enfant sur celle aujourd'hui mise en avant par le législateur, qui s'est saisi de cette notion pour en faire le fondement de la mesure d'hébergement à laquelle est désormais subordonné l'octroi d'une aide sociale matérielle destinée aux enfants mineurs de parents en séjour illégal.

En revanche, le tribunal conserve, dans le cadre du contrôle invoqué supra portant sur la conformité de la norme interne à l'article 8 de la Convention européenne, un pouvoir d'appréciation au sujet des modalités de la mise en oeuvre de cette mesure d'hébergement et ce, tant en ce qui concerne le déroulement de la procédure préalable à la désignation d'un centre d'accueil qu'à l'occasion de son exécution.

Investi du pouvoir de contrôler si les dispositions légales et réglementaires qui régissent l'application de cette mesure sont ou non conformes aux droits garantis par l'article 8 de la Convention européenne, le tribunal doit, à l'occasion de l'exercice de ce pouvoir, faire de l'intérêt de l'enfant une considération primordiale, en fonction des éléments de la cause et des particularités de celle-ci.

Dans son arrêt 106/03 du 22 juillet 2003, la Cour d'arbitrage n'a d'ailleurs pas adopté une autre méthode, lorsque, tout en se gardant de se prononcer sur l'effet direct de l'article 3. 1. de la Convention de New York, elle a utilisé cette disposition à titre de fond interprétatif des articles 10 et 11 de la Constitution, à l'effet de reconnaître un droit limité des enfants mineurs de parents en séjour illégal à l'aide sociale qu'elle a décidé d'octroyer, sous certaines conditions, désormais bien connues des parties.

VIII. Le contexte de l'application des normes litigieuses

1. L'exercice de ce contrôle de compatibilité de la loi et de la réglementation nationale avec la norme supranationale que constitue l'article 8 de la Convention suppose que soit à nouveau brièvement décrit ci-après le contexte actuel de leur application.

2. Pour rappel, les dispositions légales et réglementaires dont l'application est critiquée par la requérante concernent exclusivement les enfants mineurs de parents en séjour illégal, dont la présence sur le territoire s'est maintenue, de facto, parfois depuis plusieurs années, du seul fait que leurs parents en séjour illégal ont saisi le Ministre de l'intérieur d'une demande de régularisation de séjour fondée sur les circonstances exceptionnelles visées par l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

3. Il n'est plus sérieusement contesté aujourd'hui que pareille demande, - qu'elle soit introduite parallèlement à une demande d'asile ou après son rejet, voire même en dehors de toute procédure d'asile -, ne confère pas un titre de séjour à ceux qui se prévalent, à tort ou à raison, de ces circonstances exceptionnelles, en manière telle que l'article 57 §2, alinéa 1er, de la loi du 8 juillet 1976 trouve à s'appliquer dans toute sa rigueur aux membres majeurs de la famille pour laquelle a été sollicitée la régularisation de séjour sur cette base (voir à ce sujet Cass., 19 mars 2001, J.T.T., 2001,266).

4. Il est cependant tout aussi constant que, sans que ceci ne modifie en rien l'illégalité du séjour des intéressés, la pratique de l'Office des Étrangers, - codifiée dans de nombreuses circulaires administratives qui se sont succédées au fil des années (dont la dernière en date a été adoptée le 19 février 2003 et publiée au Moniteur belge du 17 mars 2003) - et dont la légalité a été consacrée par la jurisprudence du Conseil d'État, consiste à ne pas mettre à exécution l'ordre de quitter le territoire notifié aux intéressés tant qu'il n'aura pas été statué par le Ministre sur leur demande de régularisation ou par le Conseil d'État saisi d'un recours en annulation contre une décision ministérielle de refus de régularisation sur base de l'article 9, alinéa 3, précité.

À titre d'exemple, l'on peut citer ici, parmi de nombreux autres, un arrêt du 13 juillet 2001 du Conseil d'État (n° 97.873) qui a jugé que :

«*S'il se déduit du dossier que l'État belge a décidé de surseoir à l'exécution de cet ordre de quitter le territoire dans l'attente d'une décision sur la demande de régularisation, un intérêt suffisant est reconnu au demandeur qui fait l'objet d'une décision de refus pour agir au Conseil d'État*».

Dans une étude récente consacrée à cette question, J.P. Jacques («*Régularisation des étrangers, quoi de neuf... Trois !», publiée dans l'ouvrage collectif édité par la Commission Université Palais «Droit des étrangers et nationalité*» 02-03/2005, vol. 77, n° 17, p. 213) précise ce qui suit, en citant à l'appui de son argumentation un arrêt du 17 avril 2002 du Conseil d'État (n° 105.622, R. D. E., n° 118, 2002, 254) :

«*Même si le défaut d'exécution d'un ordre de quitter le territoire dans un délai raisonnable n'implique pas un accord tacite pour le maintien dans le pays de celui qui en est l'objet», **l'étranger** sollicitant une autorisation de séjour depuis le territoire belge **pourra profiter du délai qui lui est laissé pour raffermir ses liens et ses attaches avec le territoire belge** de sorte que «les éléments de la cause ne permettent plus à la partie adverse d'exciper d'une mesure d'éloignement antérieure*».

5. Il faut bien convenir que c'est là tout le paradoxe de la situation de ces familles en séjour illégal, auxquelles sont adressées des injonctions contradictoires : d'une part, elles sont incitées, par la suppression de l'aide sociale, à obtempérer à l'ordre de quitter le territoire, mesure dont il a été jugé par la Cour d'arbitrage en son arrêt 51/94 du 29 juin 1994 qu'elle n'était pas disproportionnée à l'objectif légitime poursuivi par l'État belge consistant à voir respecter sa politique d'immigration, mais d'autre part,

ces mêmes autorités laissent entrevoir à ces étrangers en séjour illégal un espoir de régularisation, au travers d'une procédure consacrée par la pratique administrative et la jurisprudence du Conseil d'État qui, de facto, laisse place à la création par les intéressés d'attaches sociales durables avec le territoire et la population belges.

Un des faits qui s'imposent par conséquent à l'appréciation du tribunal dans l'exercice de son contrôle de légalité de la norme interne, consiste en ce que cette pratique de l'Office des étrangers et l'aval qui lui est donné par la jurisprudence du Conseil d'État ont pour conséquence que la présence de ces étrangers et de leur famille en séjour irrégulier sur le territoire belge, à défaut d'être légale, est à tout le moins, dans la réalité des faits, tolérée parfois pendant de nombreuses années.

Or, telle est précisément la situation de la requérante et de ses enfants mineurs, présents sur le territoire belge depuis 2001 et faisant l'objet depuis un an d'un ordre de quitter le territoire qui, à l'heure actuelle, n'a toujours pas été mis à exécution par l'Office des étrangers, les recours en annulation et suspension introduits par la requérante étant toujours à l'examen à la date à laquelle la présente cause a été prise en délibéré.

Il ressort du dossier que cette famille a, en 4 ans de présence sur le territoire, noué des attaches sociales avec son voisinage et que les aînés des enfants sont scolarisés dans des écoles de leur quartier.

Cette tolérance a par conséquent pour effet l'installation tout à la fois **durable** (vu la longueur de la procédure administrative fondée sur l'article 9 alinéa 3 précité et du recours ouvert devant le Conseil d'État en cas de décision négative de régularisation) et **précaire** (étant donné que cette présence de fait sur le territoire n'a pas pour effet de conférer un quelconque droit au séjour tant que n'ont pas été reconnues les circonstances exceptionnelles alléguées) de nombreuses familles sur le territoire belge, dont l'illégalité du séjour fait pourtant obstacle à leur admissibilité à une quelconque forme d'aide sociale autre que l'aide médicale urgente, tout au moins en ce qui concerne les majeurs.

Cette durable précarité caractérise la situation des enfants mineurs de parents en séjour illégal, auxquels trouvent à s'appliquer les dispositions légales et réglementaires critiquées par la requérante.

6. De façon très concrète, c'est bien cette situation qui se trouve à l'origine de l'arrêt 106/03 de la Cour d'arbitrage qui, saisie d'une question préjudicielle par le tribunal du travail de Bruxelles, a estimé que la suppression, au détriment des membres majeurs d'une famille en séjour illégal, de toute aide sociale autre que l'aide médicale urgente, violait les articles 10 et 11 la Constitution, lorsqu'elle était susceptible de porter atteinte à la santé et au développement des enfants mineurs de ces étrangers en séjour illégal, placés, en raison même de leur minorité, dans l'impossibilité d'obtempérer à l'ordre de quitter le territoire notifié à leurs parents (jurisprudence qui a été confirmée par la Cour en ses arrêts 122/03 du 1er octobre 2003 et 189/04 du 24 décembre 2004).

Face à ce constat, l'on sait que la Cour a défini, dans l'attente d'une intervention du législateur, les trois conditions désormais bien connues (en trois mots : état de besoin, nécessité des dépenses et contrôle de leur utilisation), auxquelles devait dorénavant être subordonné l'octroi d'une aide sociale en nature strictement destinée aux enfants mineurs concernés, dans le souci d'éviter que celle-ci soit détournée au profit de leurs parents, dont le séjour illégal interdit que leur soit fournie une quelconque aide autre que l'aide médicale urgente.

Il se déduit de cet arrêt que la Cour d'arbitrage a considéré, au terme d'une balance des intérêts contradictoires en cause,- celui de l'État à voir respecter sa politique d'immigration, confirmé en cela par l'arrêt 51/94 précité et celui des enfants mineurs de parents en séjour illégal à voir sauvegarder par ledit État, en dépit de l'illégalité du séjour de leurs parents, leur droit à la santé et à leur développement -, que **tant que ces mineurs seraient présents sur le territoire, une aide strictement destinée à pourvoir à leurs besoins devrait leur être assurée aux conditions visées aux considérants B.7.5. à B.7.7. dudit arrêt.**

7. Tel est le contexte dans lequel il appartient aujourd'hui au tribunal d'apprécier si le système dorénavant mis en place par le législateur pour répondre aux souhaits émis de la sorte par la Cour d'arbitrage est, ou non, - compte tenu de la situation concrète et actuelle des mineurs concernés par le présent litige et de leur mère en séjour illégal -, compatible avec la garantie du droit au respect du domicile, de la vie privée et familiale, inscrits à l'article 8, alinéa 1er, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

8. Avant d'aborder cette question, il convient tout d'abord de s'interroger sur la question de savoir si la mesure mise en place de la sorte par le législateur constitue, oui ou non, une ingérence au sens de l'article 8, alinéa 2, précité de la Convention.

Ce n'est en effet, en toute logique, qu'en cas de réponse positive à cette question préliminaire, qu'il s'impose de vérifier si cette ingérence répond aux critères de légalité, de finalité, de nécessité et proportionnalité mis en exergue par la jurisprudence de la Cour européenne de Strasbourg.

IX. L'examen de la notion d'ingérence

1. Sur ce point également, une précision terminologique doit être apportée avant d'aborder cette problématique, qui constitue le stade préliminaire du test de compatibilité de la norme de droit interne avec l'une des dispositions de la Convention.

Il doit en effet être rappelé que poser le constat d'une ingérence des autorités publiques dans le droit au respect du domicile, de la vie privée et familiale des individus n'équivaut pas à se prononcer, en une quelconque manière, sur sa légalité, sa nécessité, sa finalité et sa proportionnalité, lesquelles constituent les critères énoncés par l'article 8, alinéa 2, de la Convention pour que ladite ingérence soit admise dans les droits précités consacrés à l'article 8. 1.

Pour des motifs qui seront exposés infra, le tribunal se bornera, après avoir posé le constat d'une indéniable ingérence en l'espèce, à en examiner la légalité, sans aller jusqu'à analyser les autres critères.

L'ingérence qu'opèrent les nouvelles mesures mises en place par la loi du 22 décembre 2003, en son article 483 et l'arrêté royal du 24 juin 2004 dans le droit au respect du domicile, de la vie privée et dans une moindre mesure qui sera déterminée infra, de la vie familiale des enfants mineurs et de leurs parents en séjour illégal, ne paraît pas pouvoir être sérieusement contestée dans les circonstances de l'espèce.

En effet, alors que l'aide sociale strictement destinée aux enfants mineurs des requérants, qui leur avait été octroyée dans les conditions qu'avait posées à peine quelques mois plus tôt, l'arrêt précité du 22 juillet 2003 la Cour d'arbitrage, permettait encore à ceux-ci de se maintenir sous le toit familial,- une jurisprudence majoritaire des juridictions du travail du Royaume ayant estimé que les dépenses strictement nécessaires au développement et la santé de l'enfant incluaient les frais de loyer et de scolarité -, l'aide en nature dorénavant étroitement conditionnée par leur hébergement dans un centre fédéral d'accueil implique, à n'en pas douter, d'importantes modifications, au premier chef dans la vie quotidienne de ces enfants, mais également dans celle de l'ensemble de la cellule familiale à laquelle ils appartiennent.

La moindre d'entre elles n'est pas, si tant est que l'on s'accorde sur le principe du maintien de l'unité familiale qui suppose que les parents

puissent accompagner leurs enfants mineurs dans le centre d'hébergement, de contraindre ceux-ci à renoncer, à bref délai, au logement occupé jusqu'alors par la famille parfois depuis de nombreux mois - si pas plusieurs années - et à envisager, le cas échéant, de devoir imposer aux enfants un autre établissement scolaire que celui qu'ils avaient fréquenté jusqu'alors.

2. Si l'on se place du point de vue des enfants, que la Cour d'arbitrage nous a invité à adopter, il paraît évident que la perspective de quitter sa maison, son quartier et peut-être son école et les amis qu'on s'y est faits, pour aller vivre en centre d'accueil, constitue une ingérence dans l'univers familial dans lequel ceux-ci ont évolué jusqu'à présent.

La seule circonstance que ce bouleversement de leur vie familiale ne se soit pas, jusqu'à présent, traduit dans les faits, à défaut, en l'espèce, pour la requérante d'avoir effectivement accepté cet hébergement exclusivement proposé à ses enfants mineurs (voir supra le texte de la télécopie du 25 août 2004 de Fedasil, 3ème feuillet, point 6), ne pourrait permettre de conclure, ipso facto, à l'absence d'ingérence.

En effet, poser pareille conclusion équivaut purement et simplement à faire l'impasse sur la pression considérable exercée de la sorte sur la requérante et, indirectement, sur ses enfants mineurs, peu importe une fois encore, à ce stade, qu'elle soit légitime et proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur, ce qui, comme rappelé supra, relève de la suite de l'analyse de compatibilité.

À cet égard et contrairement à ce qui a été soutenu au cours de l'audience, le tribunal estime qu'un parallélisme peut bel et bien être opéré avec une mesure d'assistance éducative, dont la Cour européenne à eu à connaître dans plusieurs de ses arrêts (voir notamment l'arrêt Kutzner c. Allemagne du 26 février 2002, dont question aux feuillets 15 et 16 du jugement précité du 15 décembre 2004), quand bien même les circonstances de l'espèce ne s'identifieraient-elles pas, en tous points, à celles des affaires soumises à la Cour européenne.

S'il est exact que la mesure d'hébergement en centre fédéral d'accueil reste, jusqu'à présent, une faculté posée comme condition sine qua non à l'octroi d'une aide matérielle et non une obligation (rappelons toutefois ici que ce qui n'était à l'origine que facultatif pour les demandeurs d'asile lors de leur entrée sur le territoire est devenu une obligation pour eux depuis le 3 janvier 2001 et l'entrée en vigueur de l'article 57 ter 1 de la loi du 8 juillet 1976), il ne s'agit pas, dans pareille matière qui a trait aux droits les plus élémentaires liés à l'entretien, la scolarité et l'éducation d'enfants de familles en situation précaire, de se voiler pudiquement la face pour poser, de façon purement théorique, l'hypothèse d'un choix prétendument laissé entièrement au libre arbitre de leurs parents.

La pression qui est exercée de la sorte sur la personne des parents en séjour illégal et de leurs enfants mineurs l'est à un double niveau, moral et financier.

Moral tout d'abord en ce qu'elle consiste à placer les parents au premier chef,- et, en deuxième ligne, ceux de leurs enfants mineurs en âge de donner leur avis -, devant un dilemme dont on conviendra qu'il est lourd de conséquences pour l'ensemble de la cellule familiale.

3. Ce dilemme tient en effet à ce que les intéressés se sont vus, en l'espèce, contraints de poser un choix à bref délai, sans disposer, comme il sera dit infra, d'informations suffisantes pour les éclairer, choix consistant à :

- Soit demander et accepter «*en bloc*» le principe d'un hébergement en centre fédéral d'accueil, en échange d'une promesse d'une aide sociale en nature en faveur des enfants mineurs, dont le contenu effectif et les limites demeurent des plus flous, à tout le moins au moment où il leur est demandé de donner ab initio leur consentement de principe sur cette mesure de placement;
- Soit à refuser d'en introduire la demande en prenant en ce cas le risque de voir les enfants mineurs de la famille durablement privés de toute forme d'aide sociale autre que l'aide médicale urgente (sur le fait que les requérants ont la possibilité, à plusieurs stades de la procédure, de revenir sur leur décision initiale, voir les développements qui seront consacrés infra);
- Soit encore à quitter le pays sans attendre l'issue du recours gracieux introduit en vue de la régularisation du séjour.

L'alternative à laquelle s'est trouvée en l'espèce confrontée de la sorte la détentrice de l'autorité parentale qu'est la requérante a eu pour effet de lui faire porter, parce qu'elle estimait, dans le cadre de ses prérogatives parentales et sur base des informations alors disponibles, ne pouvoir s'engager dans le processus qui lui était proposé, la responsabilité d'une prévisible et peut-être inéluctable dégradation des conditions de vie déjà précaires de la famille, dans une mesure telle qu'elle risque de porter sérieusement atteinte à la santé et au développement de ses enfants mineurs.

5. Il doit encore être relevé que cette incontestable pression morale s'est en outre doublée d'une pression financière dont l'effet se serait en tout état de cause manifesté, de façon immédiate et automatique, quelle que soit par ailleurs la décision d'acceptation de l'hébergement qui aurait finalement été prise par les parents.

5. 1. En effet, d'une part, le nouveau système édicté par l'arrêté royal du 24 juin 2004 est entré ***immédiatement*** en vigueur, 10 jours après sa publication au Moniteur belge, ***sans qu'ait été prise quelque mesure transitoire d'application que ce soit*** qui eût laissé, - tant aux administrations des centres publics d'action sociale et de l'agence fédérale d'accueil des demandeurs d'asile censées les mettre en oeuvre qu'aux étrangers auxquels elle est susceptible de s'appliquer -, le temps minimum requis pour que soient assurées l'information et la réflexion indispensables à la prise de décision au sujet de cette mesure d'hébergement.

5. 2. D'autre part, la requérante s'est de toute façon vue privée de toute aide sociale pour ses enfants mineurs durant la période intermédiaire d'environ un mois et demi comprise entre la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 24 juin 2004, le 11 juillet 2004 et le 27 août 2004, date à laquelle elle a décliné la proposition d'hébergement concernant ses enfants mineurs.

Pour rappel, l'article 4 de l'arrêté royal du 24 juin 2004 n'a en effet strictement rien prévu en ce qui concerne l'aide sociale due aux enfants mineurs en vertu de l'arrêt 106/03 de la Cour d'arbitrage au cours de cette période durant laquelle le centre public d'action sociale n'est plus compétent pour octroyer cette aide, alors que le centre d'accueil ne l'est pas encore.

Dans la mesure où même les parents qui consentent à introduire une demande d'hébergement voient, dans l'état actuel du texte de l'article 4 de l'arrêté royal du 24 juin 2004, leurs enfants mineurs privés de quelque forme d'aide sociale que ce soit pendant une durée pouvant atteindre, en tout état de cause, un mois et demi (délai de 30 jours pour l'enquête sociale : article 4, alinéa 1er; délai de 8 jours pour la notification de la décision : article 4, alinéa 3, soit au total environ un mois et demi si l'on tient raisonnablement compte du délai de quelques jours qui s'écoulera encore nécessairement jusqu'à ce que **FEDASIL** ait élaboré le projet individualisé d'accueil et que l'admission en centre soit effective), il doit être observé ici que le système actuellement en vigueur consacre

un recul significatif par rapport à celui élaboré par l'arrêt 106/03 du 22 juillet 2003 de la Cour d'arbitrage pour garantir la santé et le développement de l'enfant et ce, en raison de cette perte automatique de tous droits à l'aide sociale pour les enfants mineurs durant la période précitée.

6. Il est par conséquent indéniable que cette ***assignation à résidence*** à laquelle est désormais subordonné l'octroi d'une aide sociale en nature aux enfants mineurs de parents en séjour illégal a induit et induit encore sur l'ensemble de la famille de la requérante une pression supplémentaire à tout le moins sur l'exercice de son droit au respect du domicile et de sa vie privée, sinon sur celui de la vie familiale, par rapport au système antérieur élaboré par la Cour d'arbitrage dont il a été rappelé supra qu'il permettait encore, par l'octroi d'une aide ciblée sur les enfants, leur maintien dans leur cadre de vie naturel.

Il appartiendra certes à la Cour d'arbitrage et au Conseil d'État, respectivement saisis des recours en annulation contre la loi et l'arrêté royal précités, de dire si cette différence accrue de traitement des enfants mineurs placés en situation de séjour illégal, par comparaison avec les enfants d'étrangers en séjour légal, est ou non conforme, en son principe même, à la loi, à la Constitution et aux dispositions supranationales pertinentes en ce que, dans l'état actuel des textes, elle constituerait, ou non, une ingérence disproportionnée dans leur droit au respect de la vie privée et familiale.

7. Mais dès à présent, il doit être observé qu'il n'est pas conforme à la réalité de soutenir que l'article 483 de la loi-programme ne constituerait que la simple transposition, le simple décalque par le législateur dans la loi belge des souhaits émis par la Cour d'arbitrage dans le souci de pourvoir à la santé et au développement des enfants, quelle que soit la situation illégale du séjour de leurs parents.

En effet, le législateur a, usant à cet égard des pouvoirs souverains d'appréciation dont disposent les représentants de la nation, assorti dorénavant l'octroi de cette aide matérielle d'une condition supplémentaire à laquelle la Cour n'avait pas fait la moindre allusion et qui porte directement atteinte au libre choix du domicile ou de la résidence des intéressés et de leurs enfants mineurs.

8. Il doit par conséquent être conclu des développements qui précèdent que l'entrée en vigueur immédiate du nouveau système mis en place de la sorte a bel et bien constitué une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et du domicile de la requérante et de ses enfants mineurs, ingérence dont il convient à présent d'examiner la légalité.

À ce stade du développement du litige et de la controverse que l'adoption de ces nouvelles mesures n'a pas manqué de susciter, le tribunal estime en effet prématuré d'effectuer le contrôle de proportionnalité qu'implique l'article 8 de la Convention, tant que cette mesure d'hébergement n'a pas été appliquée dans les faits à la requérante et à ses enfants, faute pour celle-ci d'avoir introduit la demande conditionnant la mise en oeuvre de la procédure en ce sens.

Se livrer dès à présent à pareil examen équivaudrait soit à prétendre contrôler l'opportunité du principe même de la mesure adoptée par le législateur et donc par une majorité de représentants de la nation pour lesquels ont voté les électeurs belges, en violant ainsi le principe de la séparation des pouvoirs qui constitue un des fondements de l'État de Droit.

Ou encore, à faire un procès d'intention à **FEDASIL** qui, par les documents que cette Agence a produits aux débats, a indiqué sa volonté de mettre en place une pratique consistant à accueillir systématiquement les parents avec leurs enfants, engagements dont la requérante ne pourrait juger de l'effectivité que dans l'hypothèse où elle accepterait d'être hébergée dans l'un des centres fédéraux d'accueil.

Le tribunal entend en effet rester dans les limites de ses compétences et se garder ici des écueils qu'il a mis en exergue en préambule du présent jugement, en concentrant toute son attention sur les motifs pour lesquels la requérante a justifié son refus de s'insérer dans ce processus.

X. L'examen de la légalité de l'ingérence

1. La première condition posée par l'article 8 de la Convention européenne pour qu'une ingérence des autorités publiques soit admise dans les droits et libertés consacrées par le §1er de cette disposition consiste en ce qu' elle doit être «*prévue par la loi*».

La jurisprudence de la Cour européenne de Strasbourg a été amenée, au fil de ses arrêts, à préciser le contenu de cette condition de légalité. (Ces principes ont été rappelés aux feuillets 9,10 et 19 du jugement du 15 décembre 2004, ainsi que par un autre jugement de la 15ème chambre du tribunal du travail de Bruxelles autrement composé, prononcé en date du 9 décembre 2004 - R.G. n°79.584/04 en cause Biban/Cpas de Bruxelles - dont le tribunal partage l'analyse en tous points et auquel il fera ci-après de nombreux emprunts).

2. Cette condition de légalité peut se décliner en trois mots : accessibilité, prévisibilité et qualité de la norme devant concourir à la poursuite d'un objectif unique, **la prééminence du droit**, seul à même de garantir aux individus une protection adéquate contre d'éventuelles atteintes arbitraires des autorités publiques dans l'exercice des droits et libertés consacrées par la Convention.

Le tribunal distinguera deux périodes dans le cadre de cet examen de légalité : tout d'abord, celle comprise entre la date de notification de la décision faisant l'objet du présent recours et celle à laquelle la cause a été prise en délibéré (infra X, points 2.1. à 2.15) et, ensuite, celle ouverte à la date de prise en délibéré (infra XI, points 1 à 2.10 et XII et XIII, points 1 et 2).

Il s'impose cependant de rappeler au préalable le sens que donne du mot «*loi*» la jurisprudence de la Cour européenne.

La notion de loi au sens de la Convention.

2. 1. Il n'est pas requis - comme c'est le cas lorsqu'il s'agit de vérifier la légalité des dérogations apportées, conformément à l'article 191 de la Constitution, au principe de la protection de la personne et des biens des étrangers sur le territoire belge, lesquelles nécessitent une loi au sens formel du terme (Cass., 25 mars 2002, J.T.T. 2002, 440) -, que les ingérences dans les droits consacrés par l'article 8 de la Convention soient, quant à elles, le fruit d'une loi comprise dans son acception formelle de l'acte émanant du Parlement.

La jurisprudence européenne adopte en effet une conception plus souple à cet égard en considérant que les mots «*prévues par la loi*» imposent seulement aux autorités exerçant des ingérences que celles-ci aient une base en droit interne, ce qui inclut les instructions et les directives, pour autant bien entendu que celles-ci répondent par ailleurs aux critères d'accessibilité, de prévisibilité et de qualité de la norme déjà cités supra (voir en ce sens l'arrêt Silver du 25 mars 1983 de la Cour européenne des droits de l'homme, numéro 5947/72, § § 88 à 90).

2.2. À cet égard, il doit être admis en l'espèce que l'ensemble formé par l'article 57, § 2, tel que modifié par la loi du 22 décembre 2003 en son article 483, l'arrêté royal du 24 juin 2004, la circulaire ministérielle du 16 août 2004 et enfin, la note interne du 17 novembre 2004 de **FEDASIL** venue compléter ce dispositif législatif et réglementaire, doit être considéré ici comme constituant «*une norme de droit interne*» au sens qu'en donne la jurisprudence européenne dont il vient d'être question supra.

Le principe d'accessibilité de la norme.

2. 3. Celui-ci consiste en ce que le citoyen doit pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables à un cas donné (C.E.D.H., arrêt Sunday Times du 29 avril 1979, numéro 6538/74, § 49; arrêt Malone du 2 août 1984, n° 8691/79, § 66; arrêt Poltoratski du 29 avril 2003, n° 38.812/97).

Or, en la présente espèce, il ne peut qu'être constaté qu'à la fin du mois d'août 2004, époque à laquelle la requérante a décliné le principe de l'offre d'hébergement qui justifie aujourd'hui la décision litigieuse de refus de l'aide sociale, ne lui étaient accessibles ni la circulaire ministérielle du 16 août 2004, qui ne sera publiée que le 9 décembre 2004 au Moniteur belge, ni, par définition, la note interne aux membres du personnel de **FEDASIL** puisqu'elle est datée du 17 novembre 2004 et donc largement postérieure à cette décision.

2. 3. Les seules sources de renseignements légaux auxquelles ces étrangers en situation précaire pouvaient avoir accès étaient :

- La loi-programme du 22 décembre 2003 (comportant 510 articles...) et dont l'article 483 se limite à consacrer le principe de l'octroi exclusif de l'aide sociale en nature aux mineurs en centre fédéral d'accueil sans que n'y soit nullement précisé si cet hébergement est susceptible d'inclure également les parents;
- L'arrêté royal du 24 juin 2004 qui, pas plus que la loi dont il est censé assurer l'exécution, ne souffle mot de la présence des parents auprès de leurs enfants mineurs dans les centres fédéraux d'accueil : bien au contraire, l'ensemble des dispositions dudit arrêté royal paraît exclure très clairement cette présence et se concentre sur la personne du mineur, auquel il est d'ailleurs loisible d'introduire lui-même la demande d'hébergement et de se voir notifier personnellement la décision sur ce point (voir les articles 2 et 4 dudit arrêté royal). L'article 6 prévoit d'ailleurs que le bénéfice de l'aide matérielle est supprimé lorsque le mineur ne se présente pas à la structure d'accueil; l'article 7, enfin, vise un projet individualisé d'accueil adapté aux besoins du mineur et lui garantissant au minimum hébergement, entretien et éducation. Des parents, il n'était, à ce moment, nullement question.

Telles étaient donc, en raison de leur publicité légale, les seules sources d'information accessibles à la requérante au sujet des textes légaux et réglementaires applicables à sa situation, lorsqu'elle a été amenée à prendre la décision invoquée aujourd'hui pour justifier le refus d'aide.

2.4. La seule déclaration du ministre Arena, effectuée lors des travaux préparatoires, selon laquelle il ne serait procédé que de façon exceptionnelle à la séparation des parents et de leurs enfants mineurs, ne pourrait, à l'évidence, être considérée comme «*une norme interne*», dans la mesure où cette louable déclaration d'intention n'a été traduite ni dans la loi, ni dans l'arrêté royal et n'engageait par conséquent que son auteur.

2.5. Par ailleurs, la circonstance que la Cour d'arbitrage ait, par le passé, dans son arrêt 169/02 du 27 novembre 2002, déclaré que l'admission des demandeurs d'asile en centre d'accueil, en exécution cette fois de l'article 57 ter 1, de la loi du 8 juillet 1976, ne pouvait s'opérer en violation de leur vie privée et familiale, n'est pas davantage de nature à contribuer à l'accessibilité d'une norme destinée aux enfants mineurs de ces mêmes demandeurs aujourd'hui déboutés du droit d'asile, dans la mesure où l'accès à la règle doit s'entendre de l'accès au texte dans laquelle elle a été consignée, sans qu'il soit imposé à son destinataire de se livrer à cette fin à une exégèse jurisprudentielle pour en déduire l'interprétation qui pourrait lui être applicable.

2.6 . On peut, enfin, gloser longtemps sur l'adage selon lequel «*ce qui n'est pas interdit par la loi est permis*» auquel d'aucuns font référence pour soutenir que puisque la loi du 22 décembre 2003 ne prohibe pas l'hébergement des parents, c'est qu'il est donc possible...

Semblable sophisme paraît au tribunal bien peu compatible avec les exigences de l'État de Droit au regard de la préservation des libertés fondamentales : si telle était bien l'intention du législateur, comme le présume le tribunal, l'on s'interroge en vain sur la raison pour laquelle cette garantie fondamentale du respect de la vie privée et familiale n'a pas d'emblée été consignée dans la loi ou, à tout le moins, dans l'arrêté royal du 24 juin 2004 fixant les conditions et modalités d'octroi de cette forme d'aide matérielle.

Cette indispensable précision, si elle avait été apportée dès le départ par le législateur aurait assurément permis de lever toute ambiguïté à cet égard et épargné bien de stériles débats…

2.7. Et ce d'autant que la circulaire ministérielle du 16 août 2004 ne permet pas davantage, loin s'en faut, d'y trouver les assurances vantées supra et les engagements pris lors des travaux préparatoires.

Le tribunal renvoie, en ce qui concerne le détail de son contenu, à l'analyse qu'il y a consacrée au 13ème feuillet du jugement précité du 15 décembre 2004.

Loin d'avoir apporté la clarté souhaitée sur cette question fondamentale du respect de l'unité de la famille, ladite circulaire n'a fait, au contraire, qu'accroître l'incertitude à cet égard dans le chef de tous ceux qui se sont trouvés confrontés à son application.

2.7.1. En effet, à supposer que le CPAS ait communiqué à la requérante le texte de ladite circulaire, - ce qui est hautement improbable étant donné qu'il s'agit exclusivement d'un ensemble de directives adressées, comme l'indique son préambule, aux seuls centres publics d'action sociale et nullement destinées à être communiquées comme telles à leurs destinataires que sont les demandeurs d'aide sociale -, il doit être constaté que les seules informations qu'elle eût pu en extraire étaient tout sauf de nature à la rassurer sur la possibilité de sa présence auprès de ses enfants mineurs dans les Centres d'accueil, si l'on en juge du moins par les points 1. 2., 2. 2. et 3. 4. :

point 1. 2. : «***la demande n'engendre en soi aucun droit à l'aide pour les parents***.»

2.7.2. Cette affirmation dénuée d'équivoque n'est que timidement tempérée au point 2. 2. par la mention de ce que :

«*Le CPAS informera également les parents sur la possibilité d'accompagner leurs enfants* **lorsque leur présence est nécessaire au développement de l'enfant**»

Formulation ubuesque qui se retrouve au point 3.4., in fine :

«*Ces renseignements sont indispensables à FEDASIL pour l'élaboration d'un projet individualisé d'accueil, lequel déterminera* ***si la présence des parents est nécessaire au développement de l'enfant***.»

2.8. Dans la réalité des faits soumis au tribunal, il faudra attendre le 17 novembre 2004 pour que soit enfin consignée par écrit, mais dans une note interne adressée aux membres du personnel de **l'Agence FEDASIL**, la garantie du maintien de l'unité familiale, introduite par le biais du mot «*toutefois*» venant limiter la portée du conditionnel assortissant aux yeux du Ministre de l'intégration sociale assumant la tutelle de l'Agence, la nécessité de la présence des parents auprès de leurs enfants...

2.8.1. Le point 3 des principes généraux de cette directive à usage interne de l'Agence se lit comme suit :

«*En aucun cas, un droit à l'aide sociale n'est reconnu aux parents du mineur concerné.*

***Toutefois**, vu que l**e développement de l'enfant nécessite que ses parents l'accompagnent** et vu que l'enfant a le droit d'être éduqué par ses parents et de demeurer avec ceux-ci, l'aide octroyée par l'agence comprendra la prise en charge de ceux-ci.*»

En d'autres termes, l'Agence a, par ce membre de phrase, décidé de limiter, dans une large mesure, le pouvoir discrétionnaire d'appréciation qui lui est conféré par l'arrêté royal et la circulaire ministérielle, en se posant en règle de conduite la considération de principe que la présence des parents auprès de leurs enfants EST nécessaire à leur santé et leur développement.

2.8.2. Vu le silence assourdissant du législateur sur ce point et le caractère byzantin de la circulaire ministérielle à cet égard, cette phrase que, dans un autre contexte, on aurait pu qualifier de lapalissade a, à tout le moins, le mérite de concrétiser par écrit un engagement de l'administration sur la manière dont elle entend faire usage du pouvoir discrétionnaire qui lui a été confié.

Il doit cependant encore être observé que cette directive interne n'est, par essence, pas sujette à publication et qu'elle n'a été produite aux débats qu'à la demande expresse du tribunal, soucieux de compléter sa propre information et celle des parties.

2.9. Or, en l'espèce, celles-ci n'ont pu en avoir connaissance au plus tôt que le 7 février 2005, soit plusieurs mois après l'introduction du présent recours contre la décision qui prive les enfants mineurs des requérants, depuis bientôt dix mois, de l'aide sociale dont l'arrêt 106/03 du 22 juillet 2003 de la Cour d'arbitrage avait consacré le principe en leur faveur.

2.10. Que conclure de l'accessibilité de la norme interne dans la présente espèce, si ce n'est qu'il a fallu plus d'un an pour qu'elle dévoile enfin son contenu et qu'à l'inverse des principes consubstantiels à l'État de droit,- qui veulent que les garanties relatives à l'exercice des droits fondamentaux se trouvent inscrites dans la loi, acte législatif émanant des représentants de la nation (article 33 de la Constitution), les modalités d'exécution dans l'arrêté royal et enfin, la détermination des formulaires administratifs et des détails des procédures administratives devant en assurer la mise en oeuvre, dans des circulaires ministérielles et ce pour autant encore que la loi et l'arrêté royal laissent à cet égard au ministre une marge d'appréciation -, c'est à rebours de ces principes fondamentaux que le destinataire de la norme doit chercher aujourd'hui, dans une note interne de l'administration, la première trace de la garantie du respect de droits aussi essentiels que celui des enfants à ne pas se voir séparés de leurs parents, consacré par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

2.11 . Compte tenu de l'ensemble des éléments qui viennent d'être énoncés supra, le tribunal ne peut que constater ***l'absence d'accessibilité d'une norme dont l'essentiel gît dans une note interne***, non sujette à publication et qui de surcroît, n'a été, en l'espèce, ***éditée qu'après que la requérante ait pris la décision servant de soutènement à la décision de refus d'aide sociale qu'elle conteste devant le tribunal***.

La prévisibilité de la norme.

2.12 . L'élaboration à rebours de la norme, qui vient d'être décrite supra, n'a d'ailleurs pas manqué d'avoir des conséquences très concrètes (oserait-on dire prévisibles?) sur sa prévisibilité, condition ne pouvant à l'évidence être remplie si celle de son accessibilité ne l'est pas.

2.12.1. Pour rappel, le principe de prévisibilité mis en exergue par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme s'entend de la précision requise de la norme à un degré qui permette à toute personne de régler sa conduite afin, après s'être entourée au besoin de conseils éclairés, d'être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences à dériver d'un acte déterminé (arrêt Sunday Times, 26 avril 1979, numéro 6538/74, § 49, jurisprudence constamment réaffirmée depuis lors dans de nombreux arrêts subséquents de la Cour).

2.12.2. Or, c'est peu dire que jusqu'à tout récemment, avant que la présente cause ne soit prise en délibéré, l'incertitude la plus grande a régné, tant dans le chef des centres publics d'action sociale chargés de la mise en oeuvre de la procédure décrite par l'arrêté royal que dans celui des avocats et représentants d'associations traditionnellement consultés par les personnes étrangères en situation de séjour illégal, sur la question fondamentale, au regard de la garantie du respect de la vie privée et familiale consacré par l'article 8 de la Convention, de savoir si l'hébergement des enfants mineurs se ferait avec ou sans la présence de leurs parents.

2.13 . La meilleure preuve peut en être trouvée dans le fait qu'alors que le **CPAS de Bruxelles** avait, très logiquement, adopté une position de principe identique à celle que prendra FEDASIL quelques mois plus tard, reconnaissant la nécessité de la présence des parents auprès de leurs enfants, c'est à un dialogue de sourds que l'on assiste à cet égard lors de l'instruction de la demande d'hébergement du 19 août : alors qu'elle portait effectivement sur celui de l'ensemble de la famille, la proposition émise le 25 août par l'Agence ne précise nullement que l'intéressée pourra être accueillie au Petit-Château avec ***ses enfants***, désignés comme s***euls destinataires de l'hébergement.***

Dans ces conditions, on est en droit de s'interroger sur le sens et la portée juridique du document qui sera soumis à sa signature le 27 août, dans lequel le mot «*famille*» se rapporte cette fois, non plus à la cellule familiale, mais exclusivement aux enfants qui la composent :

*«(...) Dans le cadre de ces dispositions (l'article 57 §2, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976 et l'arrêté royal du 24 juin 2004), elle refuse la proposition d'hébergement de «**sa famille**» au centre d'accueil fédéral «*Le Petit Château*» afin que **ses enfants** puissent bénéficier de l'aide matérielle à laquelle ils ont droit.*»

Comment reconnaître plus clairement qu'à ce moment, la plus totale confusion régnait sur cette question dans le chef de tous les professionnels de l'aide sociale, qu'il s'agisse des centres publics d'action sociale ou de l'agence fédérale d'accueil chargée d'assurer l'hébergement des enfants mineurs de parents en séjour illégal ?! Or, si l'on accepte que les professionnels de l'aide sociale se sont trouvés plongés dans la plus grande perplexité quant au contenu des informations à dispenser à ceux qui s'adressaient à eux, a fortiori doit-on admettre la totale ignorance dans laquelle baignaient ces derniers sur la réponse qui serait donnée à la question cruciale de leur présence auprès de leurs enfants mineurs.

2.13.2. Même si, comme on le verra ci-après, il est exact que la jurisprudence européenne admet une certaine souplesse dans l'application du principe de prévisibilité, la réponse affirmative à la possibilité de l'accompagnement des enfants mineurs par les parents dans les centres d'hébergement requiert, quant à elle et à l'estime du tribunal, **une certitude absolue**, sauf à admettre des dérives d'un âge que l'on peut espérer révolu dans nos sociétés démocratiques.

2.14. Le tribunal renverra sur ce point aux développements consacrés aux 11ème et 12ème feuillets du jugement du 15 décembre 2004, dans lesquels il soulignait déjà que le placement proposé en l'espèce ne trouvait, en tout état de cause, aucune justification dans de quelconques délits ou carences éducatives dont les parents se seraient rendus responsables envers leurs enfants mineurs, mais avait pour seule motivation «*l'indi-*

gence» desdits enfants, pour citer ici les propres termes utilisés par l'article 3 de l'arrêté royal du 24 juin 2004.

2.15. Le tribunal considère par conséquent que la norme de droit interne belge dont l'application lui est demandée par le Centre défendeur à titre de soutènement de la confirmation de la décision litigieuse ne répond incontestablement pas, à tout le moins jusqu'à ce que **FEDASIL** soit venu en préciser le contenu par sa note à usage interne produite aux débats, à la condition d'accessibilité - et, par voie de conséquence à celle relative à sa prévisibilité -, exigée pour que soit reconnue la légalité de l'ingérence exercée de la sorte dans les droits des requérants consacrés par l'article 8 de la Convention.

Du fait que cette directive interne n'a été versée aux débats que le 7 février 2005, le conseil de la requérante n'a pu en apprendre l'existence qu'en cours d'instance et n'a donc pu conseiller utilement celle-ci sur sa portée quant à la décision qu'il lui incombe de prendre à présent quant à son hébergement en centre d'accueil aux côtés de ses enfants mineurs, qu'à la lumière des débats qui se sont déroulés à ce sujet à l'audience à laquelle la présente cause a été prise en délibéré.

L'application à la requérante de l'article 57, § 2, 2° précité, de l'arrêté royal du 24 juin 2004 et de la circulaire ministérielle du 16 août 2004 sera donc écartée pour contrariété à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme pendant toute la période litigieuse comprise entre la date de suppression de l'aide sociale en l'espèce et celle à laquelle la cause a été prise en délibéré.

Les conséquences de cet écartement sur l'octroi de l'aide sociale qui peut être octroyée aux enfants mineurs de la requérante durant la période litigieuse ainsi délimitée seront examinées infra (XIII et XIV).

XI. Les informations contenues dans la note de l'agence FEDASIL.

1. Il convient au préalable d'analyser la situation pour la période s'ouvrant à la date de mise en délibéré de la présente cause, pour examiner si, au vu de l'engagement d'hébergement de l'ensemble de la cellule familiale consigné dans la note de **FEDASIL**, les motifs qui ont justifié l'écartement de la norme interne pour la période antérieure sont encore présents actuellement.

Ceci nécessite par conséquent que soit effectué un nouveau test de compatibilité du système normatif aujourd'hui complété par la note interne du 17 novembre 2004 de **FEDASIL** pour confronter les informations complémentaires livrées par ce document à la condition de légalité et à ses exigences d'accessibilité et de prévisibilité.

Il doit d'abord être pris acte de cet engagement formel, dont l'Agence fait observer à juste titre qu'il n'est pas que purement moral, puisque sa violation pourrait, par application du principe «*Patere legem quem ipse fecisti*», en vertu duquel l'administration est tenue de respecter la loi qu'elle s'est donnée à elle-même en fixant à son action une ligne de conduite, être sanctionnée par le Conseil d'État qui viendrait à être saisi par des parents auxquels aurait été refusé l'hébergement en centre d'accueil avec leurs enfants.

2. Le tribunal considère cependant que, pour importante qu'elle soit, cette garantie inscrite dans une note interne à l'administration ne résout pas pour autant les questions qui doivent encore être posées au sujet de l'accessibilité et de la prévisibilité de la norme interne complétée de la sorte.

Accessibilité de la norme.

2.1. Il a été relevé supra que, s'agissant d'une note émanant d'une administration dépourvue de prérogatives réglementaires, - à la différence d'un ministre pouvant exercer son pouvoir réglementaire par le truchement d'arrêtés ministériels ou de circulaires ministérielles -, ce document n'était pas susceptible de publication.

Il n'est d'ailleurs pas plaidé, ni soutenu par **FEDASIL** dans le courrier précité, que ladite note aurait fait l'objet d'une publicité plus large que celle, limitée, qui en a été faite dans le cadre des présents débats entre parties, par exemple par le biais d'une diffusion systématique tant auprès des CPAS concernés que des demandeurs d'aide sociale en situation illégale et des associations qui les assistent dans leurs démarches.

Ceci étant, il doit être objectivement constaté ici, que la requérante a, quant à elle, pu en prendre connaissance, puisque son texte a été produit aux débats, de telle sorte qu'il peut difficilement encore être soutenu par cette dernière que la condition d'accessibilité à la norme qu'elle contient ne serait actuellement pas remplie, *à son égard*.

Prévisibilité-qualité de la norme.

2.2. Au regard de cette note venue compléter le système normatif déjà amplement décrit supra, le tribunal considère que le débat se situe aujourd'hui davantage sur le terrain de la ***prévisibilité*** et de la ***qualité*** de la norme.

Les arrêts Sunday Times et Silver, précités, de la Cour européenne des droits de l'homme ont rappelé que la précision requise de la norme ne pouvait être interprétée avec une rigidité excessive, ceci afin de laisser au droit la souplesse indispensable à son adaptation à des situations dont la diversité et l'évolution font que la règle, par essence énoncée en termes généraux, ne peut en épuiser tous les aspects.

C'est par conséquent par référence au ***critère de la prééminence du droit*** que la cour de Strasbourg a défini le degré de prévisibilité que doit atteindre la loi.

C'est donc ce critère qui doit servir de guide au tribunal dans son examen de la condition de prévisibilité de la norme.

2.3. Dans le jugement cité supra du 9 décembre 2004, le tribunal, autrement composé, a parfaitement résumé l'enseignement qui peut être tiré de la synthèse de la jurisprudence de la Cour européenne sur cette question, en des termes qui ne pourraient être mieux exprimés ici, en sorte qu'il se permettra de les reproduire intégralement ci-dessous :

«*Il découle de ce principe, selon la Cour européenne, qu'une immixtion des autorités dans les droits d'un individu doit pouvoir subir un contrôle efficace (arrêt Silver et autres, précité, § 90) et que le droit interne doit offrir une certaine protection contre les atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par l'article 8, alinéa 1er.*

Cette protection réside notamment en ce qu'une loi conférant un pouvoir d'appréciation à l'exécutif doit ***en fixer la portée****.*

Elle doit définir ***l'étendue*** *et* ***les modalités*** *d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante – compte tenu du but légitime poursuivi – pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire (arrêt Malone, précité, § 67 et 68).*

Dans de nombreuses affaires, la Cour européenne a été amenée à constater la violation de l'article 8 de la Convention européenne au motif que, dans les cas d'espèce qui lui ont été soumis, les normes de droit interne autorisant une ingérence laissaient aux autorités nationales exécutives une trop grande latitude, n'étant pas suffisamment claires et détaillées pour assurer une protection appropriée contre les ingérences des autorités dans les droits protégés par l'article 8, alinéa 1er (arrêt Amann, déjà cité, § 55 à 62 ; arrêt Petra du 23 septembre 1998, n° 27273/95, § 4 à 6 ; voyez également arrêt Calogero Diana du 15 novembre 1996, n° 15211/89, arrêt Kruslin du 24 avril 1990, n° 11801/85; arrêt

Huvig du 24 avril 1990, n° 11105/84; voyez enfin l'arrêt Gillow du 24 novembre 1986, n° 9063/80 qui, par application des mêmes principes, reconnaît dans le cas d'espèce que la norme nationale était suffisamment précise pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire).»

2.4. Dans la présente espèce, le tribunal considère que ce test de prévisibilité doit être effectué en s'inspirant des garanties procédurales dont la nécessité a été mise en avant par la Cour européenne, dans une série d'affaires dont elle a été saisie, mettant en cause des mesures d'assistance éducative (voir les développements que le tribunal a consacrés à ce sujet aux feuillets 18 à 23 de son jugement du 15 novembre 2004).

Même s'il faut d'emblée insister une fois encore ici sur le fait que cette jurisprudence n'est pas en tous points transposable aux situations dont le tribunal a à connaître dans le cadre du présent litige, l'hébergement contesté des mineurs accompagnés de leurs parents n'étant que facultatif, alors que les mesures d'assistance éducative incriminées devant la Cour revêtaient le caractère obligatoire d'une décision de justice imposée aux parents, la comparaison de la présente situation avec celles soumises à l'appréciation de la Cour conserve cependant toute sa pertinence en l'espèce, comme on le verra ci-après.

2.4.1. Tout d'abord et ce point a déjà été souligné supra, cette mesure, sans pour autant revêtir le caractère de coercition d'un placement par décision de justice, s'accompagne néanmoins d'une pression qui ne peut être négligée puisque son refus se trouve sanctionné par la privation de toute aide sociale spécifiquement destinée à l'enfant.

2.4.2. Ensuite et quand bien même paraît-il acquis aujourd'hui que la présence des parents sera admise dans les centres d'accueil aux côtés de leurs enfants mineurs, il a également été indiqué supra qu'il devait être raisonnablement admis que l'hébergement de la famille engendrait une profonde modification de sa vie quotidienne.

Une fois encore, sans se prononcer ici sur la proportionnalité de cette ingérence, à un moment où, ayant refusé de souscrire au principe de l'hébergement, ils n'ont pu encore en éprouver les conséquences pratiques, il convient cependant d'examiner sans faux- fuyants les craintes bien réelles que nourrit la requérante, ses enfants en âge de discernement, pour déterminer si la norme leur permet, dans son état actuel d'élaboration, de mesurer, «*à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause*» les conséquences de nature à dériver de l'acceptation de cette mesure.

2.4.3. En d'autres termes et toujours pour paraphraser ici la jurisprudence rappelée supra, une fois accepté cet hébergement pour pouvoir bénéficier de l'aide matérielle qu'il procure, les règles qui en régissent l'organisation présentent-elles une clarté et une précision suffisantes pour assurer une protection appropriée contre les ingérences de l'autorité dans le droit à la vie privée et familiale, dont on concédera ici qu'il ne comporte pas que celui de vivre avec ses parents, mais a trait également aux conditions matérielles et psychologiques dans lesquelles celle-ci peut être organisée, sur une base collective, en centre d'accueil ?

2.5. L'instruction d'audience a mis en évidence que ces craintes s'expriment ouvertement quant à ***l'identification précise du lieu du centre d'accueil*** qui viendrait à être désigné et, de façon sous-jacente mais néanmoins tout aussi importante, quant à la ***durée de cet accueil.***

La prévisibilité de la norme et le degré de précision qui doit en être attendu, dans les circonstances concrètes de la cause, doivent, à l'estime du tribunal, être appréciés en fonction de deux paramètres contradictoires, mais d'égale importance au regard de ces questions de temps et de lieu qui viennent d'être évoquées ci-dessus :

- d'une part, ***la grande précarité de la situation de séjour*** de la famille, laquelle n'a, du fait de cette illégalité, en principe, pas vocation à se maintenir sur le territoire, sauf en cas d'issue favorable du recours gracieux introduit en ce sens;
- d'autre part, ***l'intérêt supérieur de l'enfant***, en tant que considération primordiale devant guider le tribunal, consistant en ce que certaines garanties procédurales soient apportées à ses parents, avant que ne soit prise par ceux-ci cette importante décision de poursuivre, en centre d'accueil, leur présence sur le territoire jusqu'à leur éventuelle régularisation ou, à l'inverse, jusqu'à l'exécution de l'ordre de le quitter.

2.5.1. Pour se faire ici plus concret, les questions terre à terre qui se posent tant aux parents qu'à leurs enfants en âge de discernement peuvent être énoncées ci-dessous sous forme de quelques interrogations qui ne prétendent nullement à l'exhaustivité :

- Disposerai-je du minimum d'intimité dont ont besoin les adultes vis-à-vis de leurs enfants, alors que la vie en centre est organisée sur une base collective et que l'hébergement proposé est prévu, ainsi qu'il résulte de la note FEDASIL, en chambres pour famille de 4, 6 ou 8 personnes ?
- Pourrai-je, en fonction de l'éloignement du centre qui nous sera désigné, poursuivre le suivi d'un traitement médical auprès de mon médecin traitant et dans l'établissement hospitalier qui m'a pris en charge jusqu'à présent?
- Mes enfants en âge de scolarité pourront-ils encore fréquenter l'école du quartier, dans laquelle ils ont tissé un réseau de relations amicales ? Aurons-nous encore la possibilité matérielle de continuer à entretenir des liens avec telle famille, telle association qui nous apportaient leur soutien jusqu'à présent ?
- Mes enfants seront-ils protégés contre d'éventuels faits de violence de la part d'autres résidents du centre ?
- Disposeront-ils d'un lieu suffisamment calme pour y étudier devoirs et leçons, etc. ?

2.5.2. Soit autant de questions dont on conviendra qu'elles touchent du plus près au respect de la vie privée et de la vie familiale des individus aussi bien mineurs que majeurs, mais dont on conçoit également qu'elles ne peuvent, objectivement, appeler, dans tous les cas, une réponse précise qui devrait être inscrite dans la norme organisant la procédure d'hébergement.

Sans doute, le projet individualisé d'accueil prévu par l'article 7 de l'arrêté royal du 24 juin 2004 a-t-il vocation à apporter réponse à certaines de ces interrogations, dans une certaine mesure, mais encore doit-il être souligné ici que ledit projet, élaboré par le CPAS en concertation avec **FEDASIL** est susceptible d'être abandonné à la dernière minute, au profit de la désignation d'un autre centre d'accueil, choisi cette fois uniquement en fonction d'un critère strictement lié à la capacité d'accueil de l'ensemble du réseau de centres d'accueil géré par l'Agence.

2.5.3. Or, il doit être observé ici que le taux d'occupation particulièrement élevé (98,8 %) avancé par **FEDASIL** dans la note adressée au tribunal réduit d'autant les possibilités d'individualisation de l'offre d'hébergement, tout en accroissant considérablement la marge d'incertitude dont sont assortis les engagements qui viendraient à être consignés dans le projet individualisé d'accueil proposé à la famille.

De l'aveu même de l'administration de **FEDASIL**, le taux élevé d'occupation des centres gérés par ses soins aura, le plus souvent, pour effet de rendre inéluctable une rupture du suivi de la scolarité de l'enfant, du fait

qu'il se verra contraint de fréquenter un établissement scolaire plus proche du centre d'accueil finalement désigné.

Cette simple constatation réduit à néant, dans l'état actuel d'élaboration de la norme, la thèse de sa *prévisibilité progressive* au fur et à mesure du déroulement de la procédure d'admission en centre, énoncée dans le jugement du 2 février 2005 du tribunal du travail de Bruxelles produit aux débats (en cause Muca/Cpas de Ganshoren, R.G. n°87.266/04), thèse dont il faut admettre, au vu de l'incertitude entretenue jusqu'à la veille de l'admission effective, qu'elle procède d'une vue de l'esprit, puisque ce qui aurait été ainsi patiemment élaboré en tenant compte de l'intérêt des enfants peut être, le jour même de leur présentation au «*Petit Château*», rayé d'un trait de plume ou d'une simple pression de la touche «*delete*» d'un ordinateur, par référence à un strict critère de capacité d'accueil.

Certes, l'on objectera qu'il est toujours loisible aux intéressés de se rétracter jusqu'au dernier moment, mais qui ne voit que cette ultime décision de rejet de l'offre d'hébergement ne peut se faire qu'au prix du maintien prolongé de la suppression de toute aide sociale en faveur des enfants ?

2. 6. Il faut bien constater que le ***dévoilement progressif de la norme***, analysé supra, s'accompagne en l'espèce d'un ***dévoilement progressif du contenu du projet d'hébergement,*** susceptible, jusqu'au dernier moment, d'être remis en question de fond en comble, alors même qu'un consentement inconditionnel global a été, quant à lui, exigé ab initio de la requérante, sans pour autant que cette acceptation de principe - ce «*chèque en blanc*» comme l'a qualifié son conseil -, ne lui procure ne fût-ce que le maintien provisoire de l'aide concédée auparavant à ses enfants, à tout le moins jusqu'à ce que leur soit soumis le projet individualisé d'accueil, dont ils pourraient alors, en connaissance de cause, avec un degré raisonnable de certitude, déterminer les conséquences sur leur vie familiale.

2.7. À cet important élément d'incertitude quant au lieu du placement s'ajoute celui, non moins important, relatif à sa durée et qui doit être analysé sous un double aspect, qui paraît avoir échappé au législateur.

Qu'advient-il tout d'abord au cas où, comme c'est le cas pour certaines familles, au moment où est prise la décision d'hébergement, l'aîné des enfants de la cellule familiale est proche de la majorité ? Une fois majeur, la poursuite de son hébergement sera-t-elle assurée pour préserver le maintien de l'unité familiale ou bien l'application stricte de l'arrêté royal et de la circulaire ministérielle - dont il faut rappeler ici qu'à l'inverse de l'interprétation libérale qu'en donne pour l'instant la note interne de **FEDASIL**, elle ne réserve expressément cette forme d'aide matérielle qu'aux mineurs - amènera-t-elle l'Agence à inviter ce jeune majeur à quitter le centre, mettant alors ses parents devant un nouveau dilemme consistant à accompagner l'un en abandonnant les autres ou à se maintenir dans le centre en laissant l'aîné à son sort ?

Le second aspect, qui concerne quant à lui la généralité des familles en séjour illégal, a trait à la durée de l'hébergement, conditionnée par celle de la procédure de régularisation initiée dans le cadre du recours gracieux fondé sur l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980.

À ce stade d'élaboration des textes, aucune indication n'est donnée qui permettrait aux intéressés de supputer la durée prévisible de l'hébergement de leur famille qui leur est proposé en centre d'accueil.

Or, tous les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'assistance éducative insistent sur la nécessité de réduire au strict minimum indispensable la durée du placement, l'ingérence dans la vie familiale et, dans la présente espèce plus particulièrement dans la vie privée et le domicile, s'accroissant au fur et à mesure de la longueur du placement (voir entre autres : arrêt Kutzner du 26.2.02, §76).

2.8. Cette assignation à résidence, quand bien même n'est-elle que facultative, à laquelle est désormais subordonné le maintien des moyens minima de subsistance des enfants n'est, dans l'état actuel des textes, assortie d'aucune garantie quant à sa durée effective et prévisible. En langage simple, on peut poser l'équation suivante : «*on sait quand on y rentre, mais pas quand on en sort*».

L'absence de recours organisés

2.9. Les questions qui viennent d'être développées ci-dessus, dont on peut difficilement contester qu'elles touchent au plus près de la vie familiale des individus devant prendre la décision d'un hébergement en centre, sont ***autant de sources d'incertitude sur les conséquences qui s'attachent à cette décision***, d'autant que dans l'état actuel des textes dont l'application est demandée au tribunal, il doit à tout le moins être observé qu'aucun de ceux-ci n'indique à la requérante les recours qu'elle pourrait exercer pour contester, soit lors de sa proposition, soit, ultérieurement, lors de sa mise en oeuvre, le projet individualisé d'accueil auquel sa famille serait soumise et dont les dispositions ne lui permettraient pas, ainsi qu'à ses enfants mineurs, l'exercice de l'un des droits consacrés par l'article 8 de la Convention, fût-il limité par des ingérences que les autorités sont en droit d'y apporter, vu la situation de séjour illégal de la famille, dans le respect des principes de finalité, nécessité et proportionnalité rappelés supra.

2.10. Certes, comme le rappelle opportunément **FEDASIL** dans sa note, a-t-il été jugé que le recours au Conseil d'État répondait, selon plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, aux normes d'un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention, mais l'on peut s'interroger sur l'effectivité d'un tel recours en légalité pour trancher, dans un délai raisonnable, des litiges portant essentiellement sur l'exercice ***d'un droit subjectif relatif à la détermination des modalités concrètes de l'aide sociale matérielle*** offerte aux mineurs et à leurs parents en centre d'accueil.

Puisqu'il s'agit ici, comme rappelé au préambule du présent jugement, de tenir étroitement compte de la réalité des circonstances concrètes de la cause, l'engorgement actuel de cette juridiction administrative ne peut être à cet égard négligé, puisqu'il ne pourrait permettre aux requérants, dans le meilleur des cas, d'obtenir un arrêt que de très nombreux mois après l'introduction de leur recours, soit plus que vraisemblablement après que l'hébergement dont les modalités seraient contestées aurait pris fin.

On peut également objecter que, s'agissant de droits subjectifs dont l'article 580, 8°, d) du Code judiciaire a dévolu la compétence d'attribution aux juridictions du travail, celles-ci demeurent compétentes pour trancher ce type nouveau de contentieux en matière d'aide sociale. Mais encore faudrait-il alors que l'Agence FEDASIL soit mise à la cause ou y intervienne volontairement, - invitation à laquelle celle-ci n'a en l'espèce, pour des motifs que le tribunal n'a pas à apprécier, pas souhaité donner suite jusqu'à présent - et que le tribunal du travail dispose à cet effet de pouvoirs d'injonction à son égard, dont on conçoit qu'ils ne pourraient reposer que sur un texte légal spécifique qui en délimiterait précisément l'objet et l'étendue, en fonction d'une part des indéniables nécessités organisationnelles et de gestion des centres, mais aussi, d'autre part, des droits et libertés individuels de leurs résidents, consacrés par l'article 8 de la Convention.

XII. En conclusion sur la prévisibilité de la norme interne

1. En conclusion sur l'examen de cette question de la prévisibilité de la norme, il doit être déduit des développements qui précèdent qu'**il manque**, pour que la norme interne actuellement formée par la loi, l'arrêté royal, la circulaire et la note interne de **FEDASIL** répondent à ce critère requis par la jurisprudence de la Cour européenne, **un cadre légal ou réglementaire qui**, sans pour autant rencontrer dans l'infinie diversité de leurs détails les questions que suscite leur mise en oeuvre, **pose à tout le moins des balises sous forme de garanties procédurales** destinées à encadrer l'action de l'administration, tout en assurant aux étrangers admis à l'hébergement l'***exercice de voies de recours précisément destinées à éviter que l'inévitable ingérence dans leur vie privée familiale liée à leur situation de séjour illégal ne se mue en une ingérence disproportionnée.***

À cet égard, une référence peut être faite ici, avec toute la prudence qui s'impose, au récent arrêt Scozzari et Giunta contre Italie (prononcé le 13 juillet 2000 en grande chambre par la CEDH, requêtes n°s 39221/98 et 41963/98), qui met l'accent sur les obligations positives qui pèsent sur les autorités judiciaires en matière de placement d'enfants.

2. Si l'on y excepte celles qui sont destinées à pallier les conséquences de la séparation imposée par un placement par décision de justice, les développements qui sont consacrés à l'obligation d'information pesant sur les autorités de l'État afin de fournir aux parents «*des explications exhaustives et pertinentes sur les mesures de placement décidées*» trouvent en la présente espèce toute leur pertinence.

Dans cette affaire où le placement d'enfants mineurs avait été imposé à leurs parents par les autorités judiciaires italiennes, en raison de leurs graves manquements dans leur éducation (père en fuite après son incarcération à perpétuité pour assassinat et mère présentant de sérieux troubles de la personnalité, motifs ayant entraîné le placement desdits enfants dans une institution où ils avaient à leur tour été victimes de faits de mœurs de la part des éducateurs), la Cour a reconnu l'existence d'une violation de l'article 8 en incriminant entre autres le contrôle insuffisant exercé par le tribunal, l'absence de limite à la durée du placement (§§214 et 215) pour en conclure (au §216) que «*les autorités n'ont pas fait preuve de la prudence et de la vigilance requises dans un contexte aussi délicat et sensible au préjudice des droits de la mère mais aussi des intérêts supérieurs des enfants, dont le placement ininterrompu dans [l'institution privée d'hébergement] ne se concilie pas avec les exigences de l'article 8*»

2.1. Il doit être souligné avec force que cet exemple tiré d'une situation particulière extrêmement préjudiciable aux enfants n'est cité ici que pour la conclusion plus générale qu'en tire la Cour, mais nullement pour laisser entendre qu'une quelconque comparaison pourrait être faite entre les conditions de vie dans les centres d'accueil gérés par FEDASIL et celles, abominables, qui sont décrites dans l'arrêt précité.

2.2. Bien au contraire, il ressort assurément des documents versés aux débats par FEDASIL que cette agence et son personnel ont, dans la limite des moyens mis à leur disposition et en dépit des très importantes lacunes qui affectent la définition légale de l'étendue de leurs pouvoirs, l'incontestable volonté de garantir un accueil de qualité aux résidents des centres, dont seul un hébergement effectif permettra de vérifier si les inévitables ingérences que celui-ci implique dans la vie privée et familiale des individus majeurs et mineurs dépassent les bornes de ce qu'autorise l'article 8 de la Convention.

2.3. Ce qui doit être en revanche observé ici, c'est que dans la poursuite de cet objectif, ***cette administration se trouve aujourd'hui amenée***, - faute pour le législateur d'avoir prévu un cadre légal et réglementaire présentant un degré minimal de prévisibilité - ***à remplir un rôle qui n'est pas et ne peut pas être le sien, consistant à élaborer elle-même les règles qui doivent baliser son action,*** préciser les limites de ses pouvoirs vis-à-vis des résidents, définir les critères présidant aux modalités de l'accueil en centre, lesquelles régissent la vie de leurs résidents dans des domaines qui tous, touchent au plus près de leurs droits fondamentaux.

2.4. Il est intéressant à cet égard de citer ici un extrait de l'opinion concordante émise par l'un des juges ayant participé au délibéré de l'arrêt Scozzari précité (celle du juge Zupancic, publiée aux pages 35 à 40 après ledit arrêt), tant elle met en évidence, au-delà du caractère particulièrement sordide des données de la cause soumise à la Cour, la nécessité plus générale d'un contrôle judiciaire sur les conditions d'un placement :

«*Le pouvoir strictement judiciaire de résolution des conflits - c'est-à-dire le pouvoir de résoudre les nouveaux litiges qu'engendrent les modalités initiales de garde de substitution - ne doit pas être laissé aux psychiatres, psychologues, travailleurs sociaux, directeurs d'institution de placement de substitution, etc. Les modalités de substitution en matière de garde et de placement, tant qu'elles s'appliquent, donnent souvent lieu a toute une série de nouveaux conflits entre les parents et les services de protection sociale. (...)*»

Le principe fondamental de la prééminence du droit demande toutefois que l'accès des parents et des enfants aux tribunaux soit strictement et constamment préservé.

L'enjeu est trop grand pour que ces griefs soient tranchés arbitrairement par des services qui sont seulement habilités à assurer un placement de substitution. La présomption de leur bonne foi doit demeurer réfragable, autrement dit, elle doit toujours pouvoir être contestée sur le plan juridique et donner lieu, sans interruption aucune, à un accès au tribunal. Les parents nourriciers, travailleurs sociaux, psychologues, psychiatres, institutions de placement de substitution etc. ne sauraient être les arbitres dans des cas où leurs propres décisions sont la cible des critiques et des griefs des parents; sinon on se retrouverait en présence de ce qu'on appelle la justice du cadi.

Cette question touche à la quintessence de la prééminence du droit. Les portes des tribunaux [de la famille] doivent demeurer grandes ouvertes.»

2.5. L'on n'aperçoit pas en quoi ces garanties de recours judiciaires que la Cour européenne des droits de l'homme a alors jugées indispensables pour pallier les conséquences négatives d'une décision de séparation des enfants mineurs de leurs parents imposée en raison des importantes lacunes éducatives et des graves délits commis par ces derniers ne devraient pas aujourd'hui être assurées pour éviter celles susceptibles de découler ici d'une mesure d'hébergement de l'ensemble d'une cellule familiale en état de besoin.

Comment expliquer en effet que l'exigence d'un recours organisé devant un tribunal, posée par la jurisprudence de la Cour en faveur de parents dont le comportement délictueux ou les carences éducatives à l'égard de leurs enfants ont justifié leur placement par autorité de justice puisse ne pas bénéficier à des parents en séjour illégal dont seule l'indigence vient justifier la mesure d'hébergement ?!

Ce que la Cour européenne des droits de l'homme met en évidence dans cet arrêt, c'est la nécessité du respect, par les autorités de l'État,

d'***un principe de précaution***, lorsqu'il s'agit de substituer à un mode ordinaire de vie familiale, une vie familiale se déroulant au sein de collectivités, principe dont le tribunal considère qu'il doit trouver à s'appliquer même lorsqu'il s'agit de centres ouverts.

Référence peut également être faite à l'arrêt W. contre Royaume-Uni du 8 juillet 1987 déjà cité supra, également rendu en matière d'assistance éducative, qui a jugé que «*le processus décisionnel débouchant sur la mesure litigieuse doit être équitable et ménager aux parents un rôle respectant leurs intérêts*».

Or, comment organiser un recours effectif alors que les textes légaux et réglementaires ne le prévoient pas en leur état actuel, pas davantage que les critères qui permettraient de trancher les litiges survenus entre l'administration responsable de l'hébergement et les résidents qui y sont accueillis ?

3. Ces garanties procédurales, qui font jusqu'à présent défaut et qu'il n'appartient pas au tribunal de définir plus avant, sous peine, à son tour, de prendre une place qui n'est pas la sienne en se substituant au législateur, devraient, pour rencontrer les critères d'accessibilité et de prévisibilité de la norme, être conçues dans la poursuite d'un objectif consistant à accroître l'information des demandeurs d'aide sociale en séjour illégal et de leurs enfants mineurs, ainsi que la concertation entre ceux-ci, les CPAS et FEDASIL, afin de préserver le libre arbitre des étrangers majeurs détenteurs de l'autorité parentale, au moment où il leur incombe de prendre une décision lourde de conséquences sur la poursuite, en centre d'accueil, de leur vie familiale.

Si l'on part en effet du postulat que le recours à l'hébergement n'est que facultatif, ceci implique dès lors qu'à l'inverse d'une mesure de placement imposée par autorité de justice, les détenteurs de l'autorité parentale que sont les parents d'enfants mineurs en séjour illégal puissent à cette occasion exercer leur libre arbitre.

4. Ceci nécessite qu'ils soient en mesure, avec un degré raisonnable de certitude, de prévoir les conséquences qui s'attacheront à leur décision d'accepter ou de refuser l'offre d'hébergement de la famille en centre et d'avoir la garantie, en cas d'acceptation du principe de cette mesure, de pouvoir exercer un recours effectif devant un tribunal pendant le processus décisionnel conduisant à l'adoption des modalités de cette mesure sous forme du projet individualisé d'accueil, ainsi que pendant toute la durée de son exécution.

Ces garanties procédurales devraient être consignées dans un texte légal qui occupe, dans la hiérarchie des normes de notre État de droit, une place supérieure à celle d'une simple circulaire, voire d'une note interne à l'administration, afin que, comme rappelé par les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme cités supra, la norme de droit interne ne se borne pas à abandonner en tous points à l'administration le soin d'assurer une protection appropriée aux enfants mineurs et à leurs parents faisant l'objet, en raison de leur séjour illégal, d'une ingérence des autorités étatiques dans les droits protégés par l'article 8, alinéa 1er, de la Convention, alors que cette protection est précisément destinée à éviter que ladite ingérence, quand bien même devrait-elle être considérée comme nécessaire dans une société démocratique, devienne disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

5. L'objection selon laquelle les craintes potentielles dont le tribunal se fait ici l'écho n'ont, en l'espèce, pas trouvé leur concrétisation faute de l'introduction par la requérante d'une demande d'hébergement, n'est pas de nature à invalider l'analyse qui vient d'être faite de la légalité de la norme interne qu'il lui est demandée d'appliquer.

En effet, si la règle de l'épuisement des voies de recours internes a pour conséquence que le contrôle exercé par la Cour européenne des droits de l'homme ne s'exerce, par définition, qu'a posteriori et n'a d'autre objet que d'octroyer aux plaignants une réparation équitable du préjudice effectivement subi, lorsque la violation alléguée par ceux-ci est démontrée, à l'inverse, le pouvoir de contrôle dont le tribunal est investi par l'article 159 de la Constitution s'exerce quant à lui a priori, d'une façon que l'on pourrait qualifier de préventive, sur la légalité de la norme interne dont l'application lui est demandée lorsque celle-ci est confrontée aux exigences de la disposition supranationale d'effet direct que constitue l'article 8 de la Convention et ne requiert dès lors pas que le préjudice se soit déjà produit.

Dans l'état actuel des textes soumis à son appréciation, le tribunal ne peut que constater ici que ces conditions minimales de prévisibilité et de qualité de la norme ne sont pas réunies, faute d'avoir été garanties par l'arrêté royal du 24 juin 2004, visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume.

Il s'ensuit que le tribunal ne peut, en l'espèce, donner effet à l'arrêté royal du 24 juin 2004, en raison de sa non-conformité à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

XIII. Les conséquence pratiques de l'écartement des normes internes

1. Le défaut d'accessibilité de la norme interne et l'incertitude tous azimuts que celle-ci a engendrée quant à ses conditions d'application durant la première des périodes définies supra par le tribunal, le conduisent à écarter en l'espèce, entre le 1er novembre 2004 et le 24 mars 2005, tant l'article 57, §2, 2°, de la loi du 8 juillet 1976 tel que modifié par l'article 483 de la loi programme du 22 décembre 2003, que l'arrêté royal d'exécution du 24 juin 2004.

Cet écartement de la norme introduite par l'article 483 de la loi précité a pour conséquence que l'abrogation que celle-ci contenait de la version antérieure de l'article 57 § 2 de la loi du 8 juillet 1976 doit également être considérée comme privée d'effet.

Les enfants mineurs de la requérante auront par conséquent droit, pendant cette période, à l'aide sociale qui leur est destinée dans les conditions arrêtées par l'arrêt 106/03 du 22 juillet 2003 de la Cour d'arbitrage, selon les formes et modalités arrêtées infra (XIV).

2. Dès lors qu'il doit être admis que, dans les circonstances particulières propres à la cause, le degré d'incertitude de la requérante s'est trouvé réduit, dans une certaine mesure, par l'engagement écrit consigné dans la note interne de **FEDASIL** d'accepter son hébergement aux cotés de ses enfants, le défaut de prévisibilité affectant encore la norme et mis en exergue dans les développements qui précèdent, ne permet plus d'aujourd'hui que l'écartement, à partir de la date de prise en délibéré de la cause, du seul arrêté royal du 24 juin 2004, auquel le tribunal dénie le degré suffisant de qualité de la norme requis par la jurisprudence de la Cour européenne.

Subsiste dès lors aujourd'hui le principe de l'hébergement en centre fédéral d'accueil, inscrit dans l'article 57, § 2, 2°, précité, qui ne peut cependant trouver à s'appliquer à la requérante, vu l'écartement de l'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à en fixer les conditions et modalités.

Cet écartement a pour effet de replacer les parties au litige dans la situation qui était la leur avant l'entrée en vigueur dudit arrêté royal, à propos de laquelle la jurisprudence des juridictions du travail et un

arrêt du 24 novembre 2004 de la Cour d'arbitrage (J.T.T, 2005, 162, considérant B.5.) ont reconnu que l'enseignement de l'arrêt 106/03 de ladite Cour trouvait encore à s'appliquer.

La conclusion qui s'impose dès lors au tribunal est identique à celle posée pour la période antérieure à la prise en délibéré de la cause, à savoir la reconnaissance des droits des enfants mineurs à obtenir l'aide sociale limitée, dans les conditions qu'avait définies l'arrêt 106/03 de la Cour d'arbitrage et dont les modalités seront arrêtées ci-après.

XIV. Les modalités de l'aide sociale octroyée par le tribunal aux enfants des requérants

1. Il doit être observé ici que le **CPAS de Bruxelles** a, en son temps, reconnu l'état de besoin dans lequel se trouve plongée la famille de la requérante, puisqu'il a considéré que celle-ci ne se trouvait pas en mesure de subvenir aux besoins de ses enfants, circonstance qui a d'ailleurs justifié l'introduction d'une demande d'hébergement, dont le préalable consiste à démontrer, conformément à l'article 57, § 2, 2° de la loi du 8 juillet 1976, l'état d'indigence.

Le centre défendeur n'a depuis lors effectué aucune enquête sociale complémentaire qui permettrait de mettre en doute la réalité du maintien de l'état de besoin des six enfants de la requérante.

Par ailleurs, l'évaluation qu'en avait faite le tribunal dans son jugement du 15 décembre 2004, en décidant qu'une aide sociale correspondant au montant des prestations familiales garanties était de nature à y répondre adéquatement pour la période comprise entre le 30 avril et le 10 juillet 2004, n'a pas fait l'objet d'une contestation des parties, qui n'ont pas interjeté appel de cette décision sur ce point.

2. Dès lors, à défaut d'autres éléments soumis au tribunal par les dossiers des parties qui permettraient de cerner avec plus de précisions les dépenses qu'il conviendrait de prendre en charge pour veiller à la santé et au développement des six enfants mineurs concernés, celui-ci se tiendra à l'évaluation faite précédemment de leur état de besoin.

3. Il revient par conséquent à la requérante, agissant en sa qualité de représentante légale de ses enfants mineurs, une aide sociale d'un montant équivalent aux prestations familiales garanties, soit la somme de 111,76 euros par enfant, ou la somme mensuelle de 670,56 euros.

Cette aide doit être octroyée avec effet au 11 juillet 2004, le seul écoulement du temps lié à l'instruction d'une procédure complexe qui a, en l'espèce, été correctement diligentée par les intéressés et leur conseil, ne pouvant faire obstacle à l'octroi «*d'arriérés d'aide sociale*».

Il appartient en effet au juge, en cas de litige, de statuer sur l'existence d'un besoin d'aide, sur l'étendue de celui-ci et «*de choisir les moyens les plus appropriés d'y faire face*», comme l'a rappelé la Cour d'arbitrage dans un arrêt du 17 septembre 2003 (C.D.S., 2004, 250 + note Funck), dont le commentateur souligne que :

«*Dans cette appréciation, le juge ne saurait sans se contredire considérer que l'intéressé avait un droit à l'aide sociale à la date de sa demande et qu'il aurait perdu ce droit par le seul effet de l'écoulement du temps. De même, il ne ressort d'aucune disposition légale que l'aide sociale ne vaudrait que pour l'avenir et non pour le passé; l'aide sociale est déterminée par le besoin auquel elle répond et par l'attitude de l'intéressé : sa collaboration à l'établissement du besoin d'aide et sa diligence à faire établir ce besoin.*»

3. Cette aide sociale ne sera cependant due par le **CPAS de Bruxelles** que jusqu'à la date à laquelle la Cour d'arbitrage aura rendu son arrêt statuant sur les recours en annulation dont elle a été saisie, dans la mesure où, quelle qu'en soit la teneur, il est évident qu'une nouvelle révision de la situation des intéressés s'imposera.

4. Il revient par conséquent à la requérante la somme suivante majorée des intérêts judiciaires, au titre de l'aide sociale strictement destinée à pourvoir aux besoins de ses enfants :

du 11 au 31 juillet 2004 : (670,56 euros : 31 x 21) = 454,25 euros

du 1er août 2004 au 30 avril 2005 : (670,56 euros x 9) = 6.035,04 euros

Soit total au 30 avril 2005 : **6.489,29 euros**

Au-delà de cette date leur sera due une somme mensuelle de 670,56 euros, jusqu'au prononcé de l'arrêt attendu de la Cour d'arbitrage.

5. Ces condamnations seront assorties de l'exécution provisoire, dès lors que le long délai qui viendrait à s'écouler avant le prononcé d'un arrêt de la Cour du travail, en cas d'appel du présent jugement, aurait pour conséquence de priver de tout effet les aides sociales octroyées pour répondre dès à présent à l'état de besoin des enfants constaté par le tribunal sur base du dossier qui lui est soumis.

Pour ces motifs,

(…)

Déclare partiellement fondé le recours de **madame H.**, agissant en sa qualité de représentante légale de ses enfants mineurs.

Annule la décision contestée.

Condamne le **CPAS de Bruxelles** à lui payer, en cette même qualité et à titre d'aide sociale destinée à ses enfants mineurs durant la période comprise entre le 11 juillet 2004 et le 30 avril 2005 inclus une somme de **6.429,89 euros**, ladite somme étant majorée des intérêts judiciaires.

Condamne le **CPAS de Bruxelles** à lui payer, en ces mêmes qualité et titre, une somme mensuelle de **670,56 euros**, à dater du 1er mai 2005 jusqu'à la date à laquelle sera prononcé l'arrêt de la Cour d'arbitrage saisie du recours en annulation dirigé contre l'article 483 de la loi-programme du 22 décembre 2003 ayant modifié l'article 57, §2, de la loi du 8 juillet 1976.

Condamne le **CPAS de Bruxelles** au paiement des dépens de l'instance, étant l'indemnité de procédure et le complément d'indemnité de procédure, liquidés par le conseil de la requérante aux sommes respectives de 104,86 euros et de 58,26 euros.

Assortit ces condamnations de l'exécution provisoire nonobstant tout recours et sans caution ni cantonnement.

Siég. : M. P. Lambillon, président, XX et YY, juge sociaux

Min. Pub. : M. Ch. Maes, substitut de l'auditeur (avis non conforme)

Plaid. : Me Lethier et Me Balzat.

Note : d'autres décisions similaires ont été rendues à la même période qui comprennent la même motivation; les faits sont bien entendu différents de même que le montant de l'aide octroyée qui dépend de la situation. Les références de ces décisions : 9 mai 2005, RG 00612/05, L. c./CPAS de Molenbeek Saint-Jean (Me Dupuis et Mme El Mourabit); 19 mai 2005, RG 89.413/04, B. c./ CPAS > Ixelles, (Me Niamke et Mr Corra), réouverture des débats; 19 mai 2005, RG 83.725/04, R. c./CPAS de Molenbeek Saint-Jean, (Me Niamke Loco Me Ronsse Nusenzweig et Mme Lebeaupin); 19 mai 2005, RG 88301/04.

FICHE - JDJ

Le droit à l'aide sociale du mineur

Antoine, étudiant, a dix-sept ans. Suite à de fréquentes disputes avec ses parents, il a été mis à la porte du domicile familial et vit chez un ami qui a un petit revenu de travail. Il envisage de vivre de façon autonome. Peut-il obtenir de l'aide auprès du Centre Public d'Action Sociale (C.P.A.S.) ?

Droit à l'aide sociale

«Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.» (article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S.). Puisqu'il faut parfois le rappeler, un mineur d'âge est aussi une personne. Antoine peut donc solliciter l'aide sociale du C.P.A.S. Le droit au revenu d'intégration sociale, quant à lui, est réservé aux majeurs (sauf certaines catégories de mineurs comme les mineures enceintes).

L'aide sociale n'est pas réglementée de la même manière que le revenu d'intégration sociale, pour pouvoir répondre aux besoins de la population : la notion de «besoin» est appréciée au cas par cas par le C.P.A.S. L'aide apportée peut revêtir différentes formes. Elle peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique. Antoine va solliciter une aide sociale financière.

Pour bénéficier de l'aide sociale, il n'y a pas de condition de nationalité (nous n'aborderons pas ici la question des personnes étrangères en attente de séjour).

Il faut résider de manière habituelle et en permanence sur le territoire belge.

Afin de prétendre à l'aide sociale, Antoine ne doit pas disposer de ressources suffisantes et ne pas pouvoir se les procurer par ses efforts personnels, en travaillant notamment. Il est admis que poursuivre des études constitue un motif d'équité qui empêche de travailler (excepté un job qui serait compatible avec les études).

Bien sûr, Antoine doit faire valoir son droit aux prestations sociales auxquelles il peut prétendre, par exemple, les allocations familiales.

Renvoi vers les débiteurs alimentaires

Le principe est que la solidarité familiale prime sur la solidarité de la collectivité.

Cependant, si la vie sous le toit familial est devenue source de conflit ou de souffrance de sorte que le mineur ne peut plus y demeurer dans des conditions décentes, l'intervention du C.P.A.S. se justifie.

Néanmoins, le C.P.A.S. a la possibilité d'imposer à Antoine de faire valoir son droit à une pension alimentaire à l'égard de ses parents. C'est une possibilité, pas une obligation, le C.P.A.S. a un pouvoir d'appréciation. Le C.P.A.S. peut lui-même exercer le droit de recours aux débiteurs alimentaires.

La jurisprudence a dégagé certains principes.

Le C.P.A.S. ne pourrait renvoyer le demandeur vers les débiteurs alimentaires que pour autant qu'il y ait une possibilité effective et non théorique que ceux-ci interviennent. Il pourrait décider que cette procédure détériorerait gravement les relations familiales et ne pas l'appliquer.

Conflit de compétence S.A.J. / C.P.A.S.

Si le C.P.A.S. estime qu'une aide spécialisée est nécessaire pour le mineur (aucune définition de l'aide spécialisée n'est apportée dans le décret relatif à l'aide à la jeunesse), il l'aiguillera vers le Service d'Aide à la Jeunesse.

Cette orientation ne peut être systématique comme elle l'est malheureusement parfois. Le conflit de compétence S.A.J. / C.P.A.S. a déjà fait couler beaucoup d'encre (voir Journal du Droit des Jeunes, n°24, avril 2003). Le nouvel article 53 du décret prévoit que des accords de coopération devraient aborder la question de l'orientation des jeunes entre S.A.J. et C.P.A.S.

Retenons seulement que :

- le C.P.A.S. est également compétent pour des mineurs d'âge;
- l'aide spécialisée a un caractère supplétif et/ou complémentaire par rapport à l'aide sociale générale. Il s'agit de «*toute forme d'aide distincte de celle organisée par d'autres législations comme, par exemple, la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S.*» (exposé des motifs du décret).

C.P.A.S. compétent

Là aussi, il y a controverse. S'agit-il du C.P.A.S. du domicile du mineur qui poursuit des études comme dans le cas d'une demande de revenu d'intégration sociale, ou du C.P.A.S. du lieu de résidence habituelle du mineur ?

Le Ministère de l'intégration sociale nous a indiqué par courrier trancher pour le C.P.A.S. du lieu de résidence. Antoine doit donc s'adresser au C.P.A.S. de la commune où il habite avec son ami.

Quoi qu'il en soit, le C.P.A.S. qui reçoit une demande pour laquelle il s'estimerait incompétent doit transmettre la demande dans les cinq jours calendrier par écrit au C.P.A.S. qu'il estime compétent. Ce C.P.A.S. doit, s'il s'estime également incompétent, saisir le Ministère du litige.

Demande

La demande d'aide est généralement verbale mais rien n'empêche qu'elle soit adressée par écrit au Président du

FICHE - JDJ

Le droit à l'aide sociale du mineur

C.P.A.S. Un recommandé constituera une preuve de l'envoi.

Un accusé de réception doit être remis au demandeur le jour de la demande. Il mentionne l'objet de la demande. Notons que le C.P.A.S. a un devoir d'information et qu'il lui appartient non d'ignorer une demande de revenu d'intégration sociale introduite par un mineur mais de la requalifier en demande d'aide sociale.

Le C.P.A.S. dispose de trente jours pour réaliser l'enquête sociale et pour que le Conseil de l'aide sociale prenne une décision.

Le mineur peut demander à être entendu par le Conseil où il peut être accompagné par une personne de son choix.

La décision est notifiée par lettre recommandée au demandeur dans les huit jours.

Montants de l'aide

Il existe trois catégories pour le calcul du montant du revenu d'intégration (R.I.S.) : cohabitant (408,89 euros/mois), isolé (613,33 euros/mois), personne vivant exclusivement avec une famille à sa charge (817,77 euros/mois).

En matière d'aide sociale, les montants d'une aide financière ne sont pas délimités. Il est admis cependant que l'aide sociale financière s'aligne sur les montants du revenu d'intégration sociale.

Cependant, le C.P.A.S. a un pouvoir d'appréciation quant aux ressources à prendre en considération, notamment celles de la personne cohabitante.

Antoine vit avec un ami qui perçoit un revenu de travail. Cet ami n'est pas débiteur alimentaire et le C.P.A.S. devrait attribuer à Antoine le taux équivalent au taux cohabitant du R.I.S., déduction faite de ses allocations familiales et d'une éventuelle pension alimentaire. Cependant, en matière d'aide sociale, le critère pour déterminer le montant de l'aide est l'appréciation du respect de la dignité humaine.

Si Antoine s'installe seul, il pourrait prétendre au taux équivalent au taux isolé du R.I.S., toujours sous déduction de ses ressources. Il pourrait solliciter l'aide du C.P.A.S. pour s'installer et demander de l'aide pour constituer une garantie locative et payer un premier loyer.

Recours

Bien qu'un mineur est en principe incapable d'ester en justice, la jurisprudence considère qu'en matière d'aide sociale notamment, un mineur a la capacité nécessaire d'introduire lui-même un recours.

Si Antoine n'est pas d'accord avec la décision rendue par le C.P.A.S., il a la possibilité d'introduire un recours devant le Tribunal du travail dans les trois mois de la décision. Le délai commence à courir à partir du lendemain de l'envoi du pli recommandé notifiant la décision. Le recours est gratuit. Il peut être introduit selon le modèle de requête ci-dessous.

Madame, Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs les membres

Du Tribunal du travail

De et à

(ville où est la juridiction)

A l'honneur de Vous exposer respectueusement :

NOM, prénom, nationalité, profession, adresse (du demandeur) ……

Qu'il (elle) introduit recours contre :

La décision prise le …….. (date) par le C.P.A.S. de …….. (adresse);

Qu'il (elle) motive son recours sur ce que : ……..... ……. (les raisons pour lesquelles je ne suis pas d'accord avec le C.P.A.S.

A CES CAUSES,

Le (la) requérant(e) Vous prie, Madame, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Tribunal du Travail de bien vouloir :

- dire la présente requête recevable et fondée;
- en conséquence, condamner le C.P.A.S. à lui octroyer une aide sociale, à partir de sa demande auprès de ce C.P.A.S., sous la forme de …….. (par ex. : aide matérielle financière de X euros/mois), et ce, jusqu'à modification de sa situation sociale;
- dire le jugement exécutoire par provision nonobstant appel ou opposition et sans caution ni cantonnement;
- mettre les dépens (frais de procédure), s'il y en a, à charge du C.P.A.S.

ET VOUS FEREZ JUSTICE

SALUT ET RESPECT

(Date + lieu)

Signature

Annexes : copie de la décision du C.P.A.S. ainsi que de tout autre document important permettant au Tribunal de prendre sa décision.

En cas d'urgence, un recours peut être adressé au Président du tribunal de 1ère instance qui siège en référé (décision plus rapide).

Le mineur d'âge, sur simple présentation de sa carte d'identité, peut demander auprès du Bureau d'Aide Juridique l'assistance d'un avocat gratuit.

Thème de la prochaine fiche :

La filiation

Ici et ailleurs

Nominations

Mme **Stranart H.**, est designee aux fonctions de juge de la jeunesse à Bruxelles pour un terme d'un an (AR 23 mai 2005).

L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 janvier 2005 (MB 26/05/05) renouvelle différents CAAJ. Notons qu'à Mons, Mme. **Rose-Marie Bavay** est nommée présidente en remplacement de M. **Alain Gueritte**, démissionnaire. À Neufchâteau ,M. **Joël Tanghe** est nommé président en remplacement de M. **Bernard Parmentier**, démissionnaire. Mme **Christine Fayt** et M. **Thierry Toussaint** sont nommés vice-présidents en remplacement respectivement de M. **Joël Tanghe** et de **Mme Joëlle Maquet**, démissionnaire. Enfin, à Verviers, M. **Jean-Marc Sacré**, est nommé président en remplacement de M. **Didier Nyssen**, démissionnaire, Mme **Christine Hauglustaine** est nommée vice-présidente en remplacement de M. **Jean-Marc Sacré**.

Commission de déontologie

Sont nommés membres de la Commission de déontologie de l'aide à la jeunesse avec voix délibérative : M. **Yves Scieur**; M. **Hubert Gerrekens**; M. **Thierry Moreau**; M. **Dominique De Fraene**; M. **Lionel Hougardy**; M. **Didier Hozay**; M. **Philippe Kinoo** et avec voix consultative : Mme. **Danièle Gevaert**; M **Pierre Hannecart**. **Yves Scieur** reste président (AGCF 14 avril 2005)

Fixation sur l'enfermement

Madame **Onkelinx** a confirmé en commission justice de la Chambre, à l'occasion des débats sur la réforme de la loi sur la protection de la jeunesse, elle n'envisage pas la construction d'une aile supplémentaire à Everberg mais d'un nouveau centre fédéral à Bruxelles, d'une capacité de 200 places. C'est dit, on préférait encore l'article 53; c'était une pratique honteuse mais finalement pas pire que le traitement qu'on va faire subir à des générations de jeunes qui vont goûter de l'enfermement moderne.

Droits de l'enfant…

Les droits de l'enfant deviennent un nouveau thème prioritaire dans la coopération au développement belge. Le 3 mai 2005, la Commission Affaires étrangères du Sénat a approuvé un projet de loi visant à inscrire, au nombre des thèmes transsectoriels et prioritaires de la Coopération au développement belge, l'attention aux droits de l'enfant qui deviennent un des objectifs centraux de la loi, au même titre que l'égalité des droits et des chances entre hommes et femmes, l'économie sociale et le respect de l'environnement.

… et coopération

Sur les huit objectifs de la coopération au développement, six concernent directement les enfants et le respect de leurs droits: (1) Réduire l'extrême pauvreté et la faim; (2) Assurer l'éducation primaire pour tous; (3) Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes; (4) Réduire la mortalité infantile; (5) Améliorer la santé maternelle; (6) Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies.

L'ordre des choses

1er juin 2005 : nouvelle expulsion collective d'étrangers par l'Office des étrangers (dont un demandeur d'asile débouté à son 46ème jour de la grève de la faim). 2 juin 2005 : communiqué de presse indigné de la Ligue des droits de l'Homme. La routine, quoi.

La froideur des chiffres

Rien qu'au mois d'avril, les centres 127 et 127 bis ont vu leur lot d'enfants accompagnés et non accompagnés passer dans leurs enceintes, et parfois y rester pour une durée indéterminée. Dans ces deux centres, on comptait un total de 29 enfants la première semaine d'avril, 49 la deuxième puis 48 la semaine

suivante, enfin 41 la dernière semaine du mois. Des chiffres qui cachent des réalités humaines.

Condamnation …

L'association des Avocats Européens Démocrates (AED), dont le Syndicat belge des avocats pour la Démocratie (SAD) est membre, a organisé le 21 mai une journée d'étude sur les conditions d'enfermement des étrangers en séjour illégal au sein de l'Europe. De nombreuses associations dénoncent sans cesse les conditions dans lesquelles vivent ces étrangers seuls ou en famille dans des centres fermés, inacceptable au regard des droits de l'homme tant brandis par nos États.

… lancinante …

L'AED continue à dénoncer la détention des étrangers parfois d'une très longue durée (de 40 jours en France à une durée indéterminée, notamment en Allemagne et bientôt en Autriche si un projet de loi très controversé est adopté, en passant par cinq mois ou plus en Belgique). Les recours pour contester ces mesures de détention et d'expulsion sont limités (en Belgique, les tribunaux peuvent contrôler la légalité de la détention mais pas son opportunité et l'expulsion qui en découle), souvent inefficaces, rarement suspensifs, lorsque l'expulsion est déjà réalisée (notons que la Cour européenne des droits de l'Homme, vient de demander à l'Italie de suspendre à titre provisoire l'expulsions de 11 migrants). Ces expulsions visent régulièrement des personnes gravement malades ou des personnes qui ont de la famille, un compagnon ou un enfant, belges. Sans compter tous ceux qui sont refoulés aux frontières de l'Europe sans avoir jamais pu rencontrer un avocat et vérifier avec lui la légalité de la mesure.

… de toute forme d'enfermement …

Mais, selon l'AED le pire est devant nous. L'Europe soucieuse de créer un espace de liberté (quelle liberté !?) et de sécurité veut améliorer la politique de rapatriement des illégaux (notamment en passant des accords de réadmission avec les pays d'origine en échange de subsides au développement) qui reste malgré tout assez peu efficace.

… des étrangers

Dans la même veine, la France vient d'inaugurer une salle d'audience construite dans l'enceinte d'un centre de rétention. C'est la simplicité et l'efficacité à la **Sarkozy**. En Autriche, un projet de loi envisage de nourrir de force les grévistes de la faim. Ce projet émane de la nouvelle Ministre de l'Intérieur, une femme. En Suisse, le CPT s'inquiète de la possible utilisation d'appareil à électrochocs dans le cadre des expulsions d'étrangers. Nul doute que ce genre de «*progrès*» arriveront vite en Belgique. Chacun s'accorde à considérer que la publicité des audiences est un principe désuet. **Dewael** peu commander des entonnoirs pour la prochaine grève de la faim et des appareils à électrochocs pour remplacer les coussins. Seul élément positif de l'histoire, c'est que les hommes et les femmes sont de plus en plus égaux; tous deux sont capables des mêmes horreurs.

Et si jeter de l'argent …

Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a décide de soutenir les 19 communes dans la mise en œuvre du nouveau dispositif de lutte contre les incivilités. Cette aide sera financière, mais également sous forme de postes ACS. Au total, ce sont donc 600.000 euros qui sont mis sur la table pour aider les communes qui font le choix d'appliquer la nouvelle législation.

… par les fenêtres …

C'est fou ce qu'on aurait pu faire avec cette petite fortune ! Tout ça pour la mise en œuvre d'une législation décriée par tout le monde, y compris par certains bourgmestre et élus, dont ceux qui ont joué au presse bouton à la Chambre en adoptant cette ineptie.

… devenait punissable ?

C'est au point qu'à peine mise en œuvre théoriquement, la Ministre **Onkelinx** annonce une modification de cette loi. Sans jouer les oiseaux de mauvaise augure, un toilettage de cette loi revient à mettre des rustines sur une chambre a air trouée à la chevrotine.

Que fait l'OBFG ?

Un adolescent originaire de la RD Congo, demandeur d'asile détenu au centre 127, bénéficiant d'une tutelle n'a pas pu voir son avocat. Le centre 127 lui a refusé l'entrée au motif que la tutrice du jeune garçon n'avait donné aucune instruction et que la tutrice n'était pas présente. De plus en plus, les autorités utilisent la nouvelle tutelle pour diminuer les droits qui sont reconnus à des jeunes. Un avocat n'a pas a justifier de son mandat vis-à-vis d'un centre ferme ou d'attendre la présence du tuteur pour rendre visite à son client, qu'il soit majeur ou mineur

Écoute enfant reconnu :

Le Gouvernement de la Communauté française a adopté un arrêté visant à permettre la reconnaissance officielle du service d'accueil téléphonique des enfants. Ce service devrait jouer un rôle important dans la prévention des maltraitances faites aux enfants en répondant aux questions des enfants, des adolescents pour leur permettre de verbaliser leurs émotions et leurs sentiments. Il est également accessible à toute personne qui s'interroge ou s'inquiète à propos de la situation d'un enfant.

… dites 103

Ce service doit être accessible gratuitement, immédiatement, dans l'urgence, 24h sur 24 et dans l'anonymat tant des appelants que des écoutants. Ceux-ci doivent être des professionnels qui écoutent et, le cas échéant, à la demande de l'enfant, lui apportent une aide. L'objectif est d'écouter les enfants et adolescents qui éprouvent le besoin de parler, de se confier parce qu'ils ne se sentent pas bien, qu'ils vivent des choses difficiles, qu'ils sont isolés, qu'ils se sentent en danger,… Nul doute que, pour les enfants et adolescents en souffrance, il est important d'être écouté et de pouvoir s'exprimer. Pourvu donc que ce service soit véritablement accessible quand on en a besoin.

Aide sociale : recours dans les 3 mois

À partir du 16 juin 2005, le délai pour introduire un recours contre une décision en matière d'aide sociale passe de un à **trois** mois en application de la Loi du 10 mars 2005 modifiant l'article 2 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la «*Charte de l'assuré social*» (M.B. 6/06/05). C'est en effet la principale conséquence de l'application de cette charte en matière d'aide sociale. Les différences entre les régimes du revenu d'intégration sociale et de l'aide sociale s'estompent encore. Cette distinction devient de moins en moins justifiée.

agenda

Université d'été autour des droits de l'enfant

Du 22 août au 3 septembre 2005 à Sion (Suisse)

Contexte
L'Université d'été autour des droits de l'enfant s'adresse à des jeunes professionnels travaillant dans un domaine en lien avec l'enfance (assistants sociaux, éducateurs, psychologues, juristes, etc.) et à des étudiants en fin de formation (universités ou hautes écoles), intéressés par les droits de l'enfant et désirant suivre une introduction générale et pratique dans ce domaine. Nous pensons recruter nos élèves (maximum 30), principalement dans les pays francophones européens (Suisse, France, Belgique et Luxembourg); les cours auront lieu en français.
L'université d'été sera animée par une équipe de conférenciers, ayant une expérience dans la pratique des droits de l'enfant, qui participeront aux différentes activités pédagogiques, ainsi qu'aux activités culturelles. Cette équipe sera complétée par des intervenants, qui donneront des cours spécifiques.

Aperçu des cours
Semaine 1 - La «*culture*» des droits de l'enfant inscrite dans la CDE
Semaine du 22/08 au 28/08
Introduction : une culture générale des droits de l'enfant - Enfant objet à enfant sujet - Histoire(s) de l'enfance - Images de l'enfance - La Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) : Contenu - Mise en oeuvre - Surveillance
Semaine 2 – La mise en œuvre des droits de l'enfant dans la pratique
Semaine du 29/08 au 03/09
Les acteurs face à la CDE : Responsabilité des États, des organisations internationales, des ONG - Approches thématiques à travers des cours, cas pratiques et visites - Thèmes : Justice juvénile - Famille et éducation - Travail des enfants - La participation

Projets transversaux
Tout au long de la formation, les participants devront préparer en petits groupes un projet transversal sur la mise en oeuvre de la CDE dans un contexte spécifique. Les projets seront présentés à la fin de l'Université d'été, le samedi 3 septembre 2005.

Certificat délivré
Les participants recevront un certificat de participation, délivré par l'Institut international des droits de l'enfant

Lieu et dates
L'Université d'été aura lieu au Campus de l'Institut Universitaire Kurt Bösch (IUKB) à Sion/Bramois en Suisse du 22 août au 3 septembre 2005.

Frais
La participation aux frais s'élève à 2000 CHF (environ 1350 EUR) ; ce montant comprend les frais d'hébergement et les frais d'écolage. Sont notamment compris dans ce prix : logement pendant 12 nuits en chambre double, pension complète, excursions, activités culturelles et transports sur place. Les dépenses personnelles et les frais de trajet jusqu'à Sion sont à la charge des participants.

Contact : IDE – Université d'été autour des droits de l'enfant c/o IUKB; Case postale 4176; CH 1950 – Sion 4; Suisse; Tél. : + 41 27 205 73 03; Fax : +41 27 205 73 02; Email : ide@iukb.ch; Internet : www.childsrights.org

«Les parentalités d'aujourd'hui»

Le 17 septembre 2005 à Bruxelles

Matin
9 h 00 Accueil des participants
9 h 15 Allocution d'ouverture du recteur de l'Université Libre de Bruxelles **Pierre de Maret**
Allocution du doyen de la Faculté des Sciences Psychologiques et de l'Éducation **Assaad Azzi**
9 h 30 : Introduction de la journée - **Francine Gillot-de Vries**
Président de séance : **Jocelyne Appelboom**
10 h 00 : L'attachement : qu'y a-t-il de nouveau ? - **Blaise Pierrehumbert** (Lausanne)
10 h 30 : Prévention des troubles autour de la maternalité - **Françoise Molenat** (Montpellier)
11 h 00 : Pause-café
11 h 30 : Processus de paternalité – **Despina Naziri** (Liège) et **Lotta De Coster** (Bruxelles)
12 h 00 : Discussion de la matinée
12 h 30 : Déjeuner
Après-midi
Président de séance : **Isabelle Duret**
14 h 00 : 20 ans de PMA – **François Cailleau** (Bruxelles)
14 h 30 : L'homoparentalité – **Stéphane Nadaud** (Paris)
15 h 00 : La séparation parentale : impact sur l'enfant et l'adolescent – **Claire Van Pevenage** (Bruxelles)
15 h 30 : Pause-café
16 h 00 : L'adoption et le placement : effets psychologiques sur le couple et l'enfant – **Géraldine Moisse** et **Dominique Rodesch** (Bruxelles)
16 h 30 : Discussion de l'après-midi
17 h 00 : Table ronde
Président : **Marc Vainsel**
Assaad Azzi, **Maggy Camus**, **Jeannine Delgouffre**, **Nathalie Massager**, **Myriam Sommer**, **Pascal Vrebos**
Lieu : Institut de Sociologie – Salle Dupréel – Avenue Jeanne 44 – 1050 Bruxelles
Rens. : U.L.B. – Tél. : 02/650.32.90 – Fax : 02/650.40.45.



Actes du Colloque organisé le 27 avril 2005

à Bruxelles

en ouverture des sept journées

d'étude proposées par

les Services droit des jeunes

à l'occasion de leur 25ème anniversaire

Police partout, justice nulle part ?

ou la gestion des incivilités

Un pan du code pénal relatif aux « incivilités*» est abrogé et ce sont les communes qui sont chargées de décider ce qui est punissable et comment. Les communes pourront également prendre des sanctions lorsque le parquet sera «*défaillant*».*

Par ailleurs, la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse est en cours de modification. Ces nouvelles législations modifient en profondeur la manière dont la société réagit à la transgression de la norme par les jeunes.

Le tout dans un contexte économique dégradé et dans lequel les loisirs, l'enseignement, la culture, etc. ne sont pas des priorités.

Quel est l'impact de ces nouvelles législations pour les mineurs et leurs familles ?

Quels sont les comportements qui dérangent, quelle société veut-on ?

Comment la société peut-elle répondre à la transgression de la norme ?

Y a-t-il d'autres solutions que la sanction ?

Comment les travailleurs sociaux (au sens large) peuvent-ils se positionner dans ce nouveau contexte juridique ?

Première partie : la réponse du Droit aux incivilités

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

Par **Caroline Vandresse**, avocate au barreau de Bruxelles, chercheuse à l'UCL.

- Panel d'intervenants auquel il a été demandé de donner un avis sur la nouvelle loi sur les incivilités**.**

Avec : **Bernard Devos**, directeur de l'AMO «*SOS Jeunes*», **Fréderic van Leeuw**, magistrat au parquet de Bruxelles, **Thomas Henrion** juge de la jeunesse à Namur et **Philippe Moureaux** bourgmestre de Molenbeek

- Débat avec la salle.

Deuxième partie : les jeunes, la norme, la société

- Les jeunes et la norme.

Par **Michel Born**, professeur de psychologie de la délinquance et du développement psychosocial à l'université de Liège.

- Quelles autres réponses peut-on apporter aux incivilités ?

Par **Hugues Olivier Hubert.**

- Débat avec la salle

Conclusions

Par **Abraham Franssen**, professeur de sociologie aux Facultés Universitaires Saint-Louis à Bruxelles.

L'imposition de sanctions administratives par les communes à l'encontre des mineurs : analyse et enjeux (1)

par Caroline Vandresse*

Les communes ont toujours disposé de la possibilité d'assortir leurs règlements de police communale de peines de police. Elles ont été dotées d'une arme supplémentaire en 1999 (2). En effet, la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes (3) a autorisé les communes à imposer des sanctions administratives en cas de non-respect des règlements communaux (4).

Introduction

Cette même loi a également élargi les compétences du conseil communal en matière de sanctions administratives, en permettant aux communes d'adopter des règlements communaux visant à la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre tout dérangement public (article 135, §2, 7° de la nouvelle loi communale).

La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives visait 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 n'eut cependant pas les effets escomptés, très peu de communes modifièrent leurs règlements afin de permettre la mise en œuvre de cette nouvelle arme (5). La problématique des moyens ainsi que la possibilité d'imposer des sanctions administratives uniquement lorsqu'une loi, un décret ou une ordonnance n'avait pas fixé de peines ou de sanctions administratives pour les comportements visés dans leurs règlements ou leurs ordonnances (6), n'y sont certainement pas étrangères.

C'est pourquoi le gouvernement a déposé le 17 mars 2003 un projet de loi modifiant la nouvelle loi communale. Ce projet poursuivait trois objectifs. Il entendait étendre le champ d'application de la loi du 13 mai 1999 relatif aux sanctions administratives dans les communes, modifier la procédure d'imposition des sanctions administratives et, enfin, autoriser l'application de ces sanctions au mineur (7). Il était directement lié au projet de loi modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, déposé le même jour par le gouvernement (8).

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*

---

* *Assistante de recherche UCL (PAI-Human rights of children).*

(1) *Etude des lois du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale & du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale. Ce texte reprend une intervention de l'auteur à la journée d'étude organisée par le service des droits des jeunes de Bruxelles, le 26 avril 2005. Il reprend partiellement certaines réflexions développées dans un article publié dans le* J.D.J. *2003. C., VANDRESSE, «*Punir sans juger : une nouvelle approche dans le cadre de la répression des mineurs?*», J.D.J., 2003, n°227, pp. 3-13.*

(2) *Loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes,* M.B., *10 juin 1999, pleinement entrée en vigueur à la suite de la publication d'un arrêté royal du 7 janvier 2001, publié le 2 février 2001.*

*Voy. également la circulaire du 2 mai 2001 relative à l'exécution de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes. Pour une étude détaillée, voy. A., MASSET, «*La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes*», Le point sur le droit pénal, Liège, CUP, 2000, pp. 211-248 ; A., MASSET, «*Les sanctions administratives dans les communes : en route vers le droit communal armé*», J.T., 2001, pp. 833 et suivantes.*

(3) *M.B., 10 juin 1999.*

(4) *Loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes,* M.B., *10 juin 1999, pleinement entrée en vigueur à la suite de la publication d'un arrêté royal du 7 janvier 2001 réglant la procédure de désignation du fonctionnaire habilité à infliger l'amende administrative.*

*Pour une étude détaillée, voy. A., MASSET, «*La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes*», Le point sur le droit pénal, Liège, CUP, 2000, pp. 211-248 ; A., MASSET, «*Les sanctions administratives dans les communes : en route vers le droit communal armé*», J.T., 2001, pp. 833 et suivantes.*

(5) *J., BOUVIER, «*L'amende administrative : l'inclassable sanction*», Rev. dr. commun., 2004, liv. 4., p. 22.*

(6) *Article 1(1)9 bis de la Nouvelle loi Communale tel que modifié par la loi du (1)3 mai (1)999,* M.B., *10 juin 1999.*

(7) *Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, 2366/001.*

(8) *Doc. Parl, Chambre, 2002-2003, 2367/001.*

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 encore dans les grandes villes, de provoquer la démoralisation de ceux qui sont censés poursuivre ces infractions et affaiblir ainsi l'autorité de l'État». De plus, «*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*[9]».

Le gouvernement entendait permettre de réprimer administrativement toutes les formes d'incivilités ainsi qu'un certain nombre de comportements étant encore exclusivement du ressort de la loi pénale afin d'éviter que ne se perpétue un climat d'insécurité. «*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* [10]».

La loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse [11] et la loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale sont venues consacrer les vœux du gouvernement [12]. Notons que la Ligue des droits de l'Homme ainsi que l'Association «*Défense des enfants-international-Belgique*» ont introduit un recours en annulation de ces deux lois devant la Cour d'arbitrage.

Nous avertissons dès à présent le lecteur sur le fait que seule l'amende administrative fera l'objet de la présente contribution, qui sera divisée en deux chapitres. Le premier consistera en une analyse des lois du 7 mai et du 17 juin 2004. Nous exposerons les compétences de police administrative communale, les types de sanctions pouvant être imposées par les communes et enfin la procédure d'imposition. La seconde partie sera consacrée à une réflexion portant sur l'imposition des sanctions administratives aux mineurs au regard des objectifs de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse.

Chapitre I : analyse

Section I. La compétence du conseil communal en matière de police administrative communale

§1. Les objets de police

Conformément à l'article 135 de la Nouvelle loi communale, il appartient aux communes de faire bénéficier les habitants des avantages d'une «*bonne police*» [13], notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics [14] (il s'agit de manière générale de tout ce qui relève de l'ordre public).

La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes a introduit un 7° à l'article 135 de la Nouvelle loi Communale, autorisant les communes à prendre toutes les mesures nécessaires, afin de combattre toute forme de dérangement public.

Selon l'exposé des motifs, «*la pratique démontre qu'il y a eu bon nombre d'exemples de dérangements qui ne compromettent cependant pas nécessairement l'ordre public, surtout parce que la notion d'ordre public elle-même n'est pas une notion univoque et qu'elle est à tous égards interprétée de manière restrictive par le Conseil d'État lors de la détermination des limites des interventions communales. Ainsi, depuis les années 60, le Conseil d'État fait la distinction entre l'«* ordre public *» moral et l'ordre public «*matériel*», empêchant les communes d'agir lorsque, selon l'opinion du Conseil d'État, uniquement l'ordre «*moral*» est compromis* [15]. *Ainsi, le Conseil d'État estime qu'une discothèque ne peut être fermée pour le simple fait de la présence des mineurs, de trafic ou usage de stupéfiants ou de trafic et usage d'armes. Une fermeture par la commune n'est donc justifiée que lorsqu'un vrai dérangement public est démontré, imposant aux communes une charge de la preuve assez lourde. Le présent projet vise à éviter, pour une partie, cette jurisprudence du Conseil d'État et à accorder plus de liberté d'actions aux communes lorsqu'elles mènent effectivement une politique de sécurité locale, ce qu'elles seront appelées à faire encore plus qu'avant. En ce qui concerne cette dernière affirmation, il suffit de se référer à la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et à l'exposé des motifs joints fixant de façon très précise les responsabilités locales* [16]».

Toutefois, certains auteurs ont souligné que le législateur n'avait pas affirmé que les communes étaient désormais compétentes lorsque l'ordre public moral était compromis. Et de souligner que la notion de dérangement public ne consistait finalement qu'en une atteinte d'intensité moindre à l'une des composantes matérielles de l'ordre public que sont la tranquillité, la sécurité, la salubrité et la propreté. Cette interprétation est confirmée dans la Circulaire OPP 30bis [17] concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7

(9) *Doc. Parl., Chambre, 51 0837/004, p. 3.*

(10) *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.*

(11) *M.B., 25 juin 2004.*

(12) *M.B., 23 juillet 2004. L'entrée en vigueur de cette loi a été fixée au 1er avril 2005 (excepté l'article 5).*

A.R. du 17 mars 2005 fixant l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale, *M.B.*, 24 mars 2005.

(13) *Fr., LAMBOTTE, M., MULLER et V., RAMELOT,* «Les pouvoirs de police des communes», Rev.dr.commun, *2004, liv. 4., p. 58.*

(14) *Ex : limiter les heures d'ouvertures des débits de boissons pour réprimer les bruits troublant le repos des habitants.*

(15) *Notons toutefois quelques exceptions à cette règle. Voy. à cet égard F., LAMBOTTE, M., MULLER et V., RAMELOT,* «Les pouvoirs de police des communes», Rev.dr. comm., *2004, liv.4, pp. 64-65.*

(16) *Doc. Parl., Chambre, 1998-1999, 2031/1, pp. 2-3.*

(17) *M.B., 20 janvier 2005.*

La sanction des tags

mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale [18].

§2. Les sanctions administratives

A. Principe

Le nouvel article 119bis, paragraphe 1, autorise le conseil communal à établir des peines (elles ne peuvent excéder les peines de police) ou [19] des sanctions administratives contre les auteurs d'infractions à ses règlements ou ses ordonnances [20], à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance pour les mêmes infractions. Les communes peuvent toutefois prévoir des sanctions administratives pour un comportement différemment qualifié [21].

Les sanctions qui pourraient être imposées sont de quatre ordres : une amende s'élevant au maximum à 250 euros (125 euros pour les mineurs de plus de seize ans), la suspension et le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune et la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif [22]. L'amende administrative est prononcée par un fonctionnaire désigné par le conseil communal [23]. Les autres sanctions sont prononcées par le collège des bourgmestre et échevins.

Notons que l'article 4 de la loi du 17 juin 2004 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 considérablement les compétences du conseil communal [24]. Selon les termes de la circulaire OPP 30bis concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale [25],cette dépénalisation se justifie par le fait que certains comportements incriminés par le Code pénal sont perçus comme très dérangeants par le citoyen mais auxquels le parquet n'y accorde que trop peu d'importance et, d'autre part, par le fait que certaines infractions sont devenues obsolètes.

Cette abrogation a des conséquences importantes. Ainsi par exemple depuis le 1er avril 2005, les tags ainsi que le tapage nocturne commis par des mineurs âgés de plus de seize ans ne peuvent être sanctionnés que pour autant que ces infractions aient été introduites dans un règlement communal prévoyant pour ce type de méfait soit une sanction administrative, soit une sanction pénale [26], à moins que ces faits soient sanctionnés par d'autres législations [27]. En ce qui concerne les mi-

---

(18) *F., LAMBOTTE, M., MULLER et V., RAMELOT, «*Les pouvoirs de police des communes*», Rev.dr. comm., 2004, liv.4, p. 65. Voy. également J., BOUVIER, «*L'amende administrative communale : l'inclassable sanction*», Rev. dr. comm., 2004, liv. 4., p. 26. «*(…) Les autres exemples cités dans les documents parlementaires (alarmes intempestives, va-et-vient de voitures et abandon de rogatons aux alentours d'une discothèque) ne permettent pas de déduire que le législateur a entendu déroger aux champs d'intervention limité de l'autorité communale en lui confiant autre chose que l'ordre public matériel. Il serait donc bien hasardeux de prétendre que l'objectif d'assimilation de l'ordre public matériel à celui de l'ordre public moral ait été atteint et que le législateur ait entendu renverser la charge de la preuve ou alléger l'obligation de motivation.»*

Il est précisé à l'article 6 de la Circulaire OPP 30bis concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale (M.B., 20 janvier 2005) que le dérangement public constitue un comportement matériel, essentiellement individuel, qui est de nature à troubler le déroulement harmonieux des activités humaines et à réduire la qualité de la vie des habitants d'une commune, d'un quartier, d'une rue d'une manière qui dépasse les contraintes normales de la vie sociale. Il s'agit de formes légères de troubles à la tranquillité, à la sécurité, à la salubrité et à la propreté publique. (Voy. les exemples cités dans cette même circulaire (article 9). Ex : utilisation le dimanche de la tondeuse à gazon, l'incinération de matières qui diffusent une forte odeur incommodante, entraver la circulation en ne tenant pas son chien en laisse,etc.).

(19) *La commune reste par conséquent libre de faire relever de la compétence des autorités judiciaires le non–respect des dispositions inscrites dans ses règlements ou ses ordonnances.*

(20) *Pour une étude détaillée de la notion de règlement et ordonnance, voy J., BOUVIER, «*L'amende administrative communale : l'inclassable sanction*», Rev.dr.commun., 2004, liv. 4, pp. 24-27.*

(21) *Article 12 de la circulaire OPP 30BIS du 3 janvier 2005 concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale,* M.B., *20 janvier 2005. «*Il ne s'agira plus alors d'un cas de double incrimination mais d'un concours d'infraction. Certains comportements peuvent constituer une infraction tant du point de vue pénal que du point de vue administratif*».*

(22) *Article 119bis, §2, de la nouvelle loi communale, modifié par la loi du 17 juin 2004.*

(23) *Voy. article 1 de l'A.R. du 7 janvier 2001 fixant les modalités de la procédure de perception et de la désignation du fonctionnaire aux termes de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes,* M.B., *2 février 2001. Il est prévu à l'article 1 de cet article qu'il appartient au conseil communal de désigner, en qualité d'agent sanctionnateur, le secrétaire communal ou un autre fonctionnaire communal de niveau 1 qui ne peut être le receveur. Il est précisé dans ce même arrêté que le conseil communal peut éventuellement désigner un agent provincial. La mission consistant à infliger des sanctions administratives ne peut être confiée à un membre du personnel de la zone de police.*

(24) *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.

(25) *M.B., 20 janvier 2005.*

(26) *On peut supposer que ces comportement auparavant sanctionnés dans le Code pénal ne seront pas, s'ils sont introduits dans les règlements communaux, sanctionnés par une peine de police, les parquets ayant tendance à classer sans suite les dossiers portant sur ces préventions.*

(27) *En ce qui concerne le bruit : voy. notamment l'Ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain,* M.B., *23 juillet 1997 modifiée par l'Ordonnance du 1er avril 2004 modifiant l'Ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain,* M.B.*26 avril 2004*

neurs de moins de seize ans, l'impunité est des plus totale.

B. Exceptions

La nouvelle loi communale autorise toutefois le conseil communal à prévoir dans ses règlements et ordonnances une amende administrative pour une infraction aux articles 327 à 330 du Code pénal (menaces d'atteinte aux personnes ou aux biens), 398 du Code pénal (les coups et les blessures volontaires), 448 du Code pénal (les injures), 461 et 463 du Code pénal (le vol simple) et 526 du Code pénal (dégradations de monuments et tombeaux), 537 du Code pénal (les abattages ou dégradations d'arbre) et 545 (dégradations de clôture) du Code pénal [28]. Il s'agit là d'une faculté et non d'une obligation. Les communes restent par conséquent libres d'inclure ou non ces délits dans leur réglementation.

C. Le caractère pénal des sanctions administratives

Le Conseil d'État a considéré que «*le caractère pénal, au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (des sanctions administratives) énumérées à l'article 119bis, §2, en projet, ne paraît pas contestable, dès lors qu'elles poursuivent un but essentiellement répressif et qu'elles sont susceptibles de s'adresser au public en général* [29]». Cette précision n'est pas sans conséquence.

Rappelons en effet que la Cour d'arbitrage, dans différents arrêts [30], 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 [31], qui a estimé que des impératifs de souplesse et d'efficacité pouvaient justifier l'intervention préalable d'organes 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 [32] [33].

Notons toutefois que si le recours à la répression administrative semble acquis dans son principe [34], 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 [35].

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 trouverait 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*» [36].

Par conséquent, 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,etc.) et de forme (principes d'indépendance et d'impartialité du tribunal, les droits de la défense, les voies de recours,etc.) applicables dans le cadre de la répression «*pénale*».

Section II. La procédure d'imposition de l'amende administrative

§1. Constatation

Dans le cadre de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives

---

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

(29) *Doc. Parl., Chambre, 1998-1999,n°2031/1-, p.15.*

(30) «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 des 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.*

(31) *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.*

(32) *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.*

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

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 matchs de football, Doc. Parl., Chambre, 1997-1998, n°1572/1, p. 2. F., LAGASSE, «Amendes administratives, droit pénal général et Cour d'arbitrage», *J.T.T., 1997, p. 353.*

Voy. également C.A., 15 septembre 2004, R.D.P.C., 2005, pp. 188-198 et note de H.-D., BOSLY.

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

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

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

Seuls les fonctionnaires de police sont habilités à contrôler l'identité des personnes

dans les communes, seuls les fonctionnaires de police et les agents auxiliaires de police pouvaient dresser un procès-verbal constatant les infractions aux règlements et ordonnances communaux [37].

Le gouvernement a toutefois considéré qu'il était utile d'étendre ce pouvoir à d'autres fonctionnaires [38].

Ainsi, la loi du 7 mai 2004 rappelle que les infractions aux règlements et aux ordonnances communaux doivent être constatées par un procès-verbal par un fonctionnaire de police ou un auxiliaire de police. Elle précise toutefois que les infractions pouvant uniquement faire l'objet d'une sanction administrative pourront également faire l'objet d'un constat par :

- les agents communaux qui répondent aux conditions minimales fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétence et désignés à cette fin par le conseil communal [39].
- les agents des sociétés de transport en commun appartenant à une des catégories déterminées par le Roi [40].

La loi précise également que les agents de gardiennage, désignés à cette fin par le conseil communal, pourront également déclarer les infractions qui peuvent uniquement être sanctionnées par des sanctions administratives, auprès de l'agent de police ou de l'agent auxiliaire de police et ceci uniquement dans le cadre des activités visées à l'article 1er, §1er, alinéa 1er, 6° [41] de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services internes de gardiennage [42]. Les dépositions des agents de gardiennage ne pourront par conséquent pas porter sur les personnes [43] et devront «*se rapporter exclusivement à la situation immédiatement perceptible de biens se trouvant sur le domaine public*». Selon les termes de la circulaire OPP 30bis concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale [44], les agents de gardiennage exerceront de ce fait une mission de surveillance pour la commune.

Les procès-verbaux dressés par les fonctionnaires de police ne se voient octroyés d'aucune force probante particulière. Ils ont par conséquent valeur de simples renseignements.

Rappelons enfin que seuls les fonctionnaires de police sont habilités à contrôler l'identité des personnes dans le cadre de leur fonction de police administrative et judiciaire [45], ce qui n'est pas sans conséquence pour les agents communaux ainsi que les agents des sociétés de transport dont la mission sera, dans les faits, plus que limitée si le contrevenant refuse de décliner spontanément son identité.

§2. Les poursuites dans le cadre de l'imposition d'une amende

La loi introduit des procédures différentes suivant que les faits sont punissables uniquement d'une sanction administrative, ou que les faits sont à la fois constitutifs d'une infraction pénale et d'une infraction administrative.

A. Infractions passibles d'une sanction administrative [46]

Lorsque l'infraction est uniquement passible d'une sanction administrative, l'original du constat est envoyé au fonctionnaire désigné par le conseil communal. Ce fonctionnaire ne peut être le même que celui qui constate les infractions.

B. Infractions passibles d'une sanction administrative ou d'une sanction pénale - application du principe «*non bis in idem*» [47].

Lorsque les faits sont punissables d'une sanction administrative ou d'une sanction pénale [48], la loi instaure une procédure particulière afin de respecter le principe du «*non bis in idem*» consacré à l'article 14, §7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques [49].

---

(37) Ancien article 119bis, para. 6. de la nouvelle loi communale.

(38) Doc. Parl, Chambre, 2002-2003, 2366/001 et 2367/001, p. 7.

(39) A.R. du 5 décembre 2004, M.B., *29 décembre 2004. Les agents communaux doivent notamment suivre une formation de 40 heures dispensée par les académies de police et répondre à des conditions de diplôme (enseignement secondaire supérieur ou inférieur avec 5 ans d'expérience).*

(40) À ce jour, aucun arrêté royal n'a été adopté en la matière.

(41) Voy. erratum du 29 novembre 2004.

(42) Article 119bis nouveau de la loi communale tel que modifié par la loi du 17 juin 2004.

*Selon les travaux préparatoires, «*les agents de gardiennage susmentionnés ne disposent pas de plus de compétence que n'importe quel témoin qui, par exemple, conformément à l'article 30 du Code d'instruction criminelle, pourrait déclarer à la police ce qu'il a constaté*».*

Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, n°50-2366/001, p. 9.

*Comme l'ont par ailleurs souligné certains parlementaires, notons que l'article 30 du Code d'instruction criminelle vise des infractions graves. Article 30 du Code d'instruction criminelle : «*Toute personne qui aura été témoin d'un attentat, soit contre la sûreté publique, soit contre la vie ou la propriété d'un individu, sera pareillement tenue d'en donner avis au procureur du Roi soit du lieu du crime ou du délit, soit du lieu où l'inculpé pourra être trouvé*».*

(43) Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, 2366/001 et 2367/001, p. 9.

(44) M.B., 20 janvier 2005.

(45) Article 34 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, M.B., *22 décembre 1992.*

(46) Article 119bis, §7 de la Nouvelle loi Communale.

(47) Article 119bis, §7 de la Nouvelle loi Communale.

*(48) Sur la question de l'interprétation à donner au mot «*ou*» voy. F., van LEEUW, «*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*»,* J.D.J., *2004, pp. 9-14.*

Notons que « le collaborateur de la ministre rappelle que des discussions ont eu lieu à ce propos. La préférence a toutefois été donnée au mot «*ou*». On se trouve ici devant une définition du champ d'application de la mesure. Il confirme qu'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 peuvent s'appliquer cumulativement*». (*Doc. Parl., *Chambre, 2003-2004, n°0837/004, p. 14).*

(49) «Nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays».

Rappelons en effet que les sanctions administratives telles qu'énoncées ci-dessus présentent un caractère pénal.

La loi prévoit que l'original du constat est envoyé au procureur du Roi dans les 15 jours de la constatation de l'infraction. Une copie est transmise au fonctionnaire.

a) Première catégorie d'infractions mixtes (menaces contre les personnes, coups et blessures, injures, vols simples) (50)

Si les faits sont passibles d'une peine prévue aux articles 327 à 330, 398, 448, 461, et 463 du Code pénal, le fonctionnaire désigné par le conseil communal ne peut infliger une amende administrative que dans l'hypothèse 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 (51).

À partir du moment où le procureur du Roi n'a pas répondu dans ce délai, l'infraction ne pourra plus faire l'objet que d'un traitement pénal. Par conséquent, pour qu'une sanction administrative puisse être imposée, il appartient au Procureur du Roi d'informer le fonctionnaire de l'opportunité de cette dernière.

b)Seconde catégorie d'infraction mixte (dégradation de monuments, destruction d'arbres, destruction de clôtures) (52)

Dans ces 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 charges suffisantes (il s'agit, selon nous, de l'hypothèse d'un classement sans suite technique). 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.

Le délai une fois expiré (53), 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 (il s'agit, selon nous, de l'hypothèse d'un classement sans suite pour cause d'opportunité), a fait savoir qu'il ne réservera pas de suite aux faits.

c) Troisième catégorie : le fait visé fait l'objet d'une amende administrative et d'une disposition pénale autre que celles visées au paragraphe a) et b).

La loi ne prévoit pas la procédure à suivre lorsque le fait visé peut faire l'objet d'une amende administrative ou d'une sanction pénale (hypothèse du concours d'infraction).

Selon les termes de la circulaire OPP31bis, lorsque le fait est susceptible de constituer à la fois une infraction pénale et une infraction administrative, il faudra veiller à respecter le principe «*non bis in idem*».

Elle précise que dans cette hypothèse, la procédure pénale a la priorité sur la procédure administrative et l'original du procès-verbal doit être transmis au procureur du Roi dans les quinze jours de la constatation du fait. Une copie est transmise au fonctionnaire chargé d'infliger l'amende administrative. Elle prévoit également que même si l'article 119bis n'en fait pas état, il convient de laisser au procureur du Roi un délai d'un mois pour indiquer au fonctionnaire qu'une information ou une instruction a été ouverte ou que des poursuites ont été entamées. Si le procureur du Roi n'a pas répondu au terme de ce délai, une sanction administrative peut être infligée.

§3. L'imposition de la sanction

A. Les droits de la défense

Lorsque le fonctionnaire considère opportun d'imposer une amende administrative, ce dernier doit suivre une procédure particulière permettant de respecter les droits de la défense.

Ainsi, lors de l'introduction de la procédure, le contrevenant est averti de ses droits (54) par lettre recommandée à la poste et reçoit une copie du procès-verbal. Le contrevenant a le droit de consulter son dossier et a la possibilité d'exposer ses moyens de défense par écrit (lettre recommandée) dans un délai de quinze jours à compter du jour de la notification de la lettre recommandée. Il peut à cette occasion demander au fonctionnaire à pouvoir présenter oralement sa défense. Il peut être assisté ou représenté par un avocat (55).

Notons toutefois que le contrevenant n'a pas le droit d'exposer oralement ses moyens de défense si le fonctionnaire estime que l'amende qui devrait être imposée, n'excèdera pas 2500 francs (56).

La sanction administrative doit être proportionnée à la gravité des faits commis et tenir compte de l'éventuelle récidive. La loi précise également que la constatation de plusieurs infractions concomitantes au même règlement ou ordonnance donnera lieu à une sanction administrative unique, proportionnée à la gravité de l'ensemble des faits (57).

---

(50) *Article 119bis, § 8 de la Nouvelle loi Communale.*

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

(52) *Article 119bis, §8 de la Nouvelle loi Communale.*

(53) *Il faudra mettre en place une procédure permettant au fonctionnaire de connaître de manière précise la date à laquelle le PV a été transmis au parquet.*

(54) *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.*

(55) *Article 119bis, §9 de la Nouvelle loi Communale.*

(56) *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.*

La circulaire OPP30bis mentionne le montant de 60 euros (article 34).

(57) *Article 119bis, §5 de la Nouvelle Loi Communale.*

Appel de l'amende administrative

B. La motivation

La loi ne précise rien en ce qui concerne la motivation, contrairement à d'autres législations telles que la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matchs de football qui précise en son article 29 l'obligation de motivation de la décision prise par le fonctionnaire imposant une amende administrative. Mais il ressort de la lecture des travaux préparatoires [58] que cette obligation de motivation, impliquant l'indication dans l'acte des considérations de droit ou de fait servant de fondement à la décision, ne doit pas être inscrite dans la loi, l'obligation de motivation consistant en un principe général [59].

C. La notification de la décision

La décision d'imposition d'une amende administrative est notifiée au contrevenant par une lettre recommandée [60]. La loi ne prévoit aucun délai.

Notons toutefois que la Cour de cassation [61] a considéré que la notification de l'amende administrative visée dans la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football devait être réalisée dans le délai de prescription établi par l'article 32 de cette même loi. Comme l'a souligné J. Bouvier, il faut considérer que, par analogie, les sanctions administratives prononcées par le fonctionnaire communal sur la base de la loi relative aux sanctions administratives dans les communes devront être notifiées dans le délai de prescription de 6 mois [62].

La décision a force exécutoire à l'échéance du délai d'un mois à compter du jour de sa notification, sauf en cas d'appel [63].

D. La procédure de médiation

La 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 [64]. Cette procédure a pour seul objet de permettre à l'auteur de l'infraction d'indemniser ou de réparer le dommage qu'il a provoqué. La loi ne précise pas si la réussite de la médiation empêche l'imposition d'une amende. Il semble toutefois que le législateur entend éviter qu'une amende soit infligée en cas de réussite de la médiation [65]. Notons toutefois que la circulaire OPP30bis (art.33) concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale précise que le fonctionnaire peut néanmoins envisager d'infliger une amende administrative moins élevée ou de ne pas sanctionner du tout lorsque la réparation du dommage ou l'indemnisation est intervenue.

§4. Appel de la décision

Le contrevenant qui se voit infliger une amende administrative a la possibilité de faire appel de cette décision devant le tribunal de police dans le mois de la notification de la décision et ce par requête écrite.

Il appartient au tribunal de police de statuer, dans le cadre d'un débat contradictoire et public, sur les recours introduits contre les amendes administratives et de juger de leur légalité et de leur proportionnalité [66]. La décision du tribunal de police n'est pas susceptible d'appel.

La commune dispose également d'une possibilité de faire appel «*en cas de non-imposition d'une amende administrative*». Selon les termes des travaux préparatoires, il faut considérer que la commune ne peut faire appel que lorsque son fonctionnaire désigné à l'imposition des sanctions n'en applique aucune [67].

Cette possibilité peut paraître étonnante. Notons toutefois qu'il ressort des travaux préparatoires que le législateur entendait limiter l'appel de la commune à l'hypothèse où le fonctionnaire désigné pour infliger les sanctions administratives serait un fonctionnaire provincial [68].

Cette interprétation est reprise dans la circulaire OPP30bis du 3 janvier 2005, qui précise que la commune ne pourra faire appel que pour autant qu'aucune sanction administrative n'ait été imposée.

Selon J. Bouvier, rien n'empêcherait cependant les communes de faire appel d'une décision imposée par un fonctionnaire communal. «*Compte tenu d'ailleurs de l'indépendance présumée du fonctionnement par rapport à l'autorité communale dans l'exercice de ces fonctions, l'on peut parfaitement imaginer qu'une éventuelle décision d'exonération ne soit pas nécessairement partagée par l'autorité communale* [69]».

---

(58) Doc. Parl.,Chambre, 1998-1999, n°2031/4, p. 14.

*(59) J., BOUVIER, «*L'amende administrative communale : l'inclassable sanction*», Rev.dr.commun., 2004, liv. 4, p. 40.*

*(60) Article 37 de la circulaire OPP30bis du 3 janvier 2005 (*M.B.*, 20 janvier 2005) : «*Le fonctionnaire désigné informe l'intéressé de la décision par courrier recommandé qui, conformément à l'article 109 de la nouvelle loi communale, doit être signé par le bourgmestre et contresigné par le secrétaire communal. À la notification de la décision est joint un formulaire de transfert ou de virement que l'intéressé pourra utiliser tout en informant l'intéressé que l'amende administrative peut également être payée entre les mains du receveur communal*».*

(61) Cass., 16 avril 2004, Rev.dr.comm.*, 3/2004, p. 52.*

*(62) Voy. J., BOUVIER, «*L'amende administrative communale : l'inclassable sanction*», Rev.dr.commun., 2004, liv. 4, p. 41.*

(63) Article 119bis, §11 de la Nouvelle Loi Communale.

(64) Article 119 ter de la Nouvelle Loi Communale.

La loi ne fixe pas les modalités de la médiation. Il ressort de la lecture des travaux préparatoires que le système de médiation peut être d'une grande souplesse et peut notamment consister en une audition des personnes en cause par un fonctionnaire communal. Doc. Parl., Chambre, 2366/001, 2367/001, p. 7.

*(65) «*Il faut relever que la médiation ici en cause vise simplement à éviter que la sanction administrative ne soit infligée parce que le contrevenant a accepté d'indemniser la victime ou de réparer, par tout moyen approprié, le dommage qu'il a provoqué*», Doc. Parl., Chambre, 2366/001, 2367/001, 2002-2003, p. 10.*

*J., BOUVIER, «*L'amende administrative communale : l'inclassable sanction*», Rev. dr.comm., 2004, liv. 4, p. 37.*

(66) Article 119bis de la nouvelle loi communale, §12.

(67) Doc. Parl., Chambre, 1998-1999, n°2031/1, p. 6.

(68) Doc. Parl., Chambre, 1998-1999, n°2031/1, p. 6.

*(69) J., BOUVIER, «*L'amende administrative communale : l'inclassable sanction*», Rev. dr.comm., 2004, liv. 4, p. 43.*

§5. Les mineurs

A. L'amende

La loi prévoit que les mineurs ayant atteint l'âge de seize ans peuvent faire l'objet d'une amende administrative, limitée toutefois à 125 euros (250 euros pour les adultes) [70].

On peut dans un premier temps s'interroger sur le sort des amendes. Qui va payer l'amende dès lors que les mineurs sont généralement insolvables ? La loi ne prévoit en effet pas 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 [71], comme il l'est par exemple précisé à l'article 67 de la loi relative à la police de la circulation routière. Rappelons toutefois que dans le cadre de la problématique du roulage, le juge dispose d'autres mesures pour sanctionner le mineur telles que la déchéance du droit de conduire ou encore la confiscation de la mobylette, ce qui n'est pas le cas dans le cadre de la procédure d'imposition d'une amende administrative par un fonctionnaire communal.

On peut également se demander dans quelle mesure cette disposition ne viole pas l'article 40 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant qui stipule que les États parties reconnaissent à tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui et qui tienne compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci.

Est-ce que le payement d'une amende est une mesure de nature à permettre la réintégration du mineur dans la société ? Il est vrai que si le mineur est tenu de payer une amende, on peut imaginer que ce dernier recherche un petit job qui pourrait lui permettre de trouver une certaine satisfaction et qui lui donnerait la possibilité de jouer un rôle qui pourrait être constructif au sein de la société (ex : baby-sitting, aide aux personnes âgées, etc.). On peut toutefois craindre que le mineur n'envisage pas cela de cette façon et considère qu'il ne fait que travailler pour payer sa dette et non pour lui permettre de faciliter sa réintégration dans la société.

B. Garanties procédurales particulières : l'assistance d'un avocat

Lorsque le mineur n'a pas d'avocat, il lui en est désigné un d'office [72].

Notons que la Circulaire OPP30bis du 3 janvier 2005 précise que l'assistance d'un avocat est obligatoire pour les infractions mixtes et les infractions administratives (article 35).

C. Procédure de médiation obligatoire

Avant l'imposition d'une amende administrative à un mineur, la commune doit prévoir la mise en œuvre d'une procédure de médiation [73].

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. La loi ne précise pas si la réussite de la médiation empêche l'imposition d'une amende. Il semble toutefois que le législateur entend éviter qu'une amende soit infligée en cas de réussite de la médiation [74].

Notons toutefois que la circulaire OPP30bis (article 33) concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale précise toutefois que le fonctionnaire peut envisager d'infliger une amende administrative moins élevée ou de ne pas sanctionner du tout lorsque la réparation du dommage ou l'indemnisation est intervenue.

Cette disposition posera des difficultés. Rappelons en effet que le mineur non émancipé est frappé, en matière civile, d'une incapacité générale et ne peut dès lors poser des actes judiciaires et juridiques sans être représenté et ce dans un souci de protection [75]. Il existe toutefois des exceptions à cette incapacité. Le mineur doué de discernement est dans certains cas, fixés soit par la loi, soit par la jurisprudence [76], autorisé à poser des actes juridiques et judiciaires seul ou moyennant une autorisation. Il s'agit des actes personnels, des actes conservatoires et les actes autorisés par la loi ne portant pas atteinte à cette volonté de protection. «*Il est [ainsi] reconnu au mineur la capacité de poser seul des actes juridiques et judiciaires qui ne por-*

---

(70) *Article 119bis nouveau, §2, de la Nouvelle loi communale.*

(71) *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».

(72) *Article 119Bis nouveau de la nouvelle loi communale, par. 9bis.* «Lorsqu'une personne de moins de dix-huit ans est soupçonnée d'une infraction sanctionnée par une amende administrative, le fonctionnaire en avise le bâtonnier de l'ordre des avocats, afin qu'il soit veillé à ce que l'intéressé puisse être assisté d'un avocat. 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. Copie de l'avis informant le bâtonnier de la saisine est jointe au dossier de la procédure. Lorsqu'il y a conflit d'intérêt, le bâtonnier ou le bureau d'aide juridique veille à ce que l'intéressé soit assisté par un avocat autre que celui auquel ont fait appel ses père et mère, tuteur, ou personne qui en ont la garde ou qui sont investis d'un droit d'action».

Notons que la circulaire OPP30bis du 3 janvier 2005 précise que l'assistance d'un avocat est obligatoire pour les infractions mixtes et les infractions administratives (article 35).

(73) *Article 119ter de la Nouvelle loi Communale.*

(74) «Il faut relever que la médiation ici en cause vise simplement à éviter que la sanction administrative ne soit infligée parce que le contrevenant a accepté d'indemniser la victime ou de réparer, par tout moyen approprié, le dommage qu'il a provoqué», Doc. Parl, *Chambre, 2366/001, 2367/001, 2002-2003, p. 10.*

J., BOUVIER, «L'amende administrative communale : l'inclassable sanction», *Rev. dr.comm., 2004, liv. 4, p. 37.*

(75) *V., POULEAU,* «Les différents seuils d'accès à la capacité du mineur d'âge non émancipé», Rev Trim. Droit. Fam., *1990, p. 4.*

(76) *Les cours et tribunaux ont précisé que le régime d'incapacité du mineur était fondé sur la nécessité de protéger le mineur n'ayant pas un total discernement. Voy. pour une étude détaillée V. POULEAU,* ibid., *pp. 3-37.*

L'avocat devrait également être présent dans le cadre du processus de médiation

tent pas atteinte à cette volonté de protection, c'est-à-dire des actes personnels, les actes conservatoires et les actes spécifiques autorisés par la loi [77]».

Il nous parait évident que le contrat qui porte sur les sommes dues à la victime pour réparer son dommage moral et/ou matériel ne pourrait sans conteste faire l'objet d'un accord sans que le mineur ne soit représenté. Il s'agit là d'un contrat portant sur des obligations civiles[78] et pour lequel ni la loi, ni la jurisprudence ne prévoit, à raison, d'exception au mécanisme de représentation. Or, la loi ne prévoit pas la convocation des parents.

Toute autre chose est selon nous les engagements pris par le mineur consistant par exemple à réparer en nature les dommages, tels que l'effacement de TAG. Faut-il considérer que le mécanisme de représentation doit s'appliquer ? Nous ne le pensons pas. Nous considérons en effet que les obligations contractées par le mineur présentent un caractère à ce point personnel qu'elles doivent être affranchies de tout contrôle de l'autorité parentale.

La protection du mineur doit cependant être garantie de manière drastique. En effet, il y a lieu d'être particulièrement vigilant au fait que le mineur ne soit contraint à accepter des mesures de réparation en nature alors que, par exemple, il contesterait la matérialité des faits. Il nous parait par conséquent indispensable que l'avocat soit également présent dans le cadre du processus de médiation.

D. Appel de la décision

Après la prononciation de l'amende administrative, un recours est ouvert devant le tribunal de la jeunesse[79]. Le recours est gratuit et introduit par requête écrite. Le tribunal devra statuer dans le cadre d'un débat contradictoire et public sur les recours introduits et aura à juger de la légalité et de la proportionnalité de l'amende imposée qu'il pourra soit confirmer soit réformer.

Le tribunal de la jeunesse peut également 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 [80]. 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 avants-projets n'appelleraient peut-être pas la 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*» [81].

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. Un mineur pourrait par conséquent être placé par le tribunal de la jeunesse.

La décision du tribunal de la jeunesse n'est pas susceptible d'appel.

Il convient à cet égard de faire quelques observations.

Comme nous l'avons souligné précédemment, la Cour européenne des droits de l'homme admet que des organes administratifs, ne répondant pas à toutes les caractéristiques d'un tribunal au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, prononcent des amendes administratives pour autant que le justiciable puisse introduire un recours «*de pleine juridiction*» contre les décisions de ces autorités devant un tribunal qui répond à toutes les exigences du procès équitable. Selon la Cour, il faut entendre par un «*recours de pleine juridiction*» le fait que l'organe judiciaire puisse «*réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise, rendue par l'organe inférieur*» [82] [83] ce qui est le cas en l'espèce, le tribunal de la jeunesse devant juger de la légalité et de la proportionnalité de l'amende imposée qu'il pourra soit confirmer soit réformer, mais étant également en droit

---

(77) *T., MOREAU,* L'autonomie du mineur en justice , *Faculté de droit des Facultés universitaires Saint-Louis, Journal du droit des Jeunes, Journée d'étude 24 octobre 1997, 1997, p. 3.*

(78) *Rappelons que «* l'obligation civile instaure un lien de droit entre (au mois) deux personnes, appelées respectivement le créancier et le débiteur, en vertu duquel la première peut exiger -s'il le faut en justice- de la seconde l'accomplissement d'une prestation (de dare, de facere ou de non facere), selon les cas *». P. WERY,* Droit des obligations*, Université catholique de Louvain, 2004-2005, p. 1.*

(79) *Article 119 bis, §12, de la Nouvelle loi Communale.*

(80) *Article 119bis, §12 de la Nouvelle loi Communale.*

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

(82) *Cour européenne des droits de l'homme, affaire Sylvester'Horeca Service contre Belgique, 4 mars 2004, §27.*

(83) *S. van Drooghenbroeck a toutefois précisé que «*le pouvoir de réformation auquel il est fait ici allusion n'implique pas nécessairement le pouvoir pour le juge saisi de substituer sa propre décision à celle de l'administration s'il l'estime illégale. Le tribunal ne cesse pas d'être «de pleine juridiction» par cela seul que son pouvoir se borne à renvoyer le dossier à l'administration s'il estime que la décision de celle-ci est illégale*».*

*S., van DROOGHENBROECK, «*Les principes généraux du procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme*», p.13.http://www.icampus.ucl.ac.be/DRHO3405/document/Proces_equitable_20041.pdf*

de substituer à l' amende administrative prononcée par le fonctionnaire communal une mesure de garde, de préservation et d'éducation, en ce compris le placement.

Rappelons que la décision du tribunal de la jeunesse ne pourra faire l'objet d'un appel [84], ce qui n'est pas sans poser de difficultés. En effet, hormis cette hypothèse, toute décision prise par le tribunal de la jeunesse est susceptible d'appel [85]. S'il est vrai qu'aucune disposition de la Convention européenne des droits de l'homme ne crée un double degré de juridiction [86], S. van Drooghenbroeck rappelle toutefois que si un état instaure une procédure d'appel, il ne peut priver, sans justification objective et raisonnable, une ou plusieurs catégories de justiciables du bénéfice des procédures instituées [87].

Compte tenu du type de sanctions pouvant être prononcées par le tribunal de la jeunesse, et ce d'autant plus qu'elles peuvent être différentes de celles prononcées par le fonctionnaire communal et instaurer éventuellement une privation de liberté, nous considérons qu'il n'existe aucune justification objective permettant de considérer que le mineur n'est pas en droit de faire appel de cette décision. On peut donc penser que le fait que le mineur ne dispose pas de la faculté de faire appel de la décision du tribunal de la jeunesse est une mesure discriminatoire ne reposant sur aucun critère objectif.

Notons d'ailleurs que dans le cadre des procédures d'imposition d'amendes administratives, les justiciables sont en général en droit de faire appel devant une Cour d'appel de la décision du tribunal de première instance suite à un recours introduit contre la décision prononcée par un organe administratif. Ainsi par exemple, dans le cadre de la procédure d'imposition des amendes administratives en cas d'infraction à certaines lois sociales, la partie ayant succombé est en droit de faire appel, devant la cour du travail, de la décision prononcée par le tribunal du travail suite au recours introduit par l'employeur contre la décision du directeur général lui infligeant une amende administrative [88] [89].

Chapitre II
Sanction administrative et protection de la jeunesse

Section I. Mineur, sanctions administratives et procédure : l'arrêt de la Cour d'arbitrage portant sur la loi sur la sécurité lors des matchs de football

La loi sur la sécurité lors des matchs de football prévoit notamment divers comportements qui peuvent troubler le déroulement d'un match de football dans le chef des personnes présentes dans le stade, à l'égard desquelles une amende administrative (de dix mille francs à deux cent mille francs [90]) ou une interdiction de stade administrative d'une durée de trois mois à cinq ans peut être prononcée.

Un appel de cette décision peut être introduit devant le tribunal de police.

Sur la base de cette loi, une commission administrative (cellule football du Ministère de l'intérieur) a infligé une interdiction de stade de 18 mois à un contrevenant mineur au moment des faits, faits qui consistaient en une infraction pénale. Ce mineur a fait appel de la décision devant le tribunal de police d'Anvers. Ce tribunal a posé trois questions préjudicielles à la Cour d'Arbitrage qui a été amenée à examiner si l'instauration des sanctions administratives prévues dans la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matchs de football en général et l'article 31 de cette loi en particulier résistait au contrôle de proportionnalité lorsque ces sanctions étaient prononcées à l'encontre de mineurs, 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 [91].

Dans son arrêt du 6 novembre 2002, la Cour d'arbitrage constate que 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, § 1er, de la loi du 8 avril 1965

(84) *Article 119bis, §12, de la Nouvelle loi communale.*

(85) *Article 58 de la loi du 8 avril 1865 relative à la protection de la jeunesse.*

(86) *Précisions toutefois que l'article 2 du 7ème protocole additionnel de la Convention impose en principe le double degré de juridiction en matière pénale. La Belgique ne l'a toutefois pas encore ratifié.*

«1. Toute personne déclarée coupable d'une infraction pénale par un tribunal a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation. L'exercice de ce droit, y compris les motifs pour lesquels il peut être exercé, sont régis par la loi.

2. Ce droit peut faire l'objet d'exceptions pour des infractions mineures telles qu'elles sont définies par la loi ou lorsque l'intéressé a été jugé en première instance par la plus haute juridiction ou a été déclaré coupable et condamné à la suite d'un recours contre son acquittement».

Notons également que le Pacte International relatif aux droits civils et politiques prévoit à l'article 14, §5 l'instauration d'un double degré de juridiction en matière pénale. La Belgique a toutefois émis une réserve quant à cet article au moment de la ratification.

(87) *S., van DROOGHENBROECK,* «Les principes généraux du procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme», *p.5.http://www.icampus.ucl.ac.be/DRHO3405/document/Proces_equitable_20041.pdf*

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt relatif à certains aspects de la législation linguistique de l'enseignement en Belgique du 23 juillet 1968, Série A, n°11, §25.

(88) *Article 8 de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales,* M.B., *13 juillet 1971 et l'article 607 du Code judiciaire :* «La Cour d'appel connaît de l'appel des décisions rendues en premier ressort par les tribunaux du travail et par les présidents des tribunaux du travail».

(89) *F., LAGASSE,* «Amendes administratives, droit pénal général et Cour d'arbitrage», J.T.T., *1997, p. 356.*

(90) *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.*

(91) *Pour une analyse détaillée, voy. C., VANDRESSE,* «Punir sans juger : une nouvelle approche dans le cadre de la répression des mineurs ?», J.D.J., *2003, n°227, p. 7.*

La question de l'impunité semble centrale

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.

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 toutefois considéré qu'il n'existait aucune justification raisonnable, lorsqu'il s'agit de matchs 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 la sécurité lors des matchs de football selon la procédure organisée par celle-ci.

Suite à cet arrêt, la loi relative à la sécurité lors des matchs de football a été modifiée par la loi du 10 mars 2003 (92). 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 matchs de football, notamment à l'égard des mineurs (93). Cette loi a notamment introduit la possibilité de faire appel de la décision devant le tribunal de la jeunesse lorsque la sanction administrative a été imposée à un mineur au moment des faits et accorde à ce dernier des garanties procédurales particulières.

Que retenir de cet arrêt ? Selon nous, la Cour ne paraît pas, en soi, interdire le principe du recours des sanctions administratives à l'encontre des mineurs. Elle semble toutefois considérer qu'il faille une justification raisonnable pour permettre au législateur d'abandonner le souci qu'il a manifesté de protéger les mineurs et de préserver leur avenir en leur accordant des garanties procédurales particulières, qui, selon nous, visent également le droit d'être jugé par un juge de la jeunesse et de se voir imposer des mesures de garde, de préservation et d'éducation.

Section II. Réflexions générales

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

Ces nouvelles lois nous amènent à nous poser la question suivante : 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 relative à la protection de la jeunesse prévoit trois hypothèses (94) dans lesquelles le système protectionnel ne s'applique pas à des mineurs.

Ces exceptions se justifieraient 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* (95)».

En ce qui concerne la loi relative à la sécurité lors des matchs 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 (96).

En ce qui concerne les lois modifiant la nouvelle loi communale et la loi 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 (97). 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 (98).

La question de l'impunité semble donc centrale.

---

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

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

(94) *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.*

(95) *F., TULKENS et T., MOREAU,* Droit de la jeunesse, Aide, Assistance, Protection, *Bruxelles, Larcier, 2000, p. 629.*

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

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

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

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 catégories 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*»[99].

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 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[100].

De plus, rappelons qu'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.

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 matchs 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 assez 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[101].

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[102], 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.

Conclusion

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

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'une brèche s'ouvre et permet une diminution de facto de l'âge de la responsabilité pénale du mineur.

Notons ainsi par exemple que dans les travaux préparatoires de loi modifiant la loi relative à la sécurité lors des matchs 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[103].

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. 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*»[104].

Ainsi par conséquent, 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 cette question fasse l'objet de débats, certainement difficiles, mais néanmoins essentiels.

---

(99) Les Novelles, Protection de la jeunesse, Bruxelles, Larcier, 1978, n°1035.

(100) F., TULKENS et T., MOREAU, Droit de la jeunesse, Aide, assistance, protection*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 631.*

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

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

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

(104) Pasinomie, 1912, p. 318.

Remettre en question un traitement spécifique pour les jeunes

Seize ans, l'âge d'une nouvelle majorité... intermédiaire ?

par Frédéric Van Leeuw*

Il y a beaucoup à dire sur le pouvoir élargi que le législateur a décidé d'accorder aux communes en matière d'amendes administratives. En tout état de cause, la volonté d'appliquer cette réforme à certains mineurs semble révélatrice de la tendance de plus en plus accentuée de notre société à remettre en question un traitement spécifique pour les jeunes. Vues sous cet angle, ces lois, qui pourraient paraître anecdotiques puisqu'elles ont pour objectif affiché de s'attaquer aux incivilités – entendez par-là les infractions de trop petite importance pour «intéresser» le judiciaire –, ne le sont en fait pas du tout ! Ainsi, l'âge de seize ans, choisi par le législateur pour qu'un mineur puisse être sanctionné par des amendes administratives entraîne une série de conséquences pour le mineur lui-même et son entourage – cela va de soi -, mais aussi pour les acteurs de terrain et en particulier pour les magistrats du parquet et du siège.

Il n'y en a pas que pour l'aspect protectionnel ou pénal. En effet, la possibilité d'infliger une amende à un mineur, alors que les parents ou tuteurs ne sont pas à la cause, pose question [(1)]. Comment le législateur entend-t-il astreindre un mineur en son nom propre au paiement d'une somme d'argent alors qu'il n'a pas encore la gestion de son patrimoine [(2)] ?

Outre cette première difficulté, le seuil de l'âge de seize ans en entraîne également d'autres sur le plan de la logique de notre système pénal. Tout d'abord, en introduisant une nouvelle fois cet âge de seize ans comme âge charnière pour l'application aux mineurs d'un système similaire à celui applicable aux adultes, le législateur semble définir un âge à partir duquel un mineur pourrait être estimé pleinement responsable de ses actes. Ce constat est corroboré par le fait que, pour la présente réforme, le législateur a presque complètement oublié de tenir compte du rôle des parents dans la procédure mise en place, comme s'il s'adressait à de jeunes adultes [(3)]. En d'autres termes, c'est comme si un seuil venait à être défini pour l'imputabilité pénale, alors même que la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse avait justement fait le choix judicieux de ne pas se poser cette question. Parler de «*faits qualifiés infraction*» en lieu et place d' «*infractions*» n'est pas qu'une subtilité terminologique, mais a tout son sens. Quelque part, la logique de tout le système, centré sur la personne de l'enfant, me paraît être fondamentalement remise en cause par cette réforme ponctuelle, qui n'entend pourtant viser que certains faits particuliers. Le danger parait évident : comme l'a relevé le professeur M. Born, chaque fois qu'on se centre sur des faits, on oublie la personne [(4)] !

En outre, la nouvelle législation semble avoir des conséquences inattendues et qui n'ont en tout cas pas été pointées dans les travaux préparatoires. Supprimer des infractions de l'arsenal pénal et permettre aux communes de sanctionner ces comportements au niveau administratif, après seize ans, a pour corollaire surprenant que ces mêmes comportements ne pourront plus faire l'objet de la moindre poursuite avant cet âge. Dès lors qu'il ne s'agit plus de «*faits qualifiés infraction*», il sera impossible de «*punir*» par exemple un «*taggeur*» de quinze ans. Dans un tel cas, seule une réparation civile serait envisageable, là où un mineur de seize ans pourrait se voir infliger une amende administrative et, s'il fait appel, se retrouver devant le tribunal de la jeunesse. Vous avez dit inégalité ?

Même entre mineurs du même âge, la question se pose, puisque la réforme se contente de supprimer l'arrêté-loi du 29 décembre 1945 portant interdiction des inscriptions sur la voie publique, sans se préoccuper d'autres législations en vigueur, comme l'article 526 du Code pénal (dégra-

---

* *Substitut du Procureur du Roi, à la section Famille-Jeunesse du parquet de Bruxelles*

(1) *Voir à cet égard F. Van Leeuw,* «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», JDJ, *octobre 2004, p. 9-14.*

(2) *En effet, 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.*

(3) *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. 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 ne précisant lui aussi que «* si la décision est prise à l'encontre d'un mineur ayant atteint l'âge de quatorze ans au moment des faits, le recours est introduit devant le tribunal de la jeunesse».*

(4) *C'est justement l'écueil que la loi du 8 avril 1965 a voulu éviter. En matière de dessaisissement par exemple, une jurisprudence constante rappelle que lorsque «*le tribunal estime que les mesures prévues à l'article 37 de la loi du 8 avril 1965 ne sont pas adéquates, il ne lui est pas permis de se prononcer sur la culpabilité du mineur, ni même sur l'existence d'indices de culpabilité.*» (voir p. ex. Bruxelles, 31 novembre 1994 in A. de Terwangne, Aide et protection de la jeunesse, Liège, 2001, p. 201). En d'autres termes : il n'a pas à examiner les faits, mais bien la personne.*

Une obligation de dénonciation des faits par la commune au SAJ ou CBJ devrait être prévue

dations d'objets d'utilité publique, monuments, tombes) ou l'article 33.1° de l'arrêté royal du 15 septembre 1976 (portant règlement sur la police des transports de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar [5], qui punit les dégradations portées à l'infrastructure et aux installations de l'exploitant). En clair : à Bruxelles, un «*taggeur*» de quinze ans pourrait faire l'objet de poursuites fondées sur l'article 36.4 de la loi du 8 avril 1965 et d'une saisine du juge de la jeunesse s'il a commis son forfait dans le métro (puisque cet AR de 1976 reste d'application) et pas s'il a exercé son art, juste au-dessus, sur la voie publique !

Un tel constat pourrait entraîner la tentation des parquets et des juges de requalifier les faits, visés précédemment par les infractions supprimées du champ pénal, en des infractions plus graves, afin, entre autre, de rencontrer cette problématique de l'impunité. Les graffitis, par exemple, pourraient désormais être considérés comme des destructions d'immeubles, visés à l'article 521 al. 1 et 2 du Code pénal [6]. La même question se pose suite à l'abrogation de l'article 559 du Code pénal (dégradation d'objets mobiliers) : si l'objet dégradé est une voiture, le magistrat pourrait être amené à qualifier ces faits d'infraction à l'article 521 al 1 et 3 du Code pénal, qui punit la destruction «*en tout et en partie*» de véhicules [7].

On comprend directement la difficulté : outre le fait qu'elle ne respecte pas l'esprit de la loi sur la protection de la jeunesse, la réforme, en supprimant les infractions les moins graves, fausse également une certaine logique du Code pénal, qui permettait au magistrat de qualifier différemment certains faits en fonction de leur gravité intrinsèque.

Ce problème de la qualification risque d'ailleurs de générer un conflit de compétence entre le judiciaire et l'administratif. Rien n'est prévu pour le trancher puisque la loi ne précise pas qui est maître de la qualification des faits et laisse même sous-entendre que ce serait en fait la qualification donnée par le policier dans le PV qui impliquerait le déclenchement de la procédure administrative. Est-ce bien normal ?

Le Ministre de l'intérieur semble conscient du problème, puisque dans sa circulaire OOP 30bis du 3 janvier 2005 [8] concernant la mise en œuvre de la réforme il relève au point 13 du document : «*Rien n'empêche cependant de prévoir des sanctions administratives pour un comportement différemment qualifié. Il ne s'agirait plus alors d'un cas de double incrimination, mais de concours d'infraction. Certains comportements peuvent constituer une infraction tant du point de vue pénal que du point de vue administratif.*» Au point 29 de la même circulaire, le Ministre précise cependant que «*la procédure pénale a la priorité sur la procédure administrative*», même si la loi est muette à cet égard ; ce qu'il reconnaît d'ailleurs puisqu'il continue : «*Même si l'article 119bis n'en fait pas état, il convient de laisser au procureur du Roi un délai d'un mois pour indiquer au fonctionnaire qu'une information ou une instruction a été ouverte ou que des poursuites ont été entamées. Si le procureur du Roi n'a pas répondu au terme de ce délai, une sanction administrative peut être infligée. Il s'agit là d'un délai de forclusion. Ce qui signifie que le parquet ne peut plus entamer de poursuites après ce délai.*» Voici un bel exemple de modification de la loi par voie de circulaire. Oserait-on dire un de plus ?

Enfin, pour en revenir à la protection de la jeunesse proprement dite, il semble que le législateur ait également perdu de vue que, bien souvent, la commission d'infractions ou d'incivilités peut être l'indice d'une situation problématique ou même de danger dans laquelle le jeune évolue. Il est donc primordial que les PV constatant des infractions, même exclusivement administratives, soient encore communiqués au parquet pour que celui-ci soit toujours en mesure de déceler d'éventuelles situations de ce genre. Dans le même esprit, une possibilité ou même une obligation de dénonciation des faits par la commune au SAJ ou CBJ devrait être prévue.

En conclusion, 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 seize 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 seize ans. Une telle évolution est dans l'air du temps, la loi du 1er mars 2002 instituant la possibilité de placement au Centre fédéral d'EVERBERG avait déjà mis en place un système calqué sur le mandat d'arrêt avec pour justification de donner aux jeunes les mêmes droits qu'aux adultes. Seize ans serait-il dès lors le cap d'une majorité intermédiaire ?

Un tel changement de cap est-il nécessaire pour répondre aux comportements déviants de certains jeunes d'aujourd'hui ? N'est-on pas plutôt en droit de se demander si un tel phénomène ne souligne pas une incapacité croissante de notre société à se mettre au niveau de certains jeunes et à comprendre leur passage à l'acte ? Cette réforme heureusement contestée a au moins le mérite de poser une telle question. Y répondre est bien sûr un tout autre débat, auquel notre société doit s'atteler sans tergiverser. Une chose me paraît cependant sûre : la sanction seule n'a jamais pu résoudre un problème social. Au contraire, c'est alors, qu'elle génère un sentiment d'injustice de nature à produire un effet contraire à celui escompté !

---

(5) M.B., *18 septembre 1976.*

(6) *Cet article vise la destruction volontaire, «*en tout ou en partie, des édifices, ponts, digues, chaussées, chemins de fer, écluses, magasins, chantiers, hangars, navires, bateaux, aéronefs ou autres d'ouvrages d'art ou constructions appartenant à autrui*» .*

(7) *La jurisprudence a déjà précisé, en effet, que «*bosseler la carrosserie d'une voiture, briser une antenne-radio ou endommager un garde boue, si les faits sont commis volontairement, ne tombent pas sous l'application de l'article 559 du Code pénal, mais bien de l'article 521 du Code pénal, qui punit non seulement la destruction de voitures en tout ou en partie, mais même la mise hors d'usage sans aucune destruction de la voiture.*» ; Anvers, 13 septembre 1990,* R.W., *1990-91, p. 674.*

*Pour être complet, relevons également que l'article 33.1° de l'AR du 15 septembre 1976 s'applique également aux dégradations «*portées au matériel roulant de l'exploitant.*»*

(8) *Circulaire du Ministre de l'Intérieur «*OOP 30bis*» du 3 janvier 2005 concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale (*Moniteur belge*, 20 janvier 2005).*

Les délinquants ne seront plus égaux devant la loi

La lutte contre les «*incivilités*» : un «*snelrecht*» communal

par Thomas Henrion*

Le but de ce texte consiste à exprimer le point de vue d'un juge de la jeunesse par rapport à un nouvel outil de lutte contre la délinquance juvénile : les amendes administratives. Après avoir pris connaissance de la loi du 17 juin 2004 modifiant la loi communale (1), de 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 (2), des travaux parlementaires et plus particulièrement de l'avis du Conseil d'État (3) et de deux commentaires récents rédigés l'un par un magistrat de parquet (4) et l'autre par un secrétaire communal (5), je souhaite vous faire part des réflexions suivantes.

1° Le législateur constate que trop de procès-verbaux sont classés sans suite et que les dispositions du Titre X du livre II de notre Code pénal qui concerne les contraventions ont subi l'usure du temps. Il justifie ainsi le transfert d'infractions dans des règlements communaux et le passage des sanctions pénales aux sanctions administratives. Puis-je me permettre de rappeler à nos responsables politiques que les magistrats et professeurs d'université réclament depuis plusieurs années **la modernisation de notre Code pénal.** Enfin, puis-je rappeler également que nous vivons dans un système **d'opportunité des poursuites.** Si l'on veut instaurer «*la tolérance zéro*», il faut passer au système de légalité avec les conséquences que cela implique en terme de gestion du nombre des dossiers fixés devant les tribunaux ou les «*managers des incivilités*».

2° Le classement sans suite est une renonciation provisoire à exercer l'action publique et doit normalement être utilisé avec discernement dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique criminelle. Le classement d'un dossier répressif intervient pour des raisons techniques (auteur inconnu, pas d'infraction, charges insuffisantes) ou d'opportunité (pas d'antécédent, problème relationnel, poursuites disproportionnées, indemnisation de la victime). Si, dans certains arrondissements judiciaires, le classement sans suite est utilisé comme la seule manière d'éviter l'asphyxie, c'est faute de moyens humains et matériels mis à la disposition des autorités judiciaires (sous-effectif chronique, informatisation désuète, locaux inadaptés, etc.).

3° Pour les **contraventions**, la dépénalisation (abrogation du Titre X du livre II du Code pénal) est prévue, mais les communes peuvent «*repénaliser*» certains comportements par ordonnance ou règlement. En conséquence, le juge de la jeunesse ne pourra plus prendre de mesure à l'égard d'un mineur qui s'est rendu coupable de dégradation mobilière dans une commune qui n'a pas pris les dispositions utiles pour «*repénaliser*» ce type de comportement, car on ne peut plus parler de «*fait qualifié infraction*». Les délinquants ne seront donc plus égaux devant la loi : les autorités judiciaires devront vérifier pour chaque fait pouvant être constitutif d'une contravention si telle ou telle commune a pris un règlement ou une ordonnance de police. Pour les mineurs de moins de seize ans qui ne peuvent faire l'objet d'une sanction administrative, ce sera l'impunité !

4° Le traitement administratif peut même concerner des **délits** (menaces, coups et blessures, vols, destructions volontaires) en cas d'inaction des parquets (principe de subsidiarité). Le système mis en place est particulièrement complexe et les délais prévus sont totalement irréalistes. Le maintien de la double incrimination ne peut, en effet, aboutir à une violation du principe «*non ibis in idem*» consacré par le Pacte de New-York.

5° Infliger à un mineur de plus de seize ans, une **amende administrative** de maximum 125 euros constitue un nouvel exemple de diminution larvée de la

---

* *Juge de la jeunesse à Namur, assistant en procédure pénale à l'Université Libre de Bruxelles*

1) *M.B., 23/7/2004, p. 57001.*

(2) *M.B., 25/6/2004, p. 52181.*

(3) *Avis du Conseil d'État n° 34.690/2, Doc. Parl. Chambre, 50/2366-2367/001, pp. 18-30.*

(4) *Frédéric VAN LEEUW, «*À propos des modifications législatives du Code pénal, de la nouvelle loi communale et de la loi du 8/4/1965 relative à la protection de la jeunesse en vue de lutter contre les incivilités*», Journal du droit des jeunes, n° 238, octobre 2004, pp. 9-14.*

(5) *Jacques BOUVIER, «*L'amende administrative communale : l'inclassable sanction*», Droit communal, 2004/4, pp. 21-47.*

majorité pénale [6]. L'amende est en contradiction totale avec la philosophie de la loi du 8 avril 1965 qui prévoit un traitement personnalisé, des mesures éducatives prises par un magistrat spécialisé après des investigations sur le jeune et son milieu. Enfin, les parents ne sont pas à la cause et le mineur, à supposer qu'il dispose du patrimoine suffisant pour payer l'amende, n'a pas la jouissance légale de ses biens et est présumé insolvable ! Enfin, il y a lieu de s'interroger sur la valeur pédagogique de ce type de sanction et sa conformité aux articles 3 et 40 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. L'accomplissement de prestations éducatives et philanthropiques ordonnées par un juge, même rapidement par ordonnance mais dans le respect de la présomption d'innocence constitue une mesure nettement plus adéquate.

6° Le recours préalable à la **médiation** a pour seul objet l'indemnisation ou la réparation du dommage. Toutes les communes n'ont pas les moyens de mettre en place un service de médiation et il existe déjà des services de médiation spécialisés dans le travail avec les mineurs. Ces services sont subventionnés par la Communauté française et l'objet de la médiation auteur-victime est nettement plus large que l'indemnisation. Les conséquences de l'échec ou de la réussite de la médiation ne sont pas claires et, à nouveau, les parents ne sont pas convoqués.

7° La possibilité d'un **recours devant le tribunal de la jeunesse** constitue un piège car le mineur risque de voir son amende administrative transformée en mesure de placement et ce, sans possibilité de pouvoir interjeter appel ! On peut s'interroger sur la compatibilité de cette suppression du droit d'appel avec l'article 9 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

8° L'amende administrative constitue clairement, selon le Conseil d'État, une **mesure à caractère pénal**. Il y a donc lieu de s'interroger sur la conformité de la loi nouvelle avec l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Force est de constater que cette «*alternative à la peine traditionnelle n'est pas, par hypothèse, prononcée par un juge indépendant et impartial*» [7]. Cela est d'autant plus inquiétant que «*l'écueil de ce type de législation est évidement qu'il est à craindre qu'une politique budgétaire communale, spécialement dans les communes en difficultés financières, soit menée au travers de l'imposition de ces amendes administratives ; un autre écueil, classique dans ces matières communales, est évidement le danger du clientélisme politique*» [8]. Quand on sait que ce type de sanction sera dorénavant applicable à des mineurs, il y a de quoi être encore plus inquiet.

9° La loi est entrée en vigueur le 1er avril 2005 après la publication d'une circulaire de mise en œuvre au Moniteur belge (circulaire OOP 30 bis du 3/1/2005, M.B., 20/1/2005). Il ne s'agit pas d'un «*poisson d'avril*» même si je souhaite beaucoup de plaisir aux communes pour appliquer pratiquement les nouveaux textes. Cette nouvelle législation me rappelle la loi du 28 mars 2000 insérant une procédure de comparution immédiate en matière pénale [9]. Le ***«snelrecht»*** n'a pas fait long feu. Cette procédure a très vite été censurée par la Cour d'arbitrage. À l'époque, je l'avais qualifiée de gadget [10] et un an après son entrée en vigueur, dans un article intitulé «*Snelrecht : chronique d'un échec annoncé* [11]» j'ai pu confirmer que «*cette nouvelle procédure était à la fois inutile et dangereuse. Inutile car il existe déjà dans notre arsenal juridique des moyens destinés à juger rapidement et sous les liens du mandat d'arrêt des personnes responsables d'atteintes graves aux personnes et aux biens. Dangereuse car ce type de procédure aboutit à l'institutionnalisation d'une justice à deux vitesses et ne répond pas aux exigences du procès équitable. Et d'affirmer qu'il s'agit d'un «gadget» qui se révèle totalement inefficace pour combattre la petite délinquance et diminuer le sentiment d'impunité*».

10° Cette critique peut parfaitement s'appliquer aux amendes administratives surtout quand elles touchent les mineurs. La Cour d'arbitrage (arrêt n° 155/2002 du 6 novembre 2002) a déjà censuré la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors de matches de football en estimant que «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***». Il y a donc lieu de rappeler que les mineurs ne peuvent faire l'objet que de mesures de garde, de préservation et d'éducation par des juridictions spécialisées et que le manque de moyens des autorités judiciaires ne peut justifier une dérogation à ce principe. Le sentiment d'impunité des mineurs est également lié à la non exécution des décisions des juges de la jeunesse faute de moyens mis en œuvre par la Communauté française.

En conclusion, je pense que nous sommes confrontés à un nouveau «*gadget*» inventé par un pouvoir politique incapable d'assumer ses responsabilités pour faire fonctionner correctement ce qui existe déjà. Il se révèlera, comme le «*snelrecht*», inutile car impraticable et inefficace et dangereux car contraire à plusieurs principes fondamentaux consacrés par des conventions internationales et notre Constitution. Un recours en annulation a été introduit par la Ligue des droits de l'Homme devant la Cour d'arbitrage et je ne serai pas étonné si cette haute juridiction censure cette nouvelle loi.

---

(6) *Cf. Caroline VANDRESSE,* «Punir sans juger : une nouvelle approche dans le cadre de la répression des mineurs ?», *Journal du droit des jeunes, n° 227, 2003, p. 13.*

(7) *E. WILLEMART,* «La répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales», *A.P.T., t. 1, 2002, p. 3.*

(8) *A. MASSET,* «Les sanctions administratives dans les communes : en route vers le droit communal armé», *J.T., 2001, p. 838.*

(9) *Publiée (ce n'est pas une blague) au Moniteur belge du 1er avril 2000.*

(10) «La procédure de comparution immédiate : un nouveau gadget du ministre de la justice», *Journal des Procès, n° 385, 21/1/2000, p. 30.*

(11) *Publié dans le Bulletin de l'Association Syndicale des Magistrats.*

La loi sur les sanctions administratives et son application

À Molenbeek-Saint-Jean (1)

par Lydie Jerkovic*

Petites dégradations, tags, tapages nocturnes, comportements agressifs, intimidations, insultes, menaces, harcèlements, sont des exemples d'incivilités qui diminuent la qualité de vie en ville, provoquent un sentiment d'insécurité et menacent la cohésion sociale.

Introduction

La loi du 13 mai 1999 (2) sur les sanctions administratives dans les communes (introduisant un art. 119bis dans la nouvelle loi communale) a pour but de lutter plus efficacement contre tous ces petits délits et de permettre aux communes d'assortir leurs règlements de sanctions administratives. Cette loi a été modifiée par la loi du 17 juin 2004 (3), entrée en vigueur le 1er avril 2005 (4).

Nous examinerons brièvement le système actuellement en vigueur dans la commune de Molenbeek-Saint-Jean. Ensuite, nous analyserons les modifications apportées par la loi du 17 juin 2004 et la manière dont elles seront mises en œuvre au sein de la commune.

I. Système actuellement en vigueur à Molenbeek-Saint-Jean

La loi du 13 mai 1999 a donné aux communes la possibilité d'assortir leur règlement de sanctions administratives, à savoir soit de prononcer des amendes, soit de suspendre ou de retirer des autorisations administratives, soit d'ordonner la fermeture d'un établissement à titre définitif.

Depuis environ un an (5), la Commune de Molenbeek-Saint-Jean applique la loi du 13 mai 1999. Pour infliger les amendes administratives, la commune a désigné le Secrétaire communal (6).

Afin d'uniformiser les règles et de faciliter le travail policier, les cinq communes de la zone de Bruxelles-Ouest (Berchem-Sainte-Agathe, Ganshoren, Jette, Koekelberg et Molenbeek-Saint-Jean), ont adopté un règlement général de police unique, en gardant toutefois certaines particularités par commune. Ainsi, le règlement général de police de Molenbeek-Saint-Jean intègre des règles relatives aux marchés publics, ce qui n'est pas le cas des autres communes de la zone. Les priorités diffèrent aussi par commune. Molenbeek-Saint-Jean en a trois : les marchés publics, la propreté publique et les travaux en voies publiques. Dans les autres communes, il peut y avoir d'autres priorités. À Jette par exemple une des priorités concerne les antennes paraboliques.

À Molenbeek-Saint-Jean, on constate que le système n'est pas encore appliqué systématiquement. En moyenne, seule une dizaine de procès-verbaux sont dressés par mois.

Ceci peut s'expliquer notamment par le principe de l'interdiction de la double incrimination, selon lequel les communes ne peuvent prévoir de sanctions administratives pour les comportements qui sont déjà incriminés pénalement ou administrativement par une norme supérieure. En pratique, cela vide l'art. 119bis NLC de tout sens, car rares sont les dérangements et incivilités qui ne sont déjà incriminés (Code pénal, Code de la route, arrêtés-lois relatifs aux inscriptions sur la voie publique,…). De plus, les fonctionnaires de police devraient recevoir une formation spécifique à ce sujet.

Les infractions les plus souvent constatées à Molenbeek-Saint-Jean sont le défaut d'entretien des trottoirs et les infractions aux règles du marché (défaut de plaque d'identification, le fait de continuer à vendre après la fermeture du marché,etc.).

Néanmoins, après un an d'application de la loi, le bilan est plutôt positif même s'il reste modeste. Les sanctions administratives ont permis notamment de mettre de l'ordre dans le marché, où les maraîchers étaient devenus difficiles à discipliner du point de vue de la propreté.

II. Modifications apportées par la loi du 17 juin 2004

La loi du 17 juin 2004 a modifié la loi du 13 mai 1999 sous trois angles :

- Elle étend le champ d'application des sanctions administratives;
- Elle augmente le nombre de personnes habilitées à constater les infractions aux règlements communaux;
- Elle importe du droit de la jeunesse : les mineurs de plus de seize ans sont passibles d'amendes administratives dont le montant est diminué de moitié.

La loi du 17 juin 2004 (tout comme la loi de 1999) n'oblige pas les communes à revoir leur règlement communal. La possibilité leur est offerte d'assortir, moyennant le respect de conditions déterminées, leurs règlements de police soit de peines de police, soit de sanctions administratives. À Molenbeek-Saint-Jean, la modifi-

---

* *Attachée au Cabinet du Bourgmestre de Molenbeek-Saint-Jean*

(1) *Ce texte a servi de base à l'intervention de Monsieur Philippe MOUREAUX, Bourgmestre de Molenbeek-Saint-Jean, lors du Colloque du 27 avril 2005 «*Police partout, justice nulle part ? ou la gestion des incivilités*» organisé par le Service du droit des jeunes de Bruxelles.*

(2) *Loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes,* M.B., *10 juin 1999, p. 21629.*

(3) *Loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale,* M.B., *23 juillet 2004.*

(4) *A.R. du 17 mars 2005 fixant l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale,* M.B., *24 mars 2005.*

(5) *Le règlement général de police a été adopté par le Conseil Communal en sa séance du 20 mars 2003.*

(6) *Celui-ci est désigné conformément à l'arrêté royal du 7 janvier 2001 fixant la procédure de désignation du fonctionnaire chargé d'infliger les amendes administratives, publié au* M.B. *du 2 février 2001. Il s'agit soit du secrétaire communal, soit d'un fonctionnaire communal de niveau 1, qui ne peut être le receveur.*

cation du règlement général de police est en cours de réflexion. La commune compte proposer aux autres communes de la zone de police Bruxelles-Ouest d'adopter un système commun comme c'est le cas actuellement.

A. Extension du champ d'application

1. Abrogation du Titre X du Code pénal et de l'arrêté-loi sur les inscriptions sur la voie publique

Depuis le 1er avril 2005, le titre X du Code pénal et l'arrêté-loi concernant l'interdiction des inscriptions sur la voie publique sont abrogés. Ceci signifie que des comportements tels que le tapage nocturne, le fait d'enlever ou de déchirer méchamment des affiches légitimement apposées, le fait d'exciter ou de ne pas retenir son chien contre les passants,etc. sont dépénalisés. En effet, si les communes n'incriminent pas ces comportements dans leur règlement de police, ceux-ci pourront être commis en toute impunité.

Actuellement, la commune de Molenbeek revoit son règlement général de police afin de combler ce vide juridique. Cependant, tous les comportements visés ne seront pas repris dans le règlement général de police, certains seront abandonnés en raison de leur caractère désuet, d'autres seront redéfinis.

Par exemple, l'article 83 du projet de règlement général de police prévoit qu'«*il est interdit de produire des bruits, tapages ou nuisances sonores entre 22h et 7h de nature à troubler la tranquillité du voisinage*». Cet article reprend l'art. 561, 1° du Code Pénal qui punissait «*ceux qui se seront rendus coupables de bruits ou tapages nocturnes de nature à troubler la tranquillité des habitants*». Par contre l'art. 563, 1° du Code Pénal qui punit «*les gens qui font métier de deviner et de pronostiquer ou d'expliquer les songes*» n'a pas été repris dans le règlement général de police en raison de son caractère désuet.

Une fois les comportements définis, la commune devra les sanctionner : soit elle décide de les assortir de peines de police, soit de les assortir de sanctions administratives. La commune de Molenbeek-Saint-Jean fera certainement le choix d'assortir son règlement général de police de sanctions administratives. En effet, le choix de peines de police suppose que les procès-verbaux seront envoyés au Parquet et, comme il ne poursuit généralement plus, il n'y a aucune raison pour qu'il change sa manière de travailler simplement parce que ces comportements seront insérés dans le règlement communal !

2. Possibilité de prévoir une amende administrative pour certaines infractions au Code pénal limitativement énumérées

En dérogation au principe de la double incrimination, la nouvelle loi énumère de façon limitative les comportements à la fois passibles de sanction pénale et de sanction administrative. Les communes peuvent donc prévoir une amende administrative (uniquement) pour certains délits du Code pénal comme les menaces d'attentat, les injures, les vols simples,etc. Pour ces infractions le Parquet reste compétent mais peut abandonner son droit de poursuite au profit de la commune.

L'article 119bis §8 NLC prévoit deux catégories d'infractions mixtes :

- Les sanctions administratives suite à l'autorisation du Procureur du Roi.

Pour les menaces d'attentat contre les personnes (art. 327 à 330 CP), les coups et blessures (art. 398 CP), les injures (art. 448 CP), les vols simples et vols d'usage (art. 461 et 463 CP), l'amende administrative ne peut être infligée que si le Procureur du Roi a fait savoir au fonctionnaire sanctionnateur, dans un délai de deux mois à dater de la réception du procès-verbal, qu'il ne réservera aucune suite aux faits mais qu'il jugerait opportun l'application d'une sanction au niveau communal. Le Procureur doit donc explicitement indiquer qu'il juge opportun de sanctionner administrativement. Si le Procureur ne se prononce pas dans les deux mois, aucune amende administrative ne pourra plus être infligée.

Évidemment ce système n'est pas sans poser de problèmes [7]. Le Parquet doit se prononcer dans les deux mois, or, vu la surcharge de travail des Parquets, il est probable que l'information dure plus de deux mois. De plus, l'application de la loi suppose que le Parquet soit parfaitement informé des règlements communaux.

- Les sanctions administratives suite au silence du Procureur du Roi.

En ce qui concerne les dégradations de monuments (art. 526 CP), les destructions ou mutilations volontaires d'arbres (art. 537 CP), les destructions de clôtures (art. 545 CP), le Procureur du Roi a un mois à dater de la réception du procès-verbal pour informer le fonctionnaire sanctionnateur de sa décision d'ouvrir une instruction ou une information ou d'entamer les poursuites à charge de l'auteur présumé ou de classer le dossier à défaut de charges suffisantes. Si le Procureur ne réagit pas, la commune aura la mainmise sur le dossier et pourra décider d'infliger l'amende administrative. C'est l'absence de réaction qui suffit à légitimer l'intervention du fonctionnaire. Cependant, cela suppose que le fonctionnaire sanctionnateur connaisse la date précise à laquelle le procès-verbal a été transmis au Parquet. Or, les dossiers ne sont jamais transmis au Parquet contre accusé de réception [8].

On voit donc que le système mis en place en cas d'infractions mixtes risque de poser quelques problèmes. C'est pourquoi, dans un premier temps, la commune de Molenbeek-Saint-Jean compte rester très prudente quant à la répression de ces infractions. En effet, les procureurs généraux ont annoncé une nouvelle circulaire, et la commune souhaite connaître les intentions du Parquet avant de prendre position.

Toutefois, les conséquences d'un tel système peuvent laisser perplexe. Prenons l'exemple d'un vol simple pour lequel le Parquet reste compétent et doit explicitement indiquer à la commune qu'il ne poursuivra pas et qu'il est opportun d'infliger une amende administrative. Actuellement, le Parquet laisse entendre que, dans de tels cas, il ne laissera jamais aux communes la possibilité d'infliger une amende administrative. Mais comment expliquer au citoyen qui dépose son sac

(7) *FRASELLE N., «*Les sanctions administratives communales. Une faculté pour les communes.*», Mouv. comm., 2005, p. 103 et s.*

(8) *FRASELLE N., «*Les sanctions administratives communales. Une faculté pour les communes.*», Mouv. comm., 2005, p. 103 et s.*

Un fonctionnaire sanctionnateur

poubelle en dehors des heures prévues qu'il fait l'objet d'une amende administrative, mais que celui qui commet un vol simple n'est pas poursuivi car l'affaire est classée sans suite ?

B. Constatation des infractions

Jusqu'ici, seuls les fonctionnaires de police et les agents auxiliaires de police étaient habilités à constater par procès-verbal les infractions aux règlements communaux.

Désormais, trois autres catégories de personnes peuvent intervenir dans le constat des infractions passibles uniquement de sanctions administratives : des agents communaux désignés par le Conseil communal et remplissant certaines conditions fixées dans l'arrêté royal du 5 décembre 2004 [9], des agents de sociétés de transport en commun appartenant à une des catégories déterminées par le Roi, des agents d'une société de gardiennage désignés par le Conseil communal qui pourront «*déclarer*» ces infractions. Les infractions mixtes (passibles de sanctions administratives et de sanctions pénales) continuent à ne pouvoir être constatées que par des agents de police.

Plusieurs questions se posent [10] :

- Quelle est la force probante de chacun de ces actes ?

La loi sur les sanctions administratives n'attribue aucune force probante particulière aux procès-verbaux. De même, les constats des agents communaux et des agents de sociétés de transports en commun n'ont qu'une simple valeur de renseignements pour le juge. Les déclarations des agents de gardiennage n'ont pas de valeur particulière, tout comme les déclarations faites par tout citoyen témoin d'une infraction.

- Comment un agent communal pourra-t-il obliger un contrevenant à décliner son identité ? Il s'agit d'une prérogative réservée aux fonctionnaires de police ou aux agents expressément investis par la loi d'une telle compétence, ce qui n'est pas le cas des agents communaux constatant. Que se passera-t-il si le contrevenant refuse de donner son identité ? Il faudra soit faire appel à la police, soit mentionner dans le constat que le contrevenant n'est pas identifié.
- Les agents communaux, des sociétés de transport en commun, des sociétés de gardiennage seront-ils suffisamment outillés pour distinguer les infractions passibles uniquement d'amendes administratives et les infractions mixtes ? Ces agents devront qualifier les faits afin de savoir s'ils sont compétents, ce qui suppose une très bonne connaissance de la loi. Cela nécessitera une formation que le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, Charles Picqué, propose de fournir.

La commune de Molenbeek-Saint-Jean reste très prudente quant au choix des agents communaux. Il faudra que ceux-ci ne soient ni trop laxistes, ni trop répressifs. On pense généralement aux gardiens de parcs et d'espaces publics. Cependant, cette mission pourrait diminuer la crédibilité des gardiens auprès des citoyens car elle est incompatible avec leur rôle de prévention et de présence sur le terrain. On voit donc que le choix de ces agents communaux ne sera pas aisé et qu'il demande quelques réflexions.

C. Les mineurs de plus de seize ans

La loi du 17 juin 2004 offre aux communes la possibilité d'infliger une amende administrative aux mineurs d'âge de plus de seize ans. Le maximum de l'amende est toutefois ramené à 125 euros.

Actuellement, il ne s'agit pas d'une priorité pour la commune de Molenbeek-Saint-Jean, même si le problème de l'impunité de certains mineurs n'est pas encore résolu. En effet, c'est une matière complexe qui fait l'objet d'une procédure lourde et compliquée : assistance obligatoire d'un avocat (art. 119 bis), procédure de médiation obligatoire (art. 119ter).

Conclusion

Comme nous l'avons vu, la loi sur les sanctions administratives ne va pas sans poser des problèmes juridiques, et soulever de nombreuses questions.

Même si elle n'est pas parfaite, cette loi a permis à la commune de sanctionner de petites infractions qui nourrissent un sentiment d'insécurité.

L'engorgement des tribunaux laissait souvent des délits sans suite et il en découlait un sentiment d'impunité dans le chef de l'auteur, qui l'encourageait à la récidive, et entraînait souvent pour la personne victime un sentiment d'abandon. La dépénalisation de certaines infractions va donc permettre de sanctionner ces délits qui étaient le plus souvent classés sans suite. De plus, la commune peut déterminer les comportements qu'elle souhaite sanctionner, ce qui lui permet de cibler son action et de mieux servir ses concitoyens.

Certains critiquent la loi en argumentant que les autorités fédérales transfèrent purement et simplement des charges vers les communes, sans que ce transfert ne s'accompagne d'une aide financière, ni logistique leur permettant de faire face aux coûts en personnel et en fonctionnement. À Bruxelles, le problème semble réglé, puisque Charles Picqué a proposé de financer l'engagement, pour chaque commune, d'un fonctionnaire de niveau 1 comme fonctionnaire sanctionnateur.

D'autres craignent des différences de traitement d'une commune à l'autre. Toutefois, il faut rappeler que ces disparités se constatent déjà au niveau des politiques des Parquets. En outre, le Bourgmestre de Molenbeek-Saint-Jean, Philippe Moureaux, va plaider au sein de la conférence des Bourgmestres pour que les dix-neuf communes adoptent un tronc commun dans leurs règlements de police permettant ainsi d'appliquer les mêmes règles sur le territoire de la zone, tout en préservant des spécificités par commune.

On voit donc que la mise en œuvre de cette loi n'est pas chose facile et soulève de nombreuses critiques. Néanmoins, elle reste un instrument utile aux communes pour sanctionner ces «*petites*» infractions qui ne sont pas la priorité des Parquets, mais qui peuvent avoir de l'importance au niveau communal.

(9) *A.R. fixant les conditions minimales auxquelles doivent répondre les agents communaux,* M.B., *29 déc. 2004.*

(10) *FRASELLE N., «*Les sanctions administratives communales. Une faculté pour les communes.*»,* Mouv. comm., *2005, p. 103 et s. ; BOUVIER J., «*L'amende administrative communale : l'inclassable sanction*», Rev.dr.commun., 2004/4, p.21 et s. ; RAMELOT V., «*Réforme des sanctions administratives*», A*VCB Trait d'Union n°3, *avril 2004.*

«Prendre les jeunes au sérieux», *c'est ce que l'on ne fait pas assez !*

Les implications éducatives

par Bernard Devos*

J'ai coutume de commencer mon intervention par la phrase d'un auteur et aujourd'hui je vous citerai Montesquieu :* «Ce n'est point le peuple naissant qui dégénère, il ne se perd que lorsque les hommes faits sont déjà corrompus». *Cette phrase sensée nous rappelle que nos jérémiades, nos lamentations sur les incivilités ou sur les violences des jeunes adolescents ne datent pas d'hier, qu'elles ne sont ni nouvelles, ni originales et qu'elles traversent les siècles avec constance, comme un électrocardiogramme relativement plat, avec quelques ondulations plus ou moins légères d'une période à une autre.

La distinction entre le mot et la chose

Mon propos ne tiendra ni du droit, ni du pragmatisme politique. Il concernera plutôt les implications éducatives.

Monsieur Moureaux s'emportait tout à l'heure sur le fait qu'on puisse mélanger des niveaux de responsabilité entre états fédérés.

Je rappelle, à cette occasion, qu'en matière d'aide à la jeunesse, il y a de grosses questions autour des dispositifs sécuritaires, que ceux-ci ont été imposés par «*l'État fédéral*» au lendemain des émeutes de Forest et que Monsieur Tobak disait très clairement : «*puisque vous n'avez pas des moyens d'hommes politiques, nous allons faire la politique à votre place avec une philosophie d'action tout à fait différente*». C'est un petit discursus…

Pour moi, l'essentiel est que ce nouveau dispositif va encore encourager et inciter les adultes en général à ne pas faire la distinction entre le mot et la chose, entre le geste et l'intention. Dans mon expérience professionnelle, j'ai, par exemple, souvent été traité de «*fils de pute*». Cela m'arrive relativement régulièrement et je crois que c'est bon signe !

Mais je n'ai jamais pensé une demi-seconde qu'un jeune me disait que ma mère était une pute ! Je n'ai jamais pensé qu'il me disait cela sérieusement et d'ailleurs, on a tout intérêt à ne pas prendre ces paroles au premier degré, à ne pas prendre le mot pour une chose : de plus en plus de jeunes filles vous disent «*je m'en bats les couilles*» et au premier degré cela vous met un peu en difficulté et la réaction est un peu complexe…

Je veux simplement dire que l'on peut écouter et que l'on peut prendre les jeunes au mot : c'est d'ailleurs ce que l'on fait et que l'on risque de faire encore plus avec ces nouvelles dispositions. On peut aussi les prendre au sérieux et c'est ce que l'on fait de moins en moins souvent.

Je parlais des émeutes de Forest et au lendemain des émeutes, vous avez toujours des politiques qui descendent dans les quartiers et qui vont demander aux jeunes «*qu'est ce que vous voulez ?*». Les jeunes, qui savent ce qu'ils peuvent obtenir, demandent traditionnellement des terrains de jeux en précisant : «*c'est pas pour nous, c'est pour nos petits frères*». Le lendemain, presque par hélicoptère, on leur amène des «*agoras space*» au milieu de leur quartier. «*Agora spaces* »qu'ils s'empressent de détruire avec leurs petits frères !! Dans un 2ème temps, on les hyperresponsabilise en leur disant : «*tu as vu, on t'a donné ce que tu voulais et tu ne le respectes même pas !*».

C'est cela «*prendre les jeunes au mot* »et les « *prendre au sérieux*», c'est ce que l'on ne fait pas assez ! Si on écoute les jeunes sérieusement, cela nous donne l'occasion de les aider vraiment. Écouter sérieusement les premières questions qu'ils vous posent, je pense à celles que j'ai entendues souvent : «*Quel sens, tu donnes à ta vie ? Est-ce que tu fais ce que tu dis ? (ce qui est relativement important) Et est-ce que tu te soumets à la loi que tu nous impose ? Est-ce que toi, tu es aussi concerné par ces choses là ?*»

Analyses professionnelles

Je vais tenter d'analyser les quelques réussites professionnelles que j'ai cru obtenir en suivant des jeunes, de grands contrevenants. Moi, j'ai commencé ma carrière en travaillant avec des skinheads et j'ai collaboré notamment à la prise en charge de mineurs mis à disposition du gouvernement, avec des jeunes meurtriers. Je travaille encore aujourd'hui avec des jeunes qui sont dans la grosse transgression.

Globalement, si je suis, parfois, arrivé à faire quelque chose, c'est parce que je suis arrivé à faire passer que si j'essayais d'influencer leur parcours, je ne cherchais pas à les soumettre à mon pouvoir mais bien à mon autorité, et je tentais d'exercer celle-ci sur eux-mêmes dans leur intérêt et pas dans celui de la société. Cela sous-entend évidemment que la société a tout à gagner d'un meilleur comportement des jeunes en question.

L'exemple classique, c'est l'enseignant qui empêche quelqu'un de bavarder à son cours. Il peut le faire car il a envie d'avoir la paix et le silence, et il peut le faire aussi de façon un peu plus intelligente pour lui permettre de parler vraiment : le bavardage, c'est le contraire de la parole !

C'est pareil si je veux essayer de refréner quelqu'un qui est agité : ça peut être par ce que j'ai envie d'avoir la paix, de garder

* *Directeur de l'A.M.O.* «SOS Jeunes-Quartier libre»

L'apparition des logiques sécuritaires conforte les interdits et ne rappellent aucune autorisation réelle

le contrôle et ça peut-être aussi en me disant que s'il arrête de s'agiter, il va pouvoir agir vraiment et l'agitation, c'est le contraire de l'action !

Ce que je veux simplement dire c'est que, si l'on veut faire en sorte qu'un interdit puisse être compris et respecté par les adolescents, il faut qu'il fasse rappel d'une autorisation.

Par exemple : le code de la route (c'est un exemple que je prends à Bernard De France). Le code de la route autorise la circulation et les interdictions sont les conséquences de cette autorisation. S'il n'y avait pas de code de la route, on ne pourrait pas circuler et je pense vraiment que cette nouvelle loi sur les incivilités, c'est exactement le contraire.

Et cela vient une nouvelle fois renforcer quelque chose que je dénonce depuis dix ans (plus ou moins l'âge de l'apparition des politiques sécuritaires) ! C'est que l'apparition de ces nouvelles logiques sécuritaires conforte les interdits et ne rappelle aucune autorisation réelle. On crée ainsi une ségrégation, un apartheid énorme entre les jeunes riches et les jeunes pauvres (je dis «*riches*» et «*pauvres*» pour éviter de parler des «*jeunes issus de milieux socio-économiques favorisés*» ou des «*jeunes issus de milieux socio-économiques défavorisés, souvent issus de l'immigration dont les parents sont issus d'immigration maghrébine ou turque à Bruxelles, etc.*»).

Les riches ont encore droit à l'éducation, dont on parlait beaucoup naguère et qu'on croyait utile avant l'invention de la prévention; les pauvres n'ont plus droit à l'éducation : on a considéré qu'ils ne sont plus touchables par les mécanismes de l'éducation et qu'il fallait avoir à leur encontre une politique ciblée et très ferme, décidée, faite de prévention et de répression.

Concernant ce dispositif sur les incivilités, c'est plus clair encore : on ne parle même plus de prévention ! Ceci dit, à mon avis, dans le cas des dispositifs de type sécuritaire, de toute façon la prévention n'est jamais que la caution morale de l'exercice de la répression ! Les dispositifs préventifs dans le cadre des contrats de sécurité, dans le cadre des programmes du renouveau urbain, malgré la bonne volonté évidente de ceux qui les mettent en application, n'ont qu'un seul objectif : faire en sorte que les jeunes soient occupés. Et on sait que l'occupation a été, et depuis très longtemps, décrétée d'utilité publique : on occupe les enfants dans les garderies pour éviter qu'ils ne se chamaillent, on occupe les personnes âgées dans les maisons de retraite pour éviter que le temps ne leur paraisse trop long, on occupe les détenus dans les prisons pour éviter qu'ils ne se révoltent et on occupe aujourd'hui les adolescents pour éviter qu'ils ne débordent sur l'espace public !

Ce type de dispositif ne mène à rien

Les recherches qui ont été entamées par les différentes équipes universitaires qui se sont penchées sur les contrats de sécurité le disent clairement, ça n'a rien arrangé ! Au contraire, ça n'a fait que complexifier encore la donne et quand on entend la réaction des politiques à cette recherche (quand même un bon gros bouquin !) ils disent que l'on n'a pas été assez loin. Et donc de nouveau, on remet une couche supplémentaire en disant qu'on va essayer, une nouvelle fois, de «*responsabiliser*» les jeunes ! Qui plus est, on déroge à la majorité pénale ! Si on réprime les incivilités, il faut pouvoir dire quel est l'espace de civilités qu'on offre à ces jeunes de seconde zone, ces jeunes qu'on réduit, qu'on anéantit dans des quartiers ghettos ou qu'on inscrit en masse dans des filières scolaires complètement déglinguées qui ne mènent à rien.

Ces jeunes qui n'ont pas accès aux lieux de loisirs pour «*blancs*», ces jeunes qui sont réprimés en permanence par certains dont l'arrogance est sans doute la première incivilité : les professeurs imbus de leur supériorité naturelle, les policiers persuadés de leurs bons droits qui commettent des arrestations à la limite de la correction, pour ne pas dire tout à fait incorrectes ! Et donc ce sont ces jeunes là qu'on va encore une nouvelle fois stigmatiser ! On va une nouvelle fois les mettre au devant d'un nouveau dispositif !

J'étais très surpris d'entendre Monsieur Moureaux car je pensais vraiment (surtout que j'avais des informations qui me le laissaient entendre) que Monsieur Moureaux y était très favorable. Je me réjouis de cette prise de position d'aujourd'hui.

De nouveau, les jeunes seraient marqués du sceau de «*tu dois être responsable*», alors que dans la vie de tous les jours, la responsabilité, les moyens pour être responsables arrivent de plus en plus tard; on demande aux jeunes d'être responsables de plus en plus tôt. Pourtant la pire exclusion que subissent ces jeunes de l'apartheid, ces jeunes pauvres, ce n'est pas de loger dans des quartiers ghettos avec un habitat de mauvaise qualité, ce n'est pas d'être inscrits dans ces fameuses filières scolaires «*ghettohisantes*» qui ne mènent à rien, ce n'est pas d'être exclus des bons clubs sportifs et de devoir être réduit à jouer dans les fameux «*agoras spaces*» (pour autant qu'il en subsiste encore !!), mais c'est principalement d'être systématiquement exclus, dès lors qu'il s'agit d'être «*civil*» et «*citoyen*».

Il n'y a plus aucune invitation concrète qui est faite à ces jeunes pour se mobiliser en terme de solidarité active, en terme de citoyenneté active, en terme de civilité. Donc, condamner l'incivilité des jeunes sans leur laisser un espace de civilité, c'est le paradoxe de notre époque.

Je sais que cette idée de «*responsabilisation*» est très présente dans les politiques actuelles, mais quand on constate que cette responsabilité est «*à sens unique*», je considère que c'est une infamie et que ça ne peut provoquer que, soit une soumission (est-ce qu'on estime heureux d'imaginer une société avec des soumis ? Moi personnellement, je ne veux pas la soumission), soit la révolte. Je ne pense pas qu'une société ait à gagner d'avoir des jeunes ou soumis ou révoltés.

Je pense qu'il y a un moyen terme entre les deux qui est imaginable et notamment à travers une éducation pour toutes et tous et mon slogan est toujours le même : «*hors éducation, point de salut*» et qu'on en reparle un peu plus, notamment dans le secteur de l'aide à la jeunesse qui a tendance à parler trop de prévention et pas assez d'éducation.

Un tronc commun pour les dix-neuf communes de Bruxelles ?

«Je vais proposer à ma commune de ne pas mettre en œuvre la nouvelle loi en ce qui concerne les mineurs»

Intervention de Philippe Moureaux*

Je vais prendre la parole en restant très général , sur le plan pragmatique, quant à la position de ceux qui, sur le terrain, sont amenés à faire face à certaines difficultés, et d'emblée et ayant écouté le discours de Monsieur Henrion, sa comparaison avec le snelrecht a peut-être une certaine valeur sur le plan intellectuel mais certainement pas sur le plan de la portée de l'importance des choses.

Moi, j'avais combattu très longuement le «*snelrecht*» et j'ai quasi été obligé de le voter car dans les majorités, il y a des choses qui doivent se faire. Ça n'a pas été le cas ici. Ici, on n'est pas venu tenir ma main sur le bouton vert comme cela avait été le cas pour le «*snelrecht*» qui d'ailleurs a été, avant même certaines décisions, considéré comme totalement inapplicable.

Je dirais que dans la nouvelle loi sur les incivilités, je vais, heureusement ou malheureusement (vous choisirez), mettre fin à un doute : c'est que je vais proposer à ma commune de ne pas la mettre en œuvre en ce qui concerne les mineurs.

Je peux comprendre cette partie là de la loi, mais elle n'est de toute façon pas bien cadrée et je crois, comme vous, qu'elle pourrait faire l'objet d'une censure à un autre niveau. Je pense qu'il faut avoir la sagesse de rester d'une extrême prudence dans cette matière et personnellement, je ne sais pas si je serais suivi (je ne décide pas seul dans cette commune), je proposerai de ne pas l'appliquer. Pour le reste, les sanctions administratives pour ce qu'on appelle les incivilités, nous avons une petite expérience de la loi de 1999 qui n'est pas sans intérêt. D'abord en ce qui concerne le clientélisme. Dans la mesure ou c'est organisé de façon correcte telle que l'esprit de la loi le veut (en ce qui me concerne dans ma commune, c'est le secrétaire communal qui en a la responsabilité), je peux vous indiquer que dans les cas ou des amendes administratives ont été infligées, on n'est jamais venu demander l'avis du pouvoir politique.

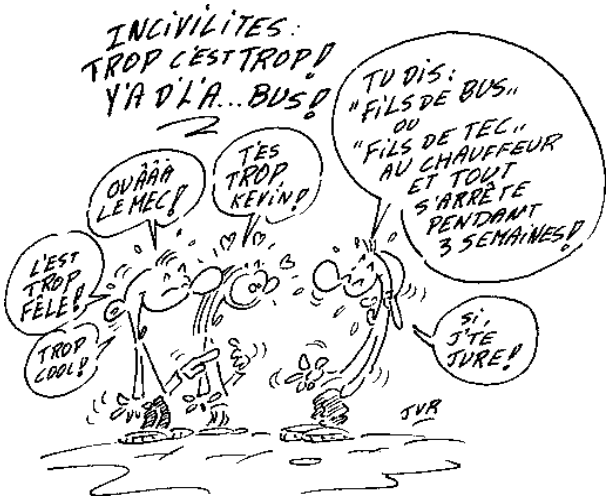
La seule chose que nous demandons parfois, c'est un bilan. On a un début de bilan qui n'est pas mauvais. Cela nous a permis, ce qui s'avérait impossible auparavant, de mettre de l'ordre dans notre marché. Vous allez me dire que c'est d'un intérêt très mineur mais le problème de ces incivilités, de choses qui ne concernent pas les grands sujets, n'est pas négligeable dans la vie quotidienne, dans la vie de terrain, dans la vie. Je peux comprendre qu'on n'ait pas un intérêt majeur pour ces grands personnages qui siègent dans les tribunaux et dans les parquets ! Avec la même franchise que Monsieur Henrion, je me permets de dire qu'il y a des arguments tout à fait valables de la part de la magistrature et des parquets mais que d'autres arguments sont, on le sait, liés à des éléments de prestige, on veut garder ses prérogatives même si on ne les met pas en œuvre, soit qu'on en a pas les moyens, soit qu'on en a pas la volonté.

D'ailleurs, tout de suite parler de clientélisme, c'est évidemment une manière de toujours considérer que tout ce qui se fait è notre niveau est entaché de vice profond alors que ce qui se fait au niveau de la magistrature, tout le monde sait que c'est d'une totale objectivité et en dehors de toute pression sociale et de toute justice de classe. Cette réflexion faite au passage n'a qu'un intérêt mineur par rapport au sujet, simplement pour dire que les prises de position des uns et des autres ne sont pas aussi innocentes qu'elles peuvent le paraître. Moi, j'ai entendu la réflexion : «*vous allez avoir autant de lois pénales que de communes*».

C'est effectivement des lois pénales, n'exagérons pas, disons des règles différentes, mais je peux vous dire que d'emblée, quand nous avons mis en œuvre la loi de 1999, j'ai plaidé et j'ai obtenu l'accord de mes quatre collègues pour que dans la zone de Bruxelles-Ouest, ce soit le même règlement. Nous avons dans les cinq communes le même règlement et dans la mesure où nous allons essayer de mettre en œuvre la nouvelle loi, nous sommes bien décidés à avoir le même règlement. Je suis pour le moment président de la conférences des bourgmestres où nous avons eu le plaisir d'avoir une discussion à ce sujet avec le procureur du Roi, Monsieur Degris. J'ai plaidé pour que les dix-neuf communes de Bruxelles aient un tronc commun. Il peut y avoir des chapitres qui diffèrent, comme par exemple un chapitre sur les dégradations dans les gares. Comme moi, je n'ai pas de gare à Molenbeek, je ne me vois pas fort mettre cela dans mon règlement géné-

* *Bourgmestre de Molenbeek :*

Il faut que les communes travaillent en symbiose avec les parquets



ral, mais je peux comprendre que Saint-Gilles ou Anderlecht le mettent. Mais, je trouve que pour le reste, ce serait tout de même assez raisonnable d'avoir le même règlement à Bruxelles dans les dix-neuf communes. L'argument est d'ailleurs relatif car il y a tout de même des politiques relativement différentes d'un parquet à l'autre.

Donc, venir me dire qu'il y a une seule politique criminelle par rapport à tous ces problèmes pour l'ensemble de la Belgique n'est déjà pas tout à fait correct ! Et comme ce sont souvent des représentants du parquet qui disent cela, moi ça me fait sourire ! Mais, ce n'est pas parce que l'argument n'est pas totalement pertinent qu'il ne faut pas l'écouter. Donc, moi je plaide pour que des entités plus larges essayent d'avoir le même règlement pour éviter évidemment que le citoyen ne s'y retrouve pas. C'est un service que l'on doit donner au citoyen et il doit savoir exactement à quoi il a affaire. Je crois qu'à Bruxelles, dix-neuf règlements qui seraient divergents, seraient évidemment d'abord très difficiles à mettre en œuvre dans certains cas et en tout cas troubleraient très fortement le citoyen. Nous avons une mouture qui a été faite pour les cinq secrétaires communaux dans ma zone de mais j'ai fait arrêter les choses et nous attendrons. Restons prudents !

D'abord, je viens de vous dire ce que je pensais du volet jeunesse où je vais plaider pour qu'on mette le frein. Mais, même pour le reste, nous sommes dans une période un peu particulière : donc la loi est d'application, mais à Bruxelles, le procureur du Roi vient de distribuer une circulaire dans laquelle il donne son interprétation et ses conseils. Je vous ai dit qu'il est passé à la conférence de Bruxelles dont l'interprétation parfois très restrictive (la décision ou en tout cas la ligne de conduite décidée par les procureurs du Roi réunis de l'ensemble de la Belgique en conférence) fait qu'on veut finalement ne jamais répondre aux communes en ce qui concerne les infractions pour lesquelles il faut une réponse du parquet, disant qu'il ne poursuit pas pour que la commune puisse, le cas échéant, infliger l'amende administrative.

Devant toutes ces incertitudes, je voudrais savoir où on va ! On nous annonce deux choses. D'abord on nous annonce une circulaire très prochaine des procureurs généraux et elle est en rédaction (le collège des procureurs généraux s'est réuni à ce propos) et nous aurons sans doute une circulaire qui sera d'application dans l'ensemble du pays et qui ne sera plus dans chaque parquet une circulaire différente, donc c'est un élément que je trouve important. Je souhaiterais l'avoir dans mon dossier avant de faire des propositions à mon conseil communal. Et la Ministre de la justice a fait savoir, je ne sais pas jusqu'à quel point elle a donné une grande publicité à cela, qu'elle considérait, après avoir entendu les procureurs généraux, qu'il y avait des imperfections à la loi (je crois que c'est le terme qu'elle a utilisé) et qu'elle se proposait, en collaboration avec les procureurs, de préparer une loi qui amenderait ne fusse que partiellement la loi actuelle. C'est une période un peu spéciale, nous avons des divergences d'interprétation qui vont sans doute se clôturer avec la circulaire des procureurs généraux. C'est un élément important car ça demande tout de même une collaboration ou, en tout cas, il faut que les communes travaillent en symbiose avec les parquets, sinon ça n'a guère de sens. Nous allons voir ce que les procureurs vont dire.

Le procureur de Bruxelles, par exemple, a été très précis dans son exposé devant la conférence des bourgmestres et il a dit qu'il souhaiterait que les communes repénalisent certaines infractions. L'exemple qu'il cite, ce sont les graffitis et les inscriptions sur les murs, en indiquant que de toute façon il pourrait encore utiliser un article du code pénal qui fait allusion plus précisément aux destructions et qui pourrait par extension être considéré comme d'application. Ses arguments méritent en tout cas réflexion. Prenons un petit cas précis, vous avez une inscription faite de façon assez brutale avec des produits assez violents sur un mur de votre commune, on attrape et on connaît l'auteur et votre agent taxateur va faire un petit PV demandant une amende administrative. Puis le policier va passer et il va dire que c'est une dégradation d'immeuble, faire un PV qui sera envoyé au procureur du Roi. La situation est dans tous les cas très difficile à gérer et nous dit-il : «*remettez dans votre règlement général de police, pour ce genre de faits, une pénalité qui est sanctionnée par les tribunaux de police et pas correctionnels et comme cela, dans ces cas là, le PV va de toute façon au parquet qui alors verra si c'est une simple affaire de police ou si ça doit aller plus loin*».

Dans ce cas, mais il y en a d'autres, je vous ai cité de façon précise pour me faire comprendre, pour être un peu pédagogique, l'exemple des graffitis ou des souillures sur les immeubles. Nous sommes devant une demande de procureur qui dit, par souci de rationalité : «*vous devriez en un certain sens, contredire n'est pas vraiment le terme qui convient mais en tout cas, vider de toute sa substance par un acte que vous pouvez poser comme autorité municipale, ce qui*

Ce qui pose problème, c'est l'importance des sommes par rapport aux revenus des gens

se trouve dans cette loi en le repénalisant modestement au niveau du tribunal de police».

Donc vous voyez, moi, je suis tout à fait convaincu que nous avons besoin d'agir de cette manière, c'est-à-dire avec des amendes administratives par rapport à toute une série de faits d'importance que l'on considère comme mineure (mais que la population parfois considère comme relativement importante) et que les amendes administratives peuvent être un moyen d'intervenir.

Par contre, je suis extrêmement prudent (en tout cas je plaide l'extrême prudence) par rapport au chapitre pour la jeunesse où là je crois qu'on est entré dans une espèce de système (ici je suis assez d'accord avec certaines des explications de Monsieur Henrion) qui va aboutir, je le crains, à des monstruosités : vous imaginez l'exemple où l'appel conduirait à une peine qui ne pourrait plus faire l'objet d'un appel ! Cela n'est pas très bien structuré et les choses pourraient prendre une forme assez grave. Prenons, par exemple, les vols simples. Le parquet nous dit : vous pouvez donner une amende administrative si nous vous y autorisons, parce qu'on classe sans suite et qu'on estime qu'on peut vous y autoriser. Mais on ne vous y autorisera jamais ! En tout cas en privé, c'est ce qu'on vous dit ! Alors que dans la circulaire, c'est un peu plus souple mais c'est ça que ça veut dire. D'un autre côté, quand on demande au procureur du Roi : est-ce que vous allez examiner plus attentivement qu'aujourd'hui ces dossiers. Je voudrais simplement faire remarquer qu'on est dans une société où il y a certainement une masse de vols simples qui mérite d'être classée sans suite et une autre masse qui mérite un petit avertissement. Je ne suis certainement pas quelqu'un de répressif en la matière. Mais la personne qui met son sac poubelle à une mauvaise heure va recevoir une amende, par contre, pour un vol, vous êtes quasi certain que l'on pourra faire un bel article dans la dernière heure en disant «*impunité totale pour les vols en Belgique*». Ce serait largement exagéré mais, connaissant cela, on peut dire ce que l'on veut, ce type de situations est extrêmement troublant pour le citoyen. Et ceux qui sont vraiment choqués par les incivilités doivent tout de même se dire qu'il existe déjà les règlements taxes.

Je reviens à mon sac poubelle, je m'excuse, mais les Bourgmestres sont des gens au niveau des sacs poubelles : on s'occupe de tout et de ces toutes petites choses dont les autres ne s'occupent pas : les sacs poubelles.

Nous avons, dans la plupart des communes, un règlement taxe et quand les gens ne sont pas contents, ils passent devant le collège. Là, le clientélisme est certainement à la porte pour ne pas dire dans l'enceinte et c'est un système qui d'ailleurs, c'est vrai, qui permet d'avoir un petit moyen pour lutter contre le manque de propreté (on n'a pas eu le choix et on a dû le mettre en œuvre). Mais vous mettez dehors à une mauvaise heure votre sac poubelle, on vous voit et vous allez devoir payer une somme qui est tout de même une somme non négligeable pour certaines personnes.

Ce qui pose problème, c'est l'importance des sommes par rapport aux revenus des gens. C'est un problème général, il faudra peut-être un jour s'en préoccuper. Je plaide aussi pour que l'on mette clairement dans les règlements communaux qui vont appliquer la règle sur la loi sur les incivilités de ne jamais prévoir d'office la somme maximum (comme cela avait été le cas dans la 1ère mouture de beaucoup de règlements communaux), qui a mon sens est extrêmement élevée pour les gens et de plutôt prévoir dans la plupart des cas (sauf peut-être dans des cas très graves) qu'il y ait une gradation entre un 1er fait et une récidive. Si on est très clair, cela évite le clientélisme, Monsieur Henrion !

Le secrétaire communal, à l'occasion du 1er fait, ne pourra pas dépasser la somme qui est prévue dans le règlement, même si c'est un secrétaire communal qui n'a pas d'indépendance...

Voilà, je terminerai par un plaidoyer en faveur de ce type de législation mais je suis de ceux qui plaident à l'heure qu'il est la plus grande prudence et qui reconnaissent en tout cas que certains aspects de cette réglementation devront encore faire l'objet de changements législatifs. Comme c'est souvent le cas dans la vie politico-législative, on est passé de la constipation à la diarrhée : on fait beaucoup trop de lois en Belgique et c'est ma conviction comme législateur, comme petit membre du législatif,. Je suis toujours effrayé de voir toutes les lois. Le pouvoir politique a beaucoup moins de pouvoir qu'avant, tout le domaine économique lui échappe et il veut se rattraper en légiférant sur tout le reste, que ce soit les tondeuses à gazon ou les incivilités.

On connaît bien ce phénomène, les psychologues expliquent bien cela, nous le faisons tous dans notre vie personnelle. On agit aussi par des modifications successives, on fait trois pas en avant, on voit qu'il y a des erreurs, on fait un pas en arrière. C'est une chose qui fait partie de l'existence, de la vie, et pourquoi pas à ce niveau ? Et à un moment donné, il faut sans doute faire avancer des textes et il vaut mieux qu'ils ne soient pas entièrement mauvais comme le «*snelrechts*». Je crois que celui-ci n'est pas entièrement mauvais.

Avant, on essayait de faire des législations pérennes qui avaient une longue durée, qui comportaient d'ailleurs des dispositions beaucoup plus interprétatives, beaucoup plus larges. Maintenant on veut être plus précis, on veut aller plus vite. Ça, c'est le type de société dans lequel nous vivons. Ça implique les essais erreurs et ça impliquera, je le pense quand nous y verrons plus clair sur l'attitude des procureurs généraux, de mettre en œuvre avec prudence la nouvelle loi sur les incivilités, en discutant, et en voyant clairement si les procureurs généraux vont reprendre par exemple les argumentations du procureur de Bruxelles. Je voudrais voir ce qu'il en est avant d'avancer et en restant prudent sur certains chapitres et en particulier sur celui des jeunes. En tout cas, moi je plaide et je plaiderais auprès de mes collègues dans le sens d'une attente des décisions à un autre niveau et peut-être que la Ministre de la justice va réfléchir à des formules plus judicieuses.

Débat de la matinée

Un participant :

Vous dites que vous n'allez pas mettre en œuvre le volet de la loi en ce qui concerne les mineurs. Je n'ai pas réfléchi plus avant sur les conséquences d'une telle position mais sauf erreur, pour le moment, il y a toute une série de faits qui sont dépénalisés. Cela signifie donc qu'ils ne peuvent plus faire l'objet de poursuite. Si on ne met pas cette loi en œuvre au niveau d'un règlement communal, cela signifie que pour ces mineurs, il ne peut plus y avoir de poursuite. On retombe alors dans le système d'impunité.

Mais si les règlements communaux prévoient de retransformer ces faits en infraction pour les mineurs, j'y vois un autre problème (mais sans avoir creusé la question), qui est que les tribunaux de la jeunesse sont compétents pour des «*faits qualifiés infraction*», c'est à dire des faits qui, s'ils sont commis par des adultes sont des infractions. Or, pour les adultes, c'est dépénalisé.

J'essaie de comprendre le puzzle.

Philippe Moureaux :

Evidemment, vous mettez le doigt sur un problème majeur. Avec ce chapitre, on met le pouvoir communal dans une situation impossible : on doit le mettre en œuvre et c'est (en plus des problèmes «*philosophiques*» qui ont été évoqués) techniquement très difficile pour une commune de faire ça. Une grande commune comme la mienne pourrait peut-être le faire, mais les petites communes, je ne vois vraiment pas comment elles pourront le faire, car il y a un système de médiation, etc. enfin vous imaginez !

Le Ministre Président de la région bruxelloise nous a promis un fonctionnaire de niveau 1 dans les communes pour s'occuper des incivilités, de la mise en œuvre de la loi. Ce fonctionnaire va être monopolisé par la gestion des dossiers classiques. Pour le moment, c'est le secrétaire communal chez nous qui prend la décision. Mais c'est notre service contentieux qui étudie les dossiers, le secrétaire communal n'étudie pas tous les dossiers. Je vais vous citer l'exemple des marchés publics. Chaque fois qu'un marchand a été 2 m à gauche de l'endroit qui lui était réservé, c'est pas le secrétaire communal qui va aller vérifier si on a bien mesuré, si le PV est bien fait, etc. J'espère ne pas trop choquer les éminents magistrats, mais il est un peu le juge et il y a des fonctionnaires qui sont un «*mini parquet*», tout petit, tout modeste et tout incompétent… Et bien, je vais proposer qu'on engage un juriste qui va jouer un peu ce rôle. Mais, si vous voulez aller plus loin par rapport aux mineurs, vous devez mettre une structure qui va être à mon avis (et c'est là que ça n'a pas été tout à fait réfléchi) impossible à mettre en place dans les petites communes et qui va être très périlleuse dans les grandes.

Provisoirement, je vais plaider la prudence tout en sachant que ce n'est pas bon, que si on la met en œuvre, ça va être très difficile et que si on ne la met pas en œuvre, il y aura les mauvaises conséquences dont vous parlez. Donc, j'espère que la Ministre de la justice va rapidement proposer une modification de ce chapitre, qu'elle n'attendra pas l'arrêt de la Cour d'arbitrage parce que là, j'ai aussi quelques craintes.

Frédéric Van Leeuw :

J'ai deux ou trois réactions en tant que modeste magistrat que je suis, simplement sur la question des lois réparatrices. C'est plutôt un message qu'une réaction, c'est un message que j'aimerais bien faire passer. Je peux comprendre qu'on puisse procéder par essais et erreurs et je suis le premier à reconnaître que ça peut arriver à tout le monde et même aux magistrats. Le seul problème, c'est qu'il faut aussi comprendre les tribunaux et leurs difficultés énormes. Je vais prendre l'exemple d'une autre loi : il n'y a pas tellement longtemps, on avait décidé de mettre les tuteurs (les parents et les autres types de tutelles) sur un même pied d'égalité. Résultat des courses : avant de se constituer partie civile, les parents d'un enfant mineur devaient demander l'autorisation du juge de paix ! On a vu arriver ce problème c'était, il y a un an et cela a duré 8 mois, et il a provoqué quatre mois d'arriéré au niveau du tribunal de la jeunesse ! Au début, on a remis toutes les affaires, on s'est rendu compte du problème et on a crié au secours. À ce moment là, on a modifié la loi dans une loi réparatrice, mais entre temps, ça a mis le tribunal de la jeunesse dans des difficultés énormes. Il en est de même pour les juges de paix qui se demandaient ce qu'ils devaient dire et faire : certains faisaient d'une façon et donnaient l'autorisation, d'autres disaient «*non, je ne suis pas compétent*». On a eu des difficultés énormes ! Dans cette matière (et je pense que vous êtes soucieux aussi de la façon dont les gens voient les autorités), il est très difficile de procéder comme cela.

Ici, ce qui a été plutôt été choquant, c'est que la 1ère fois qu'on me l'a mis en main, j'ai vu où il y avait des problèmes. Et donc, ce qui m'a surtout choqué, c'est qu'il n'y a eu aucune consultation. Et pourtant, ça arrive assez régulièrement : je suis magistrat depuis 5 ans et je peux dire que j'ai déjà vu cinq lois inapplicables, qui ont chaque fois été soit modifiées fondamentalement par des lois réparatrices (comme la loi sur la tutelle que j'ai citée, le «*snelrechts*» ou d'autres lois), soit des lois auxquelles, il a fallut vraiment apporter une interprétation, auxquelles il a fallu tordre le coup pour pouvoir les interpréter d'une bonne façon. Alors, je pense que les praticiens (sans prétendre que nous avons la science infuse), s'ils avaient été consultés, auraient pu faire certaines remarques, ce qui aurait permis d'éviter de travailler comme cela, par «*essais-erreurs*» et de se retrouver dans une période de non droit pendant des mois. On aurait donc pu éviter ce genre de choses. Ce sont des messages que je voulais faire passer, je n'ai aucune critique sur des personnes en particulier.

La deuxième chose et c'est peut-être une remarque «*du haut de ma position et de mon orgueil de magistrat de parquet*», est que l'on se pose quand même certaines questions au départ quand on voit la philosophie de certains projets. Vous dites : «*heureusement, on a dégagé dix-*

Débat de la matinée

neuf fonctionnaires qui vont aider les communes», mais je me demande pourquoi on ne met pas ce budget à la disposition du procureur du Roi ?

Philippe Moureaux :

Ne jouez pas ce jeu là car il est totalement incorrect : c'est de l'argent de la région. Vous êtes juriste, vous connaissez les institutions de la Belgique, vous savez fort bien que les parquets relèvent du pouvoir fédéral ! J'en parlais récemment avec les procureurs du Roi, je pense qu'un minimum de respect entre les différentes branches du pouvoir et le fait de ne pas jouer sur les contractions, devraient faire partie d'un certain consensus. Moi, il y a parfois des choses que je pourrais dire qui ne seraient pas très agréables à l'égard des parquets, mais je suis un des Bourgmestres et vous ne me verrez jamais faire de conférences de presse. J'essaie de transférer à un autre niveau de pouvoir les difficultés que j'ai. Alors, je vous demanderai de faire preuve de la même déontologie et de ne pas faire de la démagogie en disant que la région pourrait financer le parquet.

Frédéric Van Leeuw :

Il n'y a aucune démagogie là dedans. Mais au niveau du parquet de Bruxelles par exemple, on a développé certains projets, entre autres les «*SEMJA*», avec les communes. Je pense que le 3ème but de la circulaire est plutôt d'élargir l'autonomie de police communale. Je pense que c'est une décision politique qui appartient aux politiques, mais je suis, comme je l'ai déjà dit dans mon intervention, parfois très mal à l'aise à ce niveau puisque (et sans vouloir faire de démagogie), il y a quand même un problème avec le fait que la commune décide du règlement ou que le fonctionnaire communal soit indépendant ou non (ceci dépendra des communes et de différents éléments).

Une dame est intervenue tout à l'heure en expliquant qu'elle était contractuelle or, même si dans les faits la commune ne fait pas pression, ceci pourrait arriver. Si j'ai bien compris, l'argent des amendes va dans le budget communal : il y a quand même un problème à ce niveau là aussi ! Je pense que Montesquieu se retournerait dans sa tombe. Maintenant, vous allez peut-être me qualifier de magistrat du XVIIIe siècle, mais ça pose quand même un énorme problème ! Je pense que la plupart des Bourgmestres sont de très bonne volonté et que la plupart des communes sont de très bonne volonté. La seule chose que je reproche à cette loi, c'est qu'il n'y a pas assez de garde-fous et que ceci laisse la porte ouverte à un certain nombre de débordements. C'est la critique essentielle que j'ai vis-à-vis de cette loi.

Philippe Moureaux :

D'abord, je voudrais me réjouir d'une chose dont on ne parle pas assez, c'est la collaboration bien meilleure entre les communes et les parquets.

Au moment ou j'ai débuté dans mes fonctions, c'était quasi impossible de dialoguer. Maintenant le dialogue est permanent et très souvent très positif. Donc, il y a là une évolution des habitudes parce qu'on était un peu restés …je ne vais pas dire au XVIIIe, car au XVIIIe, une lettre de cachet aurait pu mettre fin à vos actions !

Je voudrais vous rappeler aussi un fait qu'on perd souvent de vue, qui est très intéressant et qui est au fond un résultat par soustraction de la vie politique et de la vie institutionnelle belge, c'est que le seul lieu de pouvoir administratif ou se réunissent le fédéral, le communautaire et le régional, c'est la commune. Et quand vous êtes à Bruxelles, vous êtes tout à fait privilégié puisque vous êtes en collaboration et en représentation un certain moment du gouvernement fédéral, de la communauté française, de la vlaamse gemeenschap, je ne vais même pas parler de la COCOF et de la VGC, et de la région bruxelloise ! La commune reste le seul lieu ou tout cela peut se réunir. C'est vrai que grâce à cela, nous avons mis en place, dans ma commune, et vous le savez, en collaboration avec le parquet et en a essayant d'aller chercher de l'argent là où on pouvait en trouver, la médiation locale. Nous avons toutes sortes de services qui sont, je crois, assez performants (en tout cas, c'est ce que l'on veut bien nous dire !). Et c'est vrai que nous avons pu le faire car nous avons l'avantage d'être ce seul, ce dernier lieu (ça ne durera peut-être pas !) où l'on est subordonné mais, d'un autre côté, nous avons des petits morceaux de tous les pouvoirs et l'on peut les chercher de tous les côtés. C'est un grand avantage dans notre système institutionnel très complexe de l'entité communale et qu'il ne faut jamais perdre de vue.

Thomas Henrion :

Je voulais simplement dire que je suis désolé de vous avoir peut être choqué avec mon expression de «*clientélisme politique*». Cette dernière n'est pas de moi, elle est de Monsieur Masset quand il a commenté la loi de 1999. Je ne pensais pas à des communes telles que la vôtre. Cependant, je pense que l'on peut se poser la question de la mise en application de cette loi par des communes qui seront entre les mains de l'extrême droite et là, je me pose des questions sérieuses pour savoir comment cela va se gérer.

Philippe Moureaux :

Si demain le Vlams Belang dirige Anvers, il dirigera le plus grand corps de la police. Après demain, il dirigera peut-être la région et après après demain, malheureusement, je ne sais pas si la Belgique existera. C'est à tous les niveaux que ce risque existe.

Thomas Henrion :

Je me réjouis quand même de constater que pour les mineurs, nous sommes pratiquement d'accord.

(fin du débat en présence de M. Moureaux)

Débat de la matinée

Un participant :

Je me demandais, Monsieur De Vos, ce que vous entendiez par espace de civilité?

Je trouve l'idée fort belle et je voulais en entendre plus.

Bernard De Vos :

C'est très simple, c'est une constatation que j'ai faite notamment en travaillant avec des écoles dites en difficulté, en discrimination positive. Si vous entrez dans un hall d'école en D+, ces fameuses écoles qui symbolisent le mal de vivre etc., vous allez entrer dans une de ces espèces de grandes salles de bain souvent carrelées à hauteur d'homme pour qu'on puisse nettoyer au karcher. Et c'est rare d'y voir une affiche qui dit que cette école, par exemple, est ouverte sur le monde, qu'il y a une représentation théâtrale, qu'il y a une manifestation culturelle et, plus fondamentalement, qu'il y a quelque chose qui attend les jeunes en terme de solidarité et de citoyenneté. À l'opposé, si vous voyez les jeunes du bon côté (du bon côté de l'apartheid, à savoir les jeunes qui ont encore droit à l'éducation), vous verrez qu'ils sont invités en permanence à avoir une utilité sociale, c'est-à-dire que l'on va les solliciter continuellement pour telle ou telle action. Il y a toutes sortes d'activités, des programmes de type caritatif, l'opération 48 80 00, arc-en-ciel, 11 11 11, etc. Cela incite les jeunes à se dire «*je ne vis pas simplement pour moi et l'entre soi dans lequel je suis, mais j'ai une utilité sociale, je peux peser sur la société*». À l'inverse, les pauvres sont réduits à être occupés en permanence et à surtout n'intervenir dans rien. Voilà le constat. Vous entrez dans une de ces écoles et vous n'y verrez jamais (ou rarement) une affiche qui vous dit : «*vous pouvez vous mobiliser pour «*télévie*»*». Le côté caritatif est un peu désagréable mais quelque part, l'idée que l'on peut peser sur le monde de demain est importante. S'il faut déterminer la ligne d'apartheid, ce sont d'une part les jeunes utiles (potentiellement utiles socialement) et d'autre part les autres, ceux «*qui ne savent même pas payer nos retraites*»... C'est exactement cela la ligne d'apartheid. Ces jeunes sont des inutiles, donc forcément, il faut se prémunir, se protéger. Parce que les inutiles, c'est dangereux. Ils pourraient un jour commencer à se dire : «*Mais dans quelle situation, je suis ici ?*» etc. Certains d'entre vous savent peut-être que je suis à la base d'un projet qui s'appelle Solidarcité et qui propose à des jeunes de passer une année citoyenne, de se mettre au service de la collectivité pendant un an. On se rend compte que beaucoup de ces jeunes qui viennent des quartiers difficiles, beaucoup de ces «*jeunes pauvres*» disent lorsqu'ils arrivent dans ce type de programme que c'est la première fois pour eux qu'ils entreprennent ce type de démarches et qu'ils découvrent un certain plaisir à faire cela.

Globalement, la civilité, la citoyenneté, viennent de la même étymologie à savoir «*civitas*», la ville. C'est la capacité de vivre «*en cité*» qui rassemble des gens avec les mêmes identités et qui ont un projet de vie, un projet de ville dans lequel on peut débattre, etc. Pour moi, c'est assez semblable et donc s'il n'y a pas d'espace de civilité, il n'y aura pas de possibilité pour ces jeunes de s'exprimer, de sortir de cette logique ou de ce statut, d'assister en permanence et de se dire «*je peux peser sur le monde*». Les expériences qu'on a menées dans différents projets laissent entrevoir que ces jeunes, une fois qu'ils sont invités à ce type d'actions, sont les premiers à être intéressés et sont véritablement demandeurs.

Un participant :

Je voudrais réagir par rapport à une réflexion de Monsieur Van Leeuw .

Ce ne sont pas les policiers qui qualifient les faits : en effet, il y a un procès-verbal à dresser. Les policiers choisissent l'article du règlement communal de police, mais ils doivent aussi indiquer les faits tels qu'ils les ont constatés.

À la lecture de leurs observations, si l'article est mal choisi ou s'il y a une mauvaise qualification, le fonctionnaire «*sanctionnateur*» a la possibilité de requalifier les faits.

Frédéric Van Leeuw :

Ce qui fait que le procès-verbal arrive devant vous et enclenche la procédure administrative, c'est la qualification faite par le policier. C'est d'ailleurs ce qui a incité les procureurs du Roi à donner, par biais de circulaires, des instructions aux policiers. C'est justement sur base de ce constat là que les procureurs du Roi ont vu qu'il était nécessaire de faire des circulaires pour préciser que le judiciaire était leur matière et que les policiers ne devaient que constater telle ou telle infraction. Il ne s'agit même pas de la politique pénale car cela concerne les procureurs généraux, mais dans ces infractions là, il y aura un problème de qualification au départ. Le procureur du Roi indique donc par circulaire que quand vous constatez tel ou tel type d'infractions, vous devez les qualifier de telle ou telle façon. Si le procureur du Roi ne le fait pas, il y aura le problème que j'ai souligné, à savoir que certaines procédures administratives seront systématiquement enclenchées. Même si vous requalifiez, mais sur base des règlements communaux, il pourrait arriver que l'on ait un concours d'infractions. Si rien n'est prévu, ni dans le code pénal, ni dans la loi communale définissant ce qui doit s'appliquer, on risque d'avoir une condamnation administrative et une condamnation pénale, avec la conséquence que le principe «*non bis in idem*» sera bafoué. C'était le point de départ de ma réflexion.

Un participant :

En ce qui concerne la procédure, nous avons quand même une grande marge de manœuvre. Nous avons eu en tout cas chez nous une réunion avec le parquet et avec le service juridique de la zone de police. Tous les PV arrivent chez moi et c'est moi qui envoie l'original au procureur du Roi. Il y a moyen de canaliser ce problème là et donc si j'estime, parce que j'ai déjà eu le cas, qu'un fait n'est pas de ma compétence, je leur demande de reprendre un PV pénal pour l'envoyer au procureur. Mais c'est vrai qu'il peut y avoir des fonctionnaires qui ne sont pas juris-

Débat de la matinée

tes. Je dois dire que l'on a eu assez bien de réunions entre fonctionnaires «*sanctionnateurs*» et la plupart d'entre nous sont des juristes.

Un participant :

C'est un engagement de niveau 1, mais cela ne veut pas nécessairement dire juriste.

Frédéric Van Leeuw :

Dans d'autres organismes administratifs qui sanctionnent également, je pense notamment à l'Office des étrangers, vous avez des niveaux 1 comme des psychologues qui prennent des décisions juridiques.

Je parlais évidemment des infractions uniquement communales, celles que l'on a supprimées du code pénal ou celles que la commune adopte. Prenons un autre exemple : l'interdiction de se promener avec un masque en rue, un autre jour que le mardi gras et le 1er janvier., existe dans certains règlements communaux. On a pu lire dans la presse que certains voudraient l'interpréter de façon à interdire le port du tchador. Les interprétations qui sont possibles constituent le 1er problème. Maintenant, un autre problème est celui relatif aux autres infractions pour lesquelles le procureur du Roi reste compétent. C'est une des raisons de la prise de position des procureurs du Roi : ce n'est pas uniquement le procureur du Roi de Bruxelles qui a déjà sorti sa circulaire mais aussi celui de Leuven. Il s'agit d'une décision du conseil des procureurs du Roi de sortir dans les 27 arrondissements une circulaire plus ou moins identique. Reste aussi un problème de transmission du PV : théoriquement, en matière judiciaire, le policier doit transmettre son PV au procureur du Roi et non pas au Bourgmestre. Comme on n'a pas modifié la loi sur la fonction de police, fondamentalement il y a un problème de secret professionnel.

Un participant :

Nous sommes dans une procédure administrative.

Frédéric Van Leeuw :

Nous sommes dans une procédure administrative là ou c'est permis, mais quand vous aurez un problème de qualification, comment le policier va-t-il faire dans la mesure où l'on n'a pas modifié la loi sur la fonction de police ? Maintenant voyons les infractions purement pénales. Prenons l'exemple des menaces : des menaces, ça peut être tout! Cela peut être une menace de faire de sauter la tour Philips (pour prendre une ancienne affaire qui vient de passer devant les tribunaux) ou bien une menace toute simple. Qui va faire la part des choses entre les deux ? Et vous allez avoir des policiers qui, en toute bonne foi, vont déposer la copie chez le Bourgmestre alors que l'on n'a pas prévu dans cette loi de modifier la loi sur la fonction de police en ce qui concerne la communication d'actes au départ strictement judiciaires.

Or, celui qui décide finalement de renvoyer cela aux communes pour la deuxième catégorie d'infractions, c'est le procureur du Roi. Il s'agit là d'un autre problème. Ceci ne remet pas en cause vos compétences et je pense que tout le monde essaie de faire au mieux avec la meilleure volonté, mais il reste de nombreux problèmes. Plus on creuse, plus on en trouve !

Un participant :

La plupart des villes ne vont pas inclure ces délits dans le règlement communal sauf peut-être les dégradations. C'est ce que nous avons fait mais en accord avec le parquet.

S'il s'agit de grosses dégradations, je prends contact avec le procureur pour qu'il fasse le relais. Mais dans la plupart des communes, nous n'inclurons pas les délits dans le règlement.

Bernard De Vos :

Figurez-vous que pas plus tard qu'hier j'ai entendu parler d'une situation traitée par le fonctionnaire «*sanctionnateur*» de la Louvière ! On m'a raconté qu' il aurait été amené à traiter une affaire de jeunes qui auraient fait pipi à un endroit pas indiqué pendant une fête carnavalesque.

Un participant :

En fait, dans le règlement communal de la Louvière, il y a une disposition qui interdit d'uriner sur la voie publique. En effet, nous avons pris des jeunes en flagrant délit lors du carnaval. Mais comme à la Louvière, nous n'avons pas encore mis en place de procédure pour les mineurs, je ne sais pas si le Conseil va décider de mettre en place une telle procédure.

Un participant :

Quand vous parliez des obstacles à se sentir citoyen que vivent ces jeunes de zones de l'apartheid, vous avez pointé l'école. Je voulais savoir si vous avez relevé d'autres obstacles, car je trouve que l'on n'évoque pas souvent la responsabilité parentale. Pas assez en tout cas et on ne peut demander aux enseignants de tout apporter. Les autorités publiques ne peuvent pas tout apporter et de toute façon, si elles mettent en place des choses, on dira que c'est trop occupationnel. J'ai déjà vu dans des maisons de quartier que l'on essayait d'emmener des jeunes dans des musées. En fait, ils préféreraient aller ailleurs comme par exemple à Walibi. Donc je me demande où sont ces obstacles, il faudrait les pointer.

Bernard De Vos :

Je suis incapable de les pointer tous, mais vous en avez cité quelques-uns. J'ai encore entendu, il n'y a pas longtemps, un éducateur me dire : «*j'ai essayé de les inciter à faire quelque chose mais ça n'a pas marché*». Je ne savais pas quoi répondre. Puis j'ai rencontré un ami, Nicolas Gogenbul, qui est responsable de la chronique diététique dans le Soir. Je lui ai parlé du problème de mes deux petites filles qui refusent de manger des légumes et il m'a conseillé de leur en proposer 20 fois, 30 fois avant d'espérer qu'elles en mangent. Et bien, c'est pareil pour les adolescents : cela fait des décennies qu'on les traite comme des crétins, capables de ne rien faire, capables de ne s'intéresser qu'à eux-mêmes, n'ayant aucune faculté de passer de l'entre soi à autre chose, à une vision de l'utilité globale, à une vision sociale de leur vie. Forcément la 1ère fois, ça ne

Débat de la matinée

marchera pas, la 2ème fois non plus, la 3èmefois, etc. Il faudra vraiment que les travailleurs de terrain soient convaincus, il faudra qu'ils soient correctement relayés, que l'on sache que le travail sera difficile si on veut sortir de là. C'est évidemment un travail extrêmement complexe et si l'on veut s'en sortir, il faudra faire des efforts à tous les niveaux : au niveau des éducateurs, des enseignants, etc., tout le monde devra se mettre à proposer vingt fois les pois, carottes, etc.

Benoît Van Keirsbilck :

Je regrette que Philippe Moureaux soit parti ,car il y a une question sur laquelle je voudrais revenir, c'est la question du mode de production de la norme. Je trouve quand même édifiant qu'on en arrive à de telles législations (avec un certain nombre de chauds partisans de la réglementation tel que M. Moureaux apparaissait jusqu'ici). Je trouve qu'il est quand même assez sidérant de constater que l'on vote une loi puis qu'ensuite on se rend compte qu'elle est quasiment inapplicable. Frédéric Van Leeuw avait souligné que la 1ère fois qu'il avait eu ce texte en main, il avait déjà toute une série de remarques à faire et si on lui avait demandé son avis avant, on aurait peut-être pu éviter un certain nombre d'écueils.

Je crois aussi qu'il y aurait une réflexion à avoir en ce qui concerne les questions de «*qu'est ce qu'on veut réglementer ?*», «*jusqu'où on veut aller ?*». Quand je vois que la circulaire va jusqu'à éventuellement réprimer le dépôt d'imprimés dans les immeubles inoccupés ou dans les boîtes aux lettres sur lesquelles un autocollant indiquant que l'occupant ne souhaitait pas recevoir de publicité a été apposé ! Jusqu'où va-t-on ? Nous avons parlé d'uriner dans les lieux publics. Jusqu'où doit-on aller pour réglementer la vie en société ? Et puis est-ce la bonne manière d'introduire l'éducatif dont Bernard rappelait l'importance, notamment par rapport aux jeunes dont on considère qu'ils sont encore dans un processus d'apprentissage ? À quel moment va-t-on estimer que c'est par les réglementations sanctionnelles que l'on pourra leur inculquer un certain nombre de choses ? Moi, je suis persuadé qu'en lisant ça, un certain nombre de jeunes n'auront envie que d'une seule chose : faire exactement le contraire de ce qui est écrit !

C'est la question de la production de la norme et maintenant, on est justement occupé à revoir la loi de 1965.. Il y a quelqu'un qui vient d'interpeller par rapport au rôle des parents de manière générale. Il y a effectivement une réflexion importante à avoir à propos des parents. Mais dans la modification qui est proposée, on en vient à pénaliser les parents dont les enfants font des bêtises. De nouveau, est-ce que c'est le bon moyen pour les soutenir dans un travail éducatif qui devient de plus en plus difficile ?

Un participant :

C'est vrai que ces interdictions interpellent parce qu'il y a des amendes à la clé. Mais, il s'agit d'interdictions qui existaient depuis des années dans les règlements de police. Les interdictions ne sont pas neuves, ce qui est neuf ce sont les amendes.

Un participant :

Vous avez exposé la difficulté posée par l'absence des parents, par la non-obligation de la présence des parents. Or, il me semble qu'il n'y a aucune disposition du code civil qui prévoit que les parents sont civilement responsables.

Un participant :

Je voudrais une précision à propos d'une possibilité de condamnation pénale et d'amende administrative et donc avec le risque de la violation du principe «*non bis in idem*».

En effet, si la commune prend en charge un fait et qu'en plus, on prévient le procureur, il y a plus de risque de violation du principe «*non bis in idem*» que si on ne le prévient pas.

Un participant :

Il existe des communes qui prévoient dans leurs règlements des taxes qui peuvent se superposer à l'amende administrative, notamment en matière de propreté. J'aimerais savoir si l'on peut également parler de violation du principe «*non bis in idem*».

Frédéric Van Leeuw :

Au niveau du principe «*non bis in idem*», le procureur a pointé l'intérêt à continuer à informer, soit le procureur, soit les SAJ, afin de détecter des situations de mineurs en danger.

Un participant :

Je trouve que l'on n'a pas parlé des agents communaux, qui vont avoir maintenant une autorité.

Un participant :

J'ai entendu parler des problèmes structurels sur lesquels il fallait agir. Il y a eu des réactions : le manque de moyen du parquet, le manque de moyen du tribunal de la jeunesse.

Mais on parle trop peu des attentes du public. Pas forcément sur les problèmes que causent les jeunes, il y a d'autres problèmes (comme le tapage) à propos desquels les policiers n'interviennent pas ou n'interviennent plus, ou encore, quand ils interviennent, ils ne font même pas de PV ! Ces faits posent réellement des difficultés aux gens et on peut prendre la protection des jeunes, on prend leur défense et c'est bien et nécessaire, mais en attendant on ne donne pas de solutions structurelles, concrètes, aux gens par rapport à leurs difficultés de tous les jours.

Un participant :

Il y a un article du code civil qui dit que les parents sont civilement responsables, c'est une présomption mais qui peut être renversée. Il y a régulièrement devant les tribunaux des débats pour savoir si on doit les déclarer responsables et ils doivent évidemment avoir leur mot à dire par rapport à l'ampleur du montant réclamé.

Et ça pose un problème s'ils ne sont pas présents lors des médiations. Mais, je parle aussi du problème plus général lié

Débat de la matinée

au fait que le mineur n'a pas la jouissance légale de ses biens. On est en matière pénale, donc c'est personnel. Les parents ne sont pas pénalement responsables et aucune disposition particulière n'est prévue pour que les parents soient tenus de payer. Je ne sais pas comment on va pouvoir appliquer cette loi aux mineurs !

Caroline Vandresse :

Pour l'aspect «*civilement responsable*», il faut rappeler ici que c'est une amende qui a un caractère pénal et donc il faut raisonner comme en droit pénal : c'est le principe de personnalité des peines, c'est la personne qui a commis l'infraction qui doit être sanctionnée et pas les autres personnes. C'est pour ça qu'il faut obligatoirement une disposition légale qui prévoit que ce soient les parents qui éventuellement puissent être également condamnés solidairement pour le paiement de l'amende. C'est vrai que c'est exceptionnel, ça existe notamment dans le cadre de la loi relative à la police en matière de roulage où les parents peuvent être tenus de payer l'amende qui aurait été imposée à un mineur. Ici, ça n'a pas été prévu et en tant que tel, on ne peut pas se retourner contre les parents pour obtenir le paiement de l'amende. En ce qui concerne, le principe «*non bis in idem*», il prévoit que vous ne pouvez pas être condamné deux fois pour le même fait en tant que tel. Peut-être que ce sont des faits qui seront qualifiés différemment mais que c'est un seul comportement qui est constitutif de différentes infractions. On parle alors du concours d'infractions et dans cette hypothèse, la loi sur les sanctions administratives ne réglemente pas cette problématique. Par contre, cette hypothèse est réglementée dans la circulaire où l'on dit que c'est le judiciaire qui a priorité et si le judiciaire considère qu'il n'intervient pas, ou dans un délai d'un mois dit qu'il ne veut pas intervenir, une sanction administrative pourrait être prévue. Il faut bien distinguer le principe «*non bis in idem*» du concours d'infractions.

J'avais une réflexion par rapport à vos attentes du public. Il arrive que ces jeunes sont là et on les relâche ou ils ne sont pas sanctionnés. Cette problématique : les mineurs sont arrêtés et les services de police voient que ces mineurs sont directement relâchés en raison d'un problème de places disponible dans certaines institutions.

Une autre difficulté, c'est que le public ne connaît pas bien le fonctionnement de la loi relative à la protection de la jeunesse, ni quelle est la philosophie qui sous tend le système. Exemple : un mineur poursuivi pour coups et blessures ayant entraîné la mort. Ce mineur avait fait l'objet d'une réprimande ou de prestation d'intérêt général, mais on n'avait pas suffisamment explicité dans les médias que c'était un mineur qui avait été placé et qui avait été suivi durant différentes années. Il y a donc aussi un problème au niveau des explications ou du fonctionnement de cette loi relative à la protection de la jeunesse.

Un participant :

Je rejoins ce qu'a dit Mme Vandresse, le rôle du SAJ est tout à fait différent et un des canaux d'information peut être le parquet mais pas nécessairement, ça peut aussi être la commune qui peut décider d'envoyer une lettre au SAJ, ou bien une école. Mais un des canaux principal d'information est le parquet car il reçoit en principe (jusqu'au 1er avril dernier !) tous les PV de la police qui a constaté des infractions de même que des situations de danger. En effet, au niveau de la protection de la jeunesse, le parquet a une compétence nettement plus large que celle de poursuivre les infractions : il peut aussi intervenir quand il estime qu'il y a des situations de danger, des situations d'éducation problématique, etc.

Il joue un rôle d'interface, soit pour judiciariser la situation, soit pour envoyer les informations vers les services plus appropriés ou vers les services qui eux-mêmes vont dispatcher et vont essayer de s'adresser au service plus approprié. C'est comme cela que ça fonctionne à Bruxelles puisque à Bruxelles, on a toujours la loi de 1965 en matière de mineurs en danger (en raison de défaut d'accord entre les communautés, quoique maintenant, on discute de l'accord entre les communautés mais ça bloque sur certains points). À Bruxelles, on a mis en place la même procédure que dans le décret où on prévient le SAJ, le SPJ. Ce qui n'empêche pas que parallèlement, on peut poursuivre une infraction. Le juge de la jeunesse peut faire la même chose, il ne doit pas prendre une mesure qui est proportionnelle à l'infraction commise. Donc, un juge de la jeunesse pourrait très bien dire que si je lui présente, ou si je cite à l'audience publique, ou si je le saisis pour un mineur qui a commis un fait assez grave, en raison de la situation et de la personnalité du mineur, des informations dont il dispose, il peut décider de placer ou confirmer le placement de ce mineur dans une famille d'accueil sans prendre d'autres décisions, et certainement pas de décisions à caractère pénal. Ça c'est la richesse de notre loi de 1965.

Maintenant, je déplore aussi que dans notre société, on a de plus tendance à résoudre des problèmes sociaux par le droit pénal. Le droit pénal est nécessaire, mais ça n'a pas de sens de punir un enfant ou un adolescent si vous n'expliquez pas pourquoi vous le punissez.

Il y a une déresponsabilistation générale des gens qui disent que les institutions existent, que ce sont les institutions qui vont intervenir et puis c'est tout ! Et on a, dans notre pays institutionnellement très compliqué, une segmentation énorme de l'aide aux jeunes en général. Un jeune qui a besoin d'aide ne va pas se poser la question de savoir quand il passe d'un niveau à l'autre, si c'est la communauté, si c'est la commune qui finance cette AMO, ou si là c'est la région et s'il passe par exemple à Everberg, c'est le fédéral et le communautaire, etc. Ce que je remarque dans ma pratique quotidienne, qui a un impact extrêmement négatif, c'est qu'il y a des jeunes qui ont un ressenti à l'intérieur et qu'il est très difficile à faire sortir. Et tout au long de leur parcours, ils passent sans aucune transition d'un service à un autre sans que finalement dans tout leur parcours il y ait une seule personne de référence qui les suive et à qui ils peuvent s'adresser. Il y a aussi des jeunes qui arrivent pour avoir commis un fait assez grave et le juge estime qu'ils doivent être placés en milieu fermé. S'il n'y a pas de place en IPPJ, ils seront donc placés au centre d'Everberg pendant cinq jours.

Les incivilités en regard des valeurs et normes chez les jeunes

par Michel Born*

Comme point de départ d'une réflexion sur les normes et les valeurs, on peut se dire que les valeurs sont sous-tendues par les normes et sous-tendent celles-ci. Dans la littérature, on trouve comme définition que la valeur est une attitude fondamentale à l'égard des modes de conduite ou de certaines finalités de l'existence.

Les valeurs

Quand on comprend les valeurs dans ce sens très premier, on se rend compte directement de la complexité et de la multiplicité des aspects. En tant que disposition à agir, il y a un aspect de motivation, quelque chose qui place la personne dans un sens, dans une direction, qui place son action dans une certaine direction et qui sous-tend le choix de l'action.

Cette motivation, ce choix d'action, se réfèrent aux fonctionnements sociaux et organisationnels puisque dans cette finalité, dans cette direction, on est à la recherche d'une utilité sociale. La valeur désigne ce qui est désirable dans une société, et renvoie à tout ce qu'on pourrait qualifier d'idéologies, de finalités individuelles et sociales qui transcendent l'existence, qui vont même au delà de l'action pragmatique, de l'action concrète réalisée.

Or les sociétés, les personnes sécrètent des ensembles de valeurs qui se forment, qui avancent, qui bougent. Pour reprendre la théorie sociologique issue de l'interactionisme symbolique, ces valeurs latentes sont reprises par des entrepreneurs moraux qui vont transformer, qui vont métaboliser ces valeurs latentes en normes, qui vont fabriquer des règles, des règlements et par extension évidemment dans notre société, qui vont fabriquer des lois.

Ces entrepreneurs moraux vont non seulement créer des lois, des règlements, mais aussi se charger de l'application de ces lois. Ils sont en recherche non seulement des infracteurs, mais aussi de méthodes pour remettre le troupeau dans le droit chemin. Ces entrepreneurs moraux se situent au niveau de l'État dans une société comme la nôtre, démocratique, régie par le droit. Les lois sont élaborées par le pouvoir législatif, généralement assez éloigné du citoyen. Pourtant certaines lois se veulent proches du citoyen, c'est probablement le cas de la nouvelle loi sur les incivilités.

Dans cette loi dont il est question maintenant et dans ce nouveau dispositif, on ramène le pouvoir législatif à un niveau plus proche du citoyen en le replaçant dans la commune. C'est quand même une démarche qui, au-delà des critiques en raison de son décalage ou ses difficultés d'application, peut-être positivée puisqu'elle resitue l'élaboration des normes légales en prise directe avec une réalité plus locale.

Ces entrepreneurs moraux à tous les niveaux vont non seulement édicter les lois, mais essayer qu'elles se transmettent en s'appuyant sur les valeurs existantes. Les normes élaborées et transmises trouvent toujours leurs fondements dans les valeurs partagées et transmises par les membres d'une société donnée. Alors que les entrepreneurs moraux ne sont que quelques personnes qui investissent ce rôle, la construction et la transmission de valeurs sont le fait de tous.

Chacun, non seulement participe à la création des valeurs mais aussi participe à leur diffusion et à leur transmission. Les valeurs vont être transmises. Par quel moyen ? On transmet les valeurs d'abord par l'éducation. L'éducation dans la famille, l'éducation dans l'école et aussi l'éducation dans les rues, dans les quartiers, dans les églises, dans les média. On est donc dans une société où des valeurs existent, ces valeurs sont traduites en des normes, ce qui mène généralement à s'intéresser davantage aux lois qu'à leurs transgressions. De nos jours, on laisse peut-être beaucoup trop sous silence les valeurs qui sous-tendent les lois. C'est peut-être une évolution de nos sociétés plus matérialistes, pragmatiques, occidentales, de se préoccuper plutôt des faits, des actions, de ce qui se passe, des dispositifs, des lois. L'argumentation et la place des juristes non seulement dans les journées d'études mais, plus généralement, dans la société, sont probablement le signe que l'on trouve intéressant à argumenter sur les textes, les éléments, les articles alors qu'il y a une relative timidité actuelle à promouvoir les valeurs en tant que telles. On voit cela notamment dans la décroissance des affirmations idéologiques ou religieuses mais aussi dans des discours qui sont plus pragmatiques, notamment dans les écoles où les enseignants ont un peu de peine à parler des valeurs auxquelles ils croient ou auxquelles ils adhèrent.

Les sociétés sont différentes selon l'ensemble des lois et des valeurs qui y règnent. On pourrait dire (pour schématiser évidemment) qu'il y a des sociétés que l'on pourrait qualifier d'intégristes, qui vont essayer d'avoir un seul système de valeur, un système monolithique avec des normes claires et applicables par tout le monde dans leur totalité, dans leur brutalité. C'est pour cela qu'on parle d'intégriste car en général ils sont en prise directe avec l'idéologie, qui est souvent religieuse. Par contre, notre société dite démocratique prône la to-

* *Professeur de psychologie de la délinquance et du développement psychosocial de l''université de Liège*

Les actes les plus fréquents et les plus normaux à l'adolescence sont précisément les incivilités

lérance, les multivaleurs, et proclame que toute valeur est bonne. Il y a même certaines chansons qui disent «*chacun fait ce qu'il lui plaît, plaît, plaît*».

Auprès des jeunes, la promotion de ces multivaleurs s'accompagne du souhait quasi magique que chacun reste dans des normes. On voudrait que les normes soient respectées par tout le monde alors que les valeurs, elles, pourraient être extrêmement éclatées et diversifiées. Heureusement, dans les valeurs démocratiques, il y a les valeurs civiles permettant de faire le lien avec la question générale de la loi sur les incivilités. En effet, dans les valeurs proposées qu'on essaie de promouvoir dans notre société, il y a des valeurs de citoyenneté et des valeurs de civilité. On essaie depuis au moins 2000 ans de se civiliser davantage. Quand on voit la barbarie de 1940 ou de la guerre du Kosovo, on se dit bien qu'on n'est peut-être pas aussi civilisé qu'on le voudrait. Mais n'empêche, l'idée sous-jacente semble bien être celle d'une évolution, notamment de l'Europe, vers une civilité plus grande. Civilité plus grande veut dire que l'on respecte normalement plus les autres, que l'on tolère les autres mais dans un respect mutuel et selon le principe que «*notre liberté s'arrête quand commence celles des autres*». La civilisation avance par l'éducation, c'est la socialisation qui est le processus par lequel ces valeurs sont transmises. La socialisation a énormément de formes, que ce soit l'imitation ou l'identification. Les modèles d'identification sont proposés, que ce soit les enseignants qui se proposent en tant que modèles sans le dire, ou l'ami ou le pair que l'on fréquente à l'école, dans la rue ou dans un mouvement de jeunesse. Les jeunes vont donc, par ce système, étant baignés dans ce système de transmission de valeurs, se construire un système de valeurs. Il se met en place surtout pendant la période adolescente puisqu'à ce moment, le jeune ouvre son esprit et est confronté à la multiplicité. Il doit se choisir, se construire un système de valeur. Quelques études montrent notamment en prenant des données longitudinales, que pendant la période de la jeunesse, le système de valeur n'est pas stable, par exemple on n'observe pas des belles corrélations entre des énoncés de valeurs et des réponses à des questionnaires quand on a quatorze ans ou quand on a dix-huit ans. Il y a des changements, les jeunes en tout cas, ne sont pas encore dans un système stable de valeurs. On voit que ces valeurs pendant l'adolescence prennent des couleurs ou des tonalités différentes selon, par exemple, le sexe. On observe des différences significatives entre fille et garçon d'après ce que l'un et l'autre valorisent. Dans une étude, nous avons constaté que les filles valorisent plus le respect des règles de la vie en société. Cette différence est significative, quel que soit l'âge. On voit que les filles ont, dans les énoncés de valeurs plus tendance (dans nos pays) à valoriser ce respect, tandis que les garçons (et on rejoint des stéréotypes évidemment) vont plus valoriser «*être compétent*», «*plus autonome*», «*être lutteur*», «*être volontaire*».

L'adolescence

Voilà des valeurs individuelles mais qui rejoignent les valeurs sociales. Quand on parle de valeur, de «*respect des règles de la vie en société*», on est dans une démarche plus conforme ou conformiste (dans le bon sens du terme). On peut faire dire au mot très conformiste quelque chose de très négatif et ce n'est évidemment pas dans ce sens là qu'il faut le prendre. Dans une étude, j'ai pu montrer que celui qui a des valeurs de «*conformité sociale*» dans la jeunesse (mais cela se confirme aussi à l'âge adulte), est moins délinquant. Il y a une sorte de convergence, de concordance entre le système de valeurs et les actions. Ce n'est évidemment pas une concordance absolue et directe. Les personnes ont tendance, et les jeunes en particulier, à se comporter en accord avec leurs valeurs mais, comme c'est mobile, le système personnel peut changer. On peut voir en application chez les jeunes, ce que j'appelle «*la spirale de la délinquance*», car elle joue dans le sens de conduire un certain nombre de jeunes vers un accord entre «*valeur*» et «*comportement*», mais hors norme. Quand on a un système de valeurs, de «*conformité sociale*», qui est proposé par la famille, et que l'enfant est dans cette famille, y est plongé, il reçoit cette transmission de valeurs conformes. Et puis, à l'adolescence, il rencontre (en particulier au début de l'adolescence) d'autres enfants qui n'ont pas le même système de valeurs. Il a le choix : soit il adhère aux valeurs des autres, soit il abandonne ses amis. Or, on sait qu'à l'adolescence, la nécessité de conformité au groupe, d'adhésion à un groupe, de participation à un groupe, d'être reconnu par les pairs, est extrêmement importante. Un certain nombre de jeunes adolescents, vont changer leur système de valeurs pour ne pas être rejetés par les pairs. En changeant leur système de valeurs, ils sont plus proches d'une production de comportements déviants. Plus ils se conduisent de manière déviante, plus ils peuvent accepter d'être en contact avec des pairs qui sont eux aussi déviants. Et ils changent leur système de valeur et de comportement en spirale pour réduire «*la dissonance cognitive*». Parce que, quand on fait des choses avec lesquelles on n'est pas en accord mentalement, on est inconfortable. Donc, soit on abandonne le comportement, soit on change son système de références, son système de valeurs.

Dans cette construction des limites de l'adolescence, les normes sont là pour dire ce qu'on peut et ce qu'on ne peut pas faire. Evidemment il y a les différentes normes, celles imposées par la famille ou le milieu de loisirs, il y a les normes sociales informelles puis les lois qui sont là pour établir ce qui est délinquant ou ce qui ne l'est pas.

Clairement le rapport de l'adolescent aux normes est dans cette démarche exploratoire. Tout le monde sait qu'à l'adolescence on explore les limites et que dans cette exploration des limites et de ce qu'on peut et de ce qu'on ne peut pas faire, de ce qui est normal et de ce qui ne l'est pas, on va éventuellement commettre un certain nombre d'actes qui pourraient être qualifiés de délinquants et à la limite, on trouvera ce qui pourrait être qualifié d'incivilités. Les actes les plus fréquents et les plus normaux à l'adolescence sont précisément ces incivilités. Dans les études de délinquances auto-révélées, jadis, on parlait de délinquance statutaire pour les fugues, les conduites d'initiation à l'alcool, à la drogue, etc. Il y a toutes sortes de conduites qui sont dérogatoires par rapport aux normes familiales ou aux normes sociales, sans être vraiment de la délinquance forte et dure. Et donc dans la quête à la fois des limites et de cette appartenance sociale ou au groupe social, très importante à l'adolescence ainsi que dans la quête d'identité qui est aussi la règle à l'adolescence, il est normal de transgresser. Il est normal de commettre un certain nombre d'incivilités

Il y a tout un travail à faire dans cette éducation commune, bien avant de penser à de la répression

même chez des jeunes qui ne sont pas porteurs de facteurs de risque de délinquance.

Cela peut arriver chez tout le monde, même dans de bonnes familles, chez des jeunes bien équilibrés, il peut y avoir production d'actes asociaux ou dérogatoires.

La réaction sociale

Dans ce cas de transgression sous forme d'incivilité, la réaction sociale peut prendre diverses formes. Si on se réfère à cette nouvelle loi sur les incivilités, le jeune est puni d'une amende administrative, une hypothèse sera que l'enfant est dans une famille de classe moyenne, raisonnablement intégrée de sorte que les parents vont être informés.

Même s'ils ne sont pas informés d'office et si la communication familiale est à peu près correcte, les parents vont le savoir, vont commencer à s'énerver et l'obliger à aller payer son amende. S'il dit qu'il n'a pas d'argent, la famille va s'arranger avec lui pour le priver d'un certain nombre de choses, ou lui faire accomplir des tâches ménagères pour qu'il puisse payer son amende.

C'est bien sûr une situation idéale, qu'on ne rencontre pas aussi souvent qu'on le voudrait. Ce n'est pas celle que rencontrent les juges de la jeunesse ou qui remonte jusqu'au parquet, mais c'est tout de même une sorte de traitement social et familial d'un problème qu'on peut considérer comme normal.

Il y a l'autre groupe de jeunes qui commettent des incivilités, ceux pour qui ces incivilités s'inscrivent dans un contexte beaucoup plus difficile, de problèmes familiaux, de problèmes scolaires, de ruptures scolaires, de participation à des groupes de pairs qui sont plus ou moins en train de déraper, … Là évidemment ces incivilités n'ont pas du tout le même sens. Elles ont peut-être le même sens d'exploration, mais elles s'inscrivent sur un terrain qui est favorable à l'entrée dans une trajectoire délinquante.

Parler de trajectoire délinquante ne veut pas dire que celui qui y rentre à dix-sept ans va y rester jusque 77 ans. On peut avoir des trajectoires délinquantes qui durent le temps de l'adolescence c'est-à-dire trois à quatre ans, ce qui peut représenter quand même pas mal de délits. Il ne s'agit pas nécessairement d'entrer dans une carrière délinquante récidiviste grave. Mais les délinquants récidivistes graves commencent quasiment tous par des trajectoires. C'est toute la difficulté et c'est un challenge pour les juges de la jeunesse qui ne sont pas toujours équipés pour le faire ou bien pour des équipes qui seraient sensées faire des observations, de distinguer ce que l'on appelle «*adolescent limited deliquency*» de «*live persistance deliquency*».

Il y a l'entrée dans la délinquance qui ne dure que le temps de l'adolescence ou l'entrée dans la délinquance qui va durer toute la vie. Évidemment, on a des indices, on peut avoir des pronostics relativement fiables, mais il faut encore se doter de moyens de les faire. Evidemment quand ces incivilités sont traitées à un niveau local par un fonctionnaire communal qui n'a aucune formation, qui n'a aucune compétence criminologique particulière, c'est quasi mission impossible puisque même quand on est juge de la jeunesse et qu'on pratique depuis des années, on sait bien que ce n'est pas si facile à distinguer. Donc ces personnes qui ont d'autres choses à faire, puisqu'ils sont secrétaires communaux, comment vont-elles pouvoir avoir la moindre capacité de faire un petit décryptage de ce que signifient ces incivilités! Je pense que là on risque de passer à côté d'un certain nombre de signaux d'alarme, qui, en d'autres temps auraient été repérés, ou répercutés au niveau du parquet.

Je pense que cette loi établit des mesures qui sont de type «*amende*» ou de type «*centrées sur le fait*». Tout ce que je perçois dans la loi et dans les propos juridiques, c'est qu'on se réfère toujours à des faits. Or, chaque fois qu'on se centre sur des faits, on oublie la personne. La personne, c'est le jeune, dans les cas qui nous occupent, c'est le jeune qui a une histoire, qui a une trajectoire, qui a une famille, qui a un milieu. Et c'est évidemment ça l'esprit de la loi 1965 : c'était bien clair que c'était toute sa richesse et c'est tout notre patrimoine. Je pense qu'on doit préserver ce patrimoine législatif même si on n'a pas mis tous les moyens pour le faire fonctionner aussi bien qu'il le pourrait, car au moins au niveau de la conception, à mes yeux, il garde toute sa valeur. C'est bien cela que l'on veut quand en matière d'incivilité ou de civilité, la première préoccupation est de réaliser une œuvre éducative puisque les incivilités, à mes yeux, sont souvent des sortes de ratés de socialisation. Ces incivilités étant le fait de gens, qui pour diverses raisons, n'ont pas appris les bonnes habitudes ou bien les désapprennent ou ne veulent plus y adhérer.

Il est clair qu'il y a tout un travail à faire dans cette éducation commune, bien avant de penser à de la répression que ce soit sous forme d'amende ou autre chose. Ainsi lorsque l'on s'adresse à ceux qui sont plus en difficulté, on s'inspirera des recherches sur la résilience. En présence de facteurs de risque, il y a des jeunes qui malgré ces facteurs de risque arrivent à ne pas déraper, à ne pas s'enfoncer et qui arrivent à s'en sortir ; ce sont ceux qui bénéficient de tuteurs de résilience. Ces tuteurs de résilience sont généralement des gens qui leur disent où sont les normes, qui leur rappellent la loi, mais probablement aussi qui croient en eux.

C'est cela qu'on a découvert dans les recherches sur la résilience. Et croire en eux, c'est donc transmettre autre chose qu'un rappel de la norme, c'est aussi retransmettre le sens des valeurs et le sens des finalités d'existence pour le jeune lui-même. Lui faire découvrir le sens des finalités d'existence. J'ai bien l'impression qu'il s'agit d'un travail très global que ce soit au niveau des juges de la jeunesse ou au niveau de ces nouvelles mesures qui peuvent être prises, ces initiatives, ces innovations. Il faut qu'on ne perde pas le sens de la finalité pour la personne, qu'on n'oublie pas que son développement est de devenir un citoyen, un citoyen positif qui augmente la civilité du système et non pas entretienne un système incivile et sans citoyenneté.

Aussi en conclusion, on peut se permettre une dernière réflexion sur l'amende qui sera prononcée en cas d'incivilité.

L'amende évidemment est une solution facile que la société trouve, pour punir, pour négocier n'importe quoi, c'est l'argent! Ne serait-ce pas une nouvelle fois, une belle symbolisation de la place de l'argent dans notre société et de sa valeur. Serait-ce in fine cette valeur là qu'on veut promouvoir auprès des jeunes ?

La définition sociologique des incivilités ne correspond pas à une définition juridique

Les incivilités : question de justice, question d'injustices

par Hugues-Olivier Hubert*

Je m'en voudrais de débuter ma communication sur les incivilités sans vous dire bonjour. Alors : «bonjour».

À force de parler des incivilités, j'ai parfois le sentiment de me répéter. Alors, si c'est le cas, si certains ont le sentiment de déjà entendu, qu'ils m'en excusent.

1. Définition sociologique des incivilités : en quoi les incivilités sont-elles sources d'insécurité ?

La définition sociologique des incivilités ne correspond pas à une définition juridique. Les incivilités ne reposent pas sur un corps de lois ou règlements préexistants.

Les civilités constituent des règles informelles, tacites (non instituées, non formalisées dans des textes de lois) qui codifient les rencontres, les croisements, les interactions entre les individus. Quand on se rencontre, quand on se croise, on développe des rites, comme par exemple les rituels de politesse. Ces rites sont importants parce qu'ils stabilisent les interactions, les rendent davantage prévisibles. Ils rassurent face au risque toujours présent de la rencontre de l'autre. Les civilités introduisent quelque chose de routinier dans les interactions qui permet d'anticiper et de ne pas être dans une improvisation constante, de ne pas être dans l'incertitude généralisée [1].

A contrario, les incivilités, les ruptures de ces codes, de ces routines, produisent le malaise et l'insécurité puisqu'elles rendent les interactions instables et moins prévisibles. Les incivilités produisent de l'insécurité parce qu'elles introduisent de l'incertitude dans les interactions. Par ailleurs, les incivilités peuvent symboliser l'effritement de l'ordre social dans son ensemble - «*on ne respecte plus rien*» -. Elles nourrissent donc les préoccupations pour l'ordre social.

Parce qu'elles produisent effectivement de l'insécurité, les incivilités doivent être abordées avec sérieux. Or, je ne suis pas sûr que cette nouvelle loi soit très sérieuse. Ce qui est certain, c'est qu'elle n'est en rien suffisante.

Par un petit jeu sémiotique qui vaut ce qu'il vaut, on peut faire une analogie avec la sécurité routière et dire que les incivilités interrogent une sécurité routinière, lorsque nos trajectoires nous amènent à nous croiser. Partant de cette analogie, on peut considérer qu'il y a des usagers faibles, particulièrement exposés aux incivilités (les personnes âgées par exemple) et tenter de les renforcer par divers moyens. On peut aussi considérer qu'il y a des chauffards qui ne respectent pas les codes des routines (les jeunes par exemple) et mettre en place des dispositifs de prévention, d'éducation et de répression. Mais on peut aussi, comme pour la sécurité routière, s'interroger sur les infrastructures (rendre les espaces plus lisibles par exemple), sur les équipements, sur les contextes, afin de les améliorer.

L'hypothèse dominante aujourd'hui est que les incivilités correspondent à une carence éducative : les incivils n'auraient pas bien acquis, appris, intégré les routines, les règles minimales de politesse, de respect. Il s'agit donc de les éduquer et de réaffirmer les limites, notamment par la sanction contre tout sentiment d'impunité.

2. La carence éducative ?

Cette hypothèse implique une forme d'involution par rapport à l'évolution que représente la civilité. Certains ne seraient pas à niveau, arrêtés à un stade de barbarie (contre les «*civilisés*»). Ils n'ont pas acquis cette compétence qu'est le respect des routines. S'ils n'ont pas acquis la politesse, ils devraient donc être impolis en tout temps, en toute circonstance. Or, au cours d'une de mes recherches [2], un événement est venu con-

---

* *Docteur en sociologie et criminologue, maître de conférence aux FUNDP*

(1) *Goffman E.*, La mise en scène de la vie quotidienne, *Paris, Éditions de Minuit, 1973. Elias N.*, La civilisation des mœurs, *Paris, Calmann-Lévy, 1973.*

(2) *Hubert H.-O.*, «Confiance et routines : monographie des interactions sur le parvis St-Antoine de Forest» *et* «Ce que les incivilités ne comprennent pas. Déconstruction d'un concept et de ses implications», in *Van Campenhoudt* et alii, Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques, *Bruxelles Labor, 2000, pp. 45-70 et 245-264.*

L'espace public comme un no man's land

trarier cette hypothèse. Dans un premier temps, tout permettait effectivement de donner crédit à cette hypothèse. J'ai moi-même payé de ma personne lors des rencontres avec les jeunes. Je me suis fait chambrer, bousculer, etc. Ce n'est qu'à force de patience et le renforcement d'une confiance mutuelle que la recherche a pu aller plus loin. Une des demandes des jeunes a été d'organiser une rencontre avec le gendarme responsable des patrouilles dans le quartier. Demande exprimée de façon peu rassurante puisqu'il s'agissait de «*lui faire sa fête*», «*de lui rentrer dedans*» et encore, je reste civil. On décide néanmoins d'organiser cette rencontre et, à notre grande surprise, tout se passe bien, les jeunes sont d'une politesse exquise, respectueux des convenances, etc.

Et voilà l'hypothèse de la carence éducative invalidée. Si effectivement, ils n'avaient pas appris la politesse; si effectivement, ils n'avaient pas acquis cette compétence, il n'y aurait aucune raison qu'ils puissent mobiliser cette compétence. C'est comme si par magie, un analphabète pouvait commencer à lire…

Qu'est-ce qui fait qu'à ce moment là, dans ce contexte là, les choses se passent bien ?

- La peur du gendarme ? Le respect pour la fonction ? Mon œil…
- Une certaine proximité culturelle qui fait des jeunes et des forces de l'ordre les meilleurs ennemis. Oui, sans doute, une même valorisation de la force, de l'honneur, de l'esprit de corps, une même attirance pour la poussée d'adrénaline, pour les armes, etc.
- Mais surtout l'occasion d'un débat réellement ouvert et d'une interpellation sur les contrôles d'identité répétés vécus comme insensés et injustes. En réalité la possibilité du débat de fond garantissait la forme des échanges.

Voilà donc invalidée l'hypothèse de la carence éducative. Ou, en tout cas, voilà forgée la conviction que cette hypothèse seule ne suffit pas à épuiser la compréhension des incivilités.

Cet entretien avec le gendarme, ainsi que bon nombre d'autres entretiens abordaient toujours deux autres thématiques :

- la conception de l'espace public;
- les rapports de pouvoirs.

3. Transformation des espaces et des formes d'interaction

Il existe un rapport entre les civilités et l'espace. En effet, les codes d'interaction se différencient en fonction des contextes, des espaces dans lesquels ils s'inscrivent. Ils se différencient notamment en fonction que l'on se trouve dans un espace privé ou un espace public. Les situations publiques mettent les individus en contexte de représentation sociale, comme sur une scène où ils ont à jouer leur rôle dans le respect des routines. Tandis que les situations privées mettent les individus en contexte de coulisse, plus tolérant par rapport au relâchement des codes d'interaction. Une attitude n'est pas en soi «*incivile*». La portée incivile ou non d'une attitude est relative à la définition de l'espace dans lequel on s'inscrit. Une même attitude peut être prohibée sur l'espace public et être valorisée dans l'espace privé.

Or, aujourd'hui, on observe un brouillage de la frontière entre espaces publics et privés. Et ceci pour diverses raisons.

3.1. Modification de l'usage que la population fait de l'espace public.

Il apparaît de plus en plus que l'espace public se conçoit comme un lieu de passage, un lieu de mobilité. Désormais, on utilise l'espace public moins comme un espace de sociabilité, de rencontre, de vie, que comme un espace transitoire, une sorte de no man's land que l'on traverse pour se rendre d'un point à l'autre. Au sens littéral du terme, la terre d'aucun homme. Et précisément, plus que l'espace de la collectivité des citoyens, l'espace public est perçu comme un lieu n'appartenant plus à personne.

Concevoir l'espace public comme un espace de mobilité a des conséquences importantes :

- Sur la nature des croisements entre personnes, l'accroissement de la mobilité implique que dans l'espace public, on est continuellement amené à croiser des personnes inconnues. Les figures de l'étrangeté et de l'anonymat sont de règle. Ce qui n'encourage pas la rencontre.
- Sur l'attitude qu'on y développe. Pour bien comprendre, il suffit d'observer ce qui se passe entre des personnes dans un ascenseur ou dans les transports en commun. Tout se passe comme si les personnes étaient repliées dans une bulle, une sorte de sphère privée et les règles qui organisent la rencontre se réduisent à l'inattention polie : à peine un bref croisement de regard qui dirait «*je vous ai bien vu, sachez que je ne fais pas attention à vous, ne faites pas attention à moi, nous ne faisons que passer*». Concevoir l'espace public comme un espace mobile, c'est y adopter ce type d'attitude. Il devient un lieu de croisement d'individualités en mouvement comme autant de petites sphères privées.
- Par ailleurs, la densité des croisements anonymes rend l'autre quasiment transparent. L'inattention polie est assez proche d'une certaine indifférence.

«*Puis tu crois qui en aurait un qui dirait bonjour ? Sur la place, t'as qu'à voir, les gens y passent comme ça, comme des cadavres. La fois dernière, avec les autres, on était assis et juste pour rire, on disait bonjour à tous ceux qui passent. Parce qu'on disait y a personne qui dit bonjour ici. Y en a que deux qui nous ont dit bonjour. Les autres, ils comprenaient pas, tu vois. Ils se demandaient quoi, puis ils passaient comme ça, comme si rien. »(extrait d'un entretien avec un jeune).*

3.2. Multiplication d'espaces de masse hybrides

Un autre élément qui vient brouiller la lisibilité des espaces est la multiplication d'espaces hybrides dont on ne sait trop s'ils sont privés ou publics. C'est le cas en particulier des grands magasins ou des galeries commerçantes. On ne peut vraiment considérer ces espaces

Les quartiers de relégation sociale vécus par leurs habitants comme un lieu de blocage

comme des espaces publics, mais plutôt comme des espaces de masse; et là encore, une masse mouvante, mobile. Les attitudes qu'on y développe sont assez semblables à celles décrites précédemment.

3.3. Les pouvoirs publics en rajoutent une couche

Face à cette évolution, les pouvoirs publics eux-mêmes semblent parfois contribuer à cette dépublicisation :

- désinvestissement de certains espaces;
- politiques de développement de quartiers fondées sur le soutien de l'investissement privé;
- privatisations pures et simples (vente ou location d'espaces publics à des instances privées);
- politique de fermeture d'espaces publics (grillages, limitations d'accès, etc);
- stratégie d'aménagement de l'espace public décourageant l'immobilité (accoudoirs contondants, etc);
- invisibilisation de rassemblements sur l'espace public (action proactive de la police à l'égard des rassemblements de jeunes).

3.4. Les effets de ce brouillage

La perception d'un espace public comme espace de masse et de passage est propice à une conception relativement aseptisée de l'espace : tout obstacle à la mobilité, tout ce qui dérange paraît de plus en plus intolérable. L'espace public serait-il devenu un espace vide ?

Ce brouillage rend moins lisible la nature de l'espace dans lequel on se trouve. Il en résulte une série de malentendus sur la définition que les acteurs en présence donnent aux espaces dans lesquels ils se croisent et une difficulté à adapter leurs attitudes et à s'ajuster mutuellement en fonction des espaces.

Ces malentendus peuvent s'avérer insécurisant. Mais, dans ce contexte, la problématique des incivilités est vraiment l'affaire de tous et non pas le monopole de certaines populations.

Enfin, cette conception de l'espace public et ces malentendus favorisent la cristallisation de conflits autour de l'espace. Qui dit conflit dit rapports de pouvoir.

4. Incivilités et rapports de pouvoir.

Or, les civilités marquent aussi des rapports de pouvoir. Les règles de préséance en sont une illustration : elles marquent des positions différentes entre les personnes. Face à quelqu'un qui occupe une position réputée supérieure, on est amené à jouer d'autres rôles, à respecter d'autres règles de comportement. Respecter ou au contraire violer les codes d'interaction, c'est aussi se positionner dans des rapports de pouvoir : marquer son pouvoir, accepter ou refuser un assujettissement.

4.1. Incivilités et quartiers dits «*sensibles*»

On pointe fréquemment la présence plus sensible de la problématique des incivilités dans certains quartiers. Il s'agit généralement de quartiers de relégation sociale qui concentrent des populations en situation de précarité. Ces quartiers sont fréquemment vécus par leurs habitants comme un lieu de blocage; blocage spatial à l'image de leur blocage social. Cette situation et ce sentiment de blocage impliquent un rapport ambigu à l'espace du quartier qui est vécu à la fois comme une malédiction et comme une des dernières ressources à défendre – a fortiori si l'on a le sentiment de devoir y passer le restant de ses jours.

L'espace du quartier et en particulier l'espace public constitue donc une valeur; à la fois :

- valeur d'usage (son utilité pratique)
- valeur symbolique (comme vecteur ou lieu de reconnaissance sociale et politique).

Ces deux valeurs de l'espace en font un enjeu autour duquel se nouent des conflits, des rapports de force. Les incivilités permettent de se positionner dans ces rapports de force.

4.1.1. La plainte comme rapport de pouvoir.

Comprendre la problématique des incivilités impliquerait aussi que l'on s'intéresse à ceux qui s'en plaignent et aux raisons de leur plainte. Le temps me manque pour développer ce point. J'attire seulement l'attention sur le fait que la plainte permet aussi de se positionner, de réaffirmer sa place dans des rapports de pouvoir. Ceci est d'autant plus vrai dans un contexte où la posture de la victime est devenue un argument essentiel de reconnaissance sociale et politique.

L'appel répété aux forces de police pour intervenir sur l'espace public, lorsqu'un groupe de jeunes produit du dérangement, induit une insécurité ou encore suscite des suspicions, est aussi un moyen de se positionner dans des rapports de pouvoir autour de l'espace. C'est un moyen, via la force policière, de «*nettoyer*» l'espace d'une présence vécue comme adversaire, concurrente ou, à tout le moins, non souhaitable.

4.1.2. La rupture de routines comme rapport de pouvoir

Si la plainte permet de se positionner dans des rapports de pouvoir, il en est de même pour les ruptures de routines, pour les incivilités. Ne pas respecter les codes d'interaction peut signifier une forme de supériorité, une forme de mépris ou d'absence de reconnaissance. Pour ceux qui les subissent, les incivilités peuvent provoquer de l'humiliation, de la crainte ou un déni de reconnaissance. Pour ceux qui les causent, elles permettent d'occuper l'espace et d'en exclure d'autres populations.

Et là, on pense directement aux bandes de jeunes. Pourtant, les jeunes n'ont pas le monopole de cette forme de stratégie d'occupation de l'espace. Dans un de ses articles, Christine Schaut [3] décrit, dans le quartier Anneessens, les stratégies de privatisation d'espaces publics développées

(3) *Schaut Chr.*, «La dimension spatiale des relations de quartier et les effets de la territorialisation des contrats de sécurité», in *Van Campenhoudt* et alii, *2000, pp. 21-44.*

Différentes attitudes par rapport au stigmate

par des personnes âgées qui, d'un côté, jouent de la plainte auprès des autorités communales et, d'un autre côté, se montrent menaçantes, invectivent, injurient, tourmentent notamment des enfants et des jeunes mères, afin qu'ils désertent une cour intérieure aménagée en plaine de jeux. La stratégie a d'ailleurs porté ses fruits puisque cette plaine de jeu a été démantelée.

De façon plus générale, on peut se référer aux travaux de Pharo [4] qui portent sur les liens entre civilités et ordre normatif de la Cité (entendue comme société politique organisée). D'après lui, l'ordre social ne s'impose pas par l'adéquation des individus à un prétendu contrat social originaire. Il considère que l'ordre social se valide, ou au contraire est remis en question, à travers les interactions quotidiennes. Ces dernières constituent autant de micro-tests de validité de l'ordre social et de sa capacité à garantir l'équité sociale. Les civilités détériorées seraient alors le symptôme, le signe, d'une Cité qui ne parvient pas à garantir l'équité sociale. L'espace interactionniste se fait politique et les incivilités aussi.

En particulier lorsque l'organisation d'une parole collective est faible et lorsque les relais pour interpeller le politique sont insuffisants, les incivilités deviennent une forme d'expression de la rupture. Les incivilités marquent symboliquement, dans l'espace public, une rupture dans les interactions qui exprime la rupture ou le désaccord à l'égard d'un ordre social où les injustices sociales sont persistantes. Pour le dire autrement : «*à quoi bon respecter les codes informels de vivre ensemble si l'organisation formelle de la société reste profondément injuste ?*». La question des incivilités est donc particulièrement sensible lorsqu'elle se greffe sur des conditions d'existence précaires et l'expérience réelle d'injustices sociales constantes.

4.2. Incivilités et jeunes en situation de vulnérabilité sociétale

Il convient tout d'abord de préciser que les jeunes dits «*vulnérables*» ne sont pas fondamentalement différents des jeunes en général; si ce n'est que la question de l'inégalité se surajoute à celle de la jeunesse. De telle sorte que :

- l'ennui lié à la perte de sens de l'activité est d'autant plus prégnant que l'absence de perspectives pour le futur est plus importante encore;
- le test des limites et la confrontation à l'ordre propre à la jeunesse, sont renforcés par l'expérience des inégalités sociales, etc.

Pour les jeunes d'origine immigrée, que l'on pointe souvent comme responsables des désordres dans l'espace public, les phénomènes de discrimination s'ajoutent encore aux inégalités sociales et donnent une teinte particulière à la situation de vulnérabilité. Ces discriminations sont à la fois de l'ordre du sentiment et de la réalité, puisqu'elles sont scientifiquement avérées à l'égard de l'école, de l'emploi, du logement, des loisirs, de la justice ou encore de l'intervention policière. À ces discriminations s'ajoute une discrimination symbolique et identitaire.

L'école et l'emploi sont classiquement considérés comme des instances de socialisation qui offrent des référents identitaires positifs pour la construction de soi. La précarité et les discriminations vécues à l'égard de ces instances s'accompagnent d'un appauvrissement des possibilités de construction identitaire active et positive. Placé dans une telle situation, on est d'autant plus vulnérable aux identités collées de l'extérieur. Parmi ces identités socialement prescrites aux jeunes d'origine immigrée figure celle de la dangerosité potentielle ou de catégorie à risque. Les jeunes d'origine immigrée expriment à juste titre le poids de ce stigmate. Par stigmate on entend une réduction identitaire négative d'individus au(x) problème(s) qu'on considère qu'ils portent.

Becker [5] montre qu'il existe des entrepreneurs moraux qui définissent ce qui est de l'ordre du normal ou de l'anormal, du conforme ou du déviant. Il montre aussi que la définition de déviant assignée à une personne à des conséquences sur le statut et l'identité de cette personne; a fortiori si cette définition jouit de l'autorité technico-professionnelle du diagnostic ou de l'autorité institutionnelle du jugement ou de la condamnation. Une personne qui se voit assigner l'étiquette de déviant risque d'être réduite à cette seule identité. De ce fait, il lui devient difficile de se décoller de cette étiquette. On peut retenir différentes attitudes par rapport au stigmate.

Premièrement, la personne stigmatisée peut s'amender et espérer voir s'effacer le stigmate avec le temps. Mais cette éventualité s'avère en réalité très fastidieuse vu les processus d'exclusion qui accompagnent le stigmate.

Deuxièmement, elle peut endosser le stigmate et se conformer au stigmate. À partir du moment où on lui renvoie l'image de quelqu'un de déviant sous tous ses rapports, elle va façonner sa personnalité sur cette image, en développant une image de soi négative. Elle va se conformer au statut de marginal qu'on lui a octroyé, à l'identité déviante qu'on lui a collée et elle va adopter les rôles sociaux qui y correspondent. Elle risque donc de se comporter de façon plus déviante encore, augmentant encore les risques de réaction ou de sanction sociale qui renforceront encore cette étiquette. Il s'ensuit une sorte de processus cyclique de renforcement ou de chronicisation de la déviance.

C'est la raison pour laquelle l'argumentation plaidant pour une réaction sociale forte, afin de réaffirmer les limites et de lutter contre le sentiment d'impunité, ne suffit pas pour penser les modalités répressives. Il convient de pondérer cette perspective par le risque de stigmatisation inhérent à toute condamnation. La question qui se pose au regard des incivilités, c'est : si l'on met en balance le risque d'impunité et le risque de stigmatisation, la répression est-elle bien efficiente ?

Troisièmement, elle peut résister au stigmate, voire le renverser en revendiquant clairement son mode de vie atypique. Il s'agit de faire de l'étrangeté une force pour la faire accepter socialement,

(4) *Pharo P.*, Politique et savoir-vivre. Enquête sur les fondements du lien civil, *Paris, L'Harmattan, 1991.*

(5) *Becker H.*, Outsider. Étude de sociologie de la déviance, *Paris, Métailié, 1985.*

pour modifier les normes sociales. C'est le cas par exemple des mouvements homosexuels, du lobbying politique à la mise en scène festive des love parades ou gay prides. La résistance au stigmate n'est pas simple. Elle nécessite une force personnelle et une force sociale importantes. Elle nécessite de pouvoir mobiliser des capitaux économiques, sociaux (avoir des relations solides et influentes), culturels (ressources intellectuelles) et symboliques (mobiliser des signes et symboles pour susciter une reconnaissance sociale).

Il n'est pas impossible qu'une part des déviances des jeunes d'origine immigrée corresponde à l'endossement du stigmate et l'entrée dans une forme de carrière déviante. Toutefois, il serait erroné d'interpréter toutes les formes de dérangement sur l'espace public, toutes les incivilités, comme l'indice d'une criminalité naissante. Au contraire, une part essentielle de ces dérangements correspond davantage à une forme de résistance; même si celle-ci prend des formes discutables, très maladroites et foncièrement ambivalentes.

Cette résistance s'exprime à deux niveaux. Premièrement, la circonscription d'espaces de coulisses (espaces privés) et, deuxièmement, la publicisation (espace public).

4.2.1. Privatisation : la circonscription d'espaces de coulisses

L'existence d'espaces «*privés*», de coulisses, d'«*entre-soi*» est nécessaire dans les processus de socialisation et de construction identitaire de tous les adolescents. Un proverbe chinois prétend que «*la carpe ne grandit qu'en eau trouble*». Il en est de même pour les humains.

Par ailleurs, l'existence de coulisses joue aussi une fonction primordiale dans la résistance au stigmate. Elle permet de garder une certaine distance par rapport aux identités prescrites. Elle permet de ne jamais être réduits à ce que l'on attend de nous. Elle permet donc de garder une certaine distance au stigmate. Cette prise de distance passe parfois, paradoxalement, par la mise en scène exacerbée, presque caricaturale, du stigmate. Dans le cas présent, «*surjouer*» la menace ou le dérangement, le plus souvent entre soi, c'est les caricaturer; c'est-à-dire introduire du jeu et de l'humour. L'ironie, le plus souvent cynique, est une forme de mise à distance. Mais ce n'est pas parce que je parle d'humour que le problème n'est pas sérieux.

Le problème est sérieux parce que dans les quartiers moins favorisés – a fortiori si les parents sont constamment présents parce que sans emploi – l'espace familial n'est pas approprié pour développer ce type de coulisses. À l'extérieur, il n'est pas certain que les espaces encadrés (de type maisons de jeunes) puissent jouer ce rôle.

En situation de carence de ce type d'espace, il s'agit de trouver «*ailleurs*» des espaces d'entre-soi. Cet ailleurs, c'est l'espace public. Les rassemblements de jeunes, l'adoption d'attitudes propres aux coulisses, le relâchement des attitudes, les ruptures de routines sont autant de moyens de circonscrire des espaces d'entre-soi dans l'espace public. On parle alors de privatisation de l'espace (je rappelle néanmoins que les jeunes n'en ont pas le monopole, comme je l'ai montré plus haut).

Cette privatisation est rendue possible par les transformations profondes de l'espace public; le no man's land dont je parlais tout à l'heure et qui fait de l'espace public un lieu de relative indifférence où les individus sont mobiles comme autant de petites sphères privées.

Cette privatisation est dérangeante parce qu'elle est visible. Ces coulisses sont bien virtuelles puisqu'elles se déroulent sur la scène publique. Elles sont d'autant plus visibles que l'urbanisme tend à être de plus en plus transparent (éviter toute zone d'ombre, mobilier urbain translucide, etc.). Elles sont d'autant plus dérangeantes que les riverains et les passants ne disposent pas des clefs de compréhension de ces relâchements, de ces chahuts, de ces expérimentations et surtout de cette mise en scène de la menace et du dérangement.

Et les jeunes ne sont pas dupes. Considérer les rassemblements de jeunes sur l'espace public comme une stratégie de privatisation serait erroné. Il convient aussi de les comprendre comme un moyen de publicisation. On aborde alors la seconde forme de résistance au stigmate.

4.2.2. Publicisation : l'occupation d'un espace de reconnaissance

La résistance au stigmate pourrait prendre la forme d'une interpellation politique classique. Mais les conditions ne sont pas réunies. On observe d'une part, du côté des jeunes d'origine immigrée, des difficultés à organiser des mobilisations collectives aptes à porter des revendications et, d'autre part, du côté de l'organisation politique, une carence de relais effectifs d'interpellation.

Les incivilités apparaissent alors aussi comme un moyen :

- d'affirmer une présence visible sur l'espace public pour ne pas tomber dans l'oubli;
- d'exprimer symboliquement et publiquement, à travers les ruptures de routines, une rupture à l'égard d'un ordre social qui est vécu et reste foncièrement inégalitaire (on retrouve la thèse de Pharo). Les ressources et les moyens qui sont mis en œuvre sont ceux dont, paradoxalement, disposent et souffrent les jeunes d'origine immigrée : l'espace bloqué et le stigmate de la menace qu'ils reçoivent par projection et retournent ostensiblement et de façon excessive en contre-projection. L'image holographique qui en découle est celle de l'insécurité.

Quand on interroge ces jeunes sur leurs actes (dégradations, intimidations, regroupements bruyants, etc.), ils répondent ni plus ni moins : «*Sur quoi vous basez-vous pour juger nos attitudes sur un plan moral quand l'ordre social auquel vous vous référez reste on ne peut plus critiquable et ne garantit pas l'équité en ce qui nous concerne ?*».

Alors, on peut ne pas entendre ça. On peut considérer que ce ne sont que des justifications à bon marché (les scientifiques parleront de «*réduction des dissonances cognitives*»). Mais il reste qu'à mon sens, si les moyens sont discutables et peu légitimes, la question posée, elle, est on ne peut plus légitime. Et je

«Pépète» *et* «Répète»

pense qu'il ne peut y avoir de solution à la problématique des incivilités sans réponse à cette question posée à l'ordre social, à l'organisation sociale et aux injustices sociales persistantes.

5. Les mesures à envisager

1. Il est important et urgent de débattre sur le statut de l'espace public (Quel type d'espace public veut-on ? Un espace de mobilité, où personne ne s'arrête, un espace aseptisé ou autre chose ?) et imaginer une politique cohérente pour rendre l'espace public davantage lisible. Par ailleurs, je ne suis pas certain que le chemin vers la privatisation de la sécurité qui est pris par cette nouvelle loi (puisque les agents de gardiennage sont en partie concernés) favorise l'affirmation du caractère public de l'espace.

2. Il est nécessaire de réfléchir davantage aux effets que peuvent produire les choix politiques. Le premier a déjà été abordé et pose la question des effets pervers liés à la stigmatisation inhérente à toute forme de répression. Le second met en jeu le lien entre le monde vécu et les systèmes. Glisser de plus en plus de systèmes (justice, police, inter-médiations, etc.) entre les gens, afin de gérer leur coexistence, en les dispensant finalement de se rencontrer, pourrait avoir pour effet de réduire encore les capacités des uns et des autres de s'ajuster mutuellement. En d'autres termes, ça pourrait en définitive progressivement nous faire perdre notre civilité à partir du moment où un foisonnement d'institutions, de dispositifs, de professionnels viennent gérer notre coexistence dans ce qu'elle a de plus intime, de plus humain et de plus informel.

3. Je vais en étonner certains, mais je pense effectivement que la problématique des incivilités est effectivement une question d'autorité. Mais cette autorité ne va pas s'imposer par la violence, fut-elle étatique et légitime, qu'elle soit pénale ou administrative. Cette autorité doit pouvoir se légitimer :

- En se mettant en débat; pas uniquement avec les «*dérangés*», mais aussi avec les «*dérangeants*». Et un véritable débat qui aille au-delà de la participation, alibi qui ne dupe personne et provoque encore davantage de frustration. Pour être un peu incivil et provocateur, je dirais qu'une des réponses novatrice et porteuse à l'insécurité serait d'organiser les bandes de jeunes. Non pas dans le sens de la criminalité, bien entendu, mais dans le sens de l'activation politique. Or, la tendance actuelle est de réduire progressivement la question de la citoyenneté avec la dimension critique qu'elle suppose à la seule dimension du civisme (respect des institutions et de l'ordre social); puis de réduire le civisme aux seules civilités (adoption des «*bons comportements*», du «*savoir-être*»).
- En oeuvrant avant tout contre les inégalités sociales par une véritable politique sociale qui ne soit pas seulement une politique de la pauvreté (gestion des conséquences) mais qui soit aussi une politique de la richesse (régulation des causes) afin de réduire les inégalités structurelles. Quand on ne régule plus les systèmes, il reste à réguler les individus. En paraphrasant Bertold Brecht, en matière d'incivilité, on se focalise surtout sur la violence du fleuve alors qu'on devrait en priorité s'inquiéter de la violence des rives qui l'enserrent. La question essentielle est : est-ce que cet ordre social mérite vraiment le respect qu'il veut imposer ?

J'aimerais clôturer cette communication par une image. Tout se passe comme si les moteurs du bateau s'étaient emballés. Il va tellement vite que les moins solides ou ceux qui étaient les moins bien placés sont expulsés par-dessus bord et se retrouvent à la flotte.

On crie «*des hommes à la mer !*» et tout le monde est sur le pont. Tout le monde se démène et imagine des solutions, prend des initiatives :

- l'un organise un jeté de canots et de bouées de sauvetage;
- l'autre lance des colis alimentaires;
- d'autres prodiguent des conseils pour se maintenir la tête en dehors de l'eau;
- d'autres organisent carrément des formations, des cours de natation;
- un autre encore organise des matchs de water-polo ou de basket aquatique parce qu'on doit s'ennuyer dans l'eau et puis il ne faut pas rester inactif, sinon on prend froid…

Tout le monde est sur le pont, s'agite et y va de son grain de sel. Mais en attendant, il n'y a plus personne dans la salle des machines. Personne pour mettre en panne le moteur ou réguler la pression. Et le bateau file, réduisant les chances des malheureux de pouvoir remonter à bord.

Et puis, malgré tout ce qu'on fait pour eux, les gars dans l'eau font du bruit, ils se battent pour un morceau de bouée, ils dégradent le matériel de sauvetage, ils chantent des chansons paillardes, ils injurient la marine et le capitaine. Et ça, franchement ce n'est pas acceptable : «*Dites les gars, vous déshonorez la marine ! Restons civilisés ! Le prochain que je vois ou que j'entends moufeter, il mettra 250 euros dans le cochon – OK, 125 euros pour les mousses et OK, on peut en discuter avec eux*».

Alors, je veux bien croire que sur ce bateau on ait la trouille, on ait les pépètes…

À propos, «*Pépète*» et «*Répète*» sont sur un bateau. «*Pépète*» reste sur le bateau. Qui tombe à l'eau ? «*Répète*» évidemment !

Je m'en voudrais de débuter ma communication sur les incivilités sans vous dire bonjour. Alors : «*bonjour*».

À force de parler des incivilités, j'ai parfois le sentiment de me répéter. Alors, si c'est le cas, si certains ont le sentiment de déjà entendu, qu'ils m'en excusent.

La définition sociologique des incivilités ne correspond pas à une définition juridique. Les incivilités ne reposent pas sur…

Débat de l'après-midi

Une participante :

Si j'ai été séduite par votre vision des incivilités, j'ai néanmoins encore des interrogations.

Les «*jeunes*», dites-vous, les «*vieux*», mais je n'ai pas entendu parler des hommes et des femmes dans l'espace public, or il me semble que c'est pas la même chose.

Les femmes ne marqueraient aucune incivilité car elles ne contestent pas l'inégalité sociale dans le milieu dans lequel elles sont ? Je ne le crois pas.

Et penser que ces incivilités sont forcément porteuses de revendications de justice, je crains que ce ne soit pas le cas ! Si on regarde ce qui se passe dans les banlieues françaises où une partie des bandes se mettent à contrôler les filles… C'est certainement le résultat d'une frustration sociale, mais la réponse reste quand même inadéquate et pose question.

Voilà, je suis séduite par votre vision des choses, mais il me semble qu'il y manque une vision «*sexuée*».

Hugues Olivier Hubert :

Pas du tout, je pense que femmes sont aussi inciviques que les hommes…

Une participante :

Traverser un espace public occupé par des hommes peut s'avérer quelque chose de tout à fait périlleux pour les femmes. Elles sentent le poids de ces regards et elles sentent que le pouvoir à ce moment là (qui n'est pas forcément un pouvoir de riches et pauvres), c'est le pouvoir des hommes sur l'espace public par rapport aux femmes. Donc, je ne pense pas que les jeunes filles maghrébines qui peuvent avoir de nombreux malaises et qui subissent des discriminations cumulées (et peut-être plus fortes que les garçons) puissent utiliser l'espace public pour critiquer un ordre social deux fois plus injuste à leur égard.

Hugues Olivier Hubert :

Je suis d'accord avec cela mais les civilités elles-mêmes marquent des rapports de pouvoir, et les civilités elles-mêmes marquent aussi des différences sociales entre les femmes et les hommes.

Il n'y a pas que les incivilités qui marquent la domination des hommes sur les femmes. Le respect des civilités peut aussi marquer cette forme de domination là.

Une participante :

Ça ne voulait pas dire que le reste était sans intérêt mais je trouve que c'est vraiment une donnée manquante dans la compréhension des incivilités liées à la gestion de «*l'espace public*». Ceci me paraît manquer dans l'analyse.

Hugues Olivier Hubert :

Il y a également des dimensions culturelles, mais dont je ne dispose pas. Il faut davantage parler à un spécialiste des questions musulmanes ou à un anthropologue, ou à un ethnologue, etc. Mais il y a effectivement des différences culturelles sur la manière dont on perçoit l'espace public, sur la manière dont on utilise l'espace public. Vous parlez des jeunes filles d'origine immigrée, on peut aussi parler de la question du voile et autres. Est-ce que le voile est un nouveau prescrit de civilité dans ce milieu ou c'est une forme d'incivilité que ces jeunes filles expriment à l'égard de la population belge ? Dans cette dernière hypothèse, on pourrait se dire que porter le voile, c'est une manière de déranger et une manière de se positionner dans des rapports de force au milieu de l'espace public belge. Je pense effectivement qu'il y a moyen de creuser cette question, je ne l'ai pas fait, mais c'est intéressant !

Une participante :

Il y a aussi une lecture du port du voile en terme d'espace public faite par un certain nombre de sociologues marocaines qui disent que le port du voile, puisqu'il est prescrit dans l'espace public, est une façon de montrer que la place de la femme n'est acceptée qu'en pointillé dans l'espace public, elle s'y rend «*invisible*».

Cette question est très compliquée et donc il ne faut pas rester dans les stéréotypes. Des études montrent aussi que le fait de pouvoir mettre le voile permet aux jeunes filles de se rendre sur l'espace public.

Hugues Olivier Hubert :

Est-ce que c'est un prescrit pour ces filles d'avoir le voile, est-ce que le voile est vraiment quelque chose qui leur est prescrit par la société belge ?

Je ne le pense pas, je crois plutôt que ça dérange. Je n'ai pas le sentiment que les Belges acceptent davantage que les filles marocaines soient dans l'espace public et portent le voile, bien au contraire.

Voilà, c'est une question intéressante mais je manque d'outils et de temps pour pouvoir répondre quelque chose d'un peu sensé !

Un participant :

Je suis un collaborateur de Liliane Caron qui était venue au colloque d'à coté «*Femmes et villes*». Je dois dire que la question qui vient d'être posée aurait peut-être dû l'être dans l'auditoire voisin.

C'est en circulant dans le couloir que j'ai été interpellé par votre affiche «*Comprendre la loi*»,et j'ai d'emblée posé la question aux personnes devant le stand : «*mais vous êtes d'une ambition incroyable, vous n'avez pas encore compris qu'en Belgique, c'était parfaitement impossible !*».

Je n'ai pas eu le plaisir d'écouter Philippe Moureaux ce matin. Je voudrais

Débat de l'après-midi

vous faire part de quelques réactions que j'ai à la lecture de votre programme et aux propos très intéressants qui ont été évoqués par Hugues-Olivier Hubert il y a quelques instants.

Tout d'abord le titre, «*Police partout, justice nulle part ?*».

Est-ce que l'ambition n'est pas, «*Police nulle part, justice partout*» ? C'était peut-être une façon positive de voir les choses, la répression étant une solution peu acceptable sur le plan sociétal. Philippe Van Parijs a dit lors d'un colloque aux fondations universitaires Saint-Louis : «*La cohésion d'une société se mesure en fonction de l'adhésion que ses membres manifestent à l'égard des règles qui la gouvernent*». Je pense que c'est ce problème d'adhésion, ou je pourrais dire de légitimité (terme qui était utilisé par Hugues-Olivier Hubert) qui est le point crucial de l'approche nouvelle que demande la gestion moderne de notre société et sa survie. Je pense effectivement qu'il y a un problème d'adhésion aux règles et de légitimité. La «*légitimité*» est effectivement cruciale, les juristes s'occupent malheureusement de «*légalité*». Tout le monde sait que la désobéissance civile à laquelle on a fait implicitement allusion est la seule capable de préserver le peu de démocratie que nous ayons dans une particratie qui déraille.

Des incivilités, il y en a peut-être beaucoup moins qu'on le croit.

Je souhaite demander une réaction à Hugues-Olivier HUBERT. Il a dit «*Il faut organiser les jeunes en bande et leur permettre d'exprimer leur désaccord*».

Est-il possible d'attendre des jeunes qu'ils expriment leur désaccord quand les politiciens refusent aux adultes le droit d'exprimer leur désaccord et que ces adultes se contentent passivement d'opiner du bonnet ?

En ce qui concerne l'appauvrissement politique, je suis 100% d'accord. Ici, dans notre pays, nous n'avons quasi pas d'hommes d'état, de gens qui s'intéressent à la légitimité du pouvoir. Je me réfère au 1er article de la Charte du citoyen : un pouvoir n'est légitime que s'il s'exerce dans l'intérêt de ceux qui y sont soumis. Je pense donc qu'avant de dire que l'on va peut-être réformer la société au profit des jeunes, il faut d'abord la réformer au profit des adultes. Il faut que les adultes aient le courage de se prendre en charge et de montrer l'exemple aux jeunes et il faut revaloriser le statut des maîtres d'école sans qui l'éducation est infaisable, les parents n'en n'ont pas le temps.

Hugues Olivier Hubert :

Mais oui, effectivement, il faudrait organiser les bandes pour que les jeunes soient entendus, pour qu'ils puissent exprimer leurs désaccords ! D'abord commencer à travailler avec les adultes et aussi peut-être commencer à travailler avec les mandataires politiques. Je veux dire que quand on fait par exemple une consultation populaire et puis que finalement, on se fiche des résultats de cette consultation populaire, et bien ça n'encourage pas la participation. Organiser des instances de participation où l'on demande aux habitants de choisir la couleur des pavés, ça n'encourage pas toujours non plus la participation ! C'est bon un temps mais il y a un moment où il faut pouvoir aborder d'autres questions plus essentielles : que ce soit l'école, que ce soit le travail, … Aujourd'hui on organise des tentatives de participation (parce qu'il y a des tentatives à saluer) et des lieux sont mis en place surtout au niveau local. Or le niveau local ne permet pas de se saisir de questions structurelles, ce sont des questions qui finalement touchent les gens au plus profond d'eux. Et effectivement, ça n'encourage pas la participation des gens, et je pense qu'il y a de la part des mandataires politiques à être aussi un peu courageux sur cette question là.

Mais je pense qu'on leur demande pas mal de choses, d'être courageux à plusieurs niveaux : je ne vais pas leur demander d'être dans des lieux de participation totalement locaux près de leurs gens, sur le pont à s'agiter, et en même temps leur reprocher de ne pas être à la barre du bateau et de ne pas pouvoir réguler l'économie.

Je pense que la question est assez difficile, qu'elle est juste au centre de la participation démocratique. Je voudrais que la responsabilité reste du ressort des hommes politiques car elle s'inscrit dans un cadre démocratique, etc. et j'aurais du mal à considérer que les habitants d'un quartier doivent porter la responsabilité d'une série de décisions publiques. Voilà, je pense que la question est compliquée.

Un participant :

Il faut bien entendu changer la culture politique, il faut remettre le citoyen à sa place.

Cela dit, j'ai envie de reparler des femmes car il y a une question qui m'interpelle. Dans ma pratique de juge de la jeunesse (sans avoir fait de statistiques précises) je constate que, parmi les adolescents, j'ai 90% de mineurs dits délinquants qui sont des garçons et qui commettent des incivilités (donc très peu de jeunes filles) et je dirais 80% des mineurs en danger qui sont des jeunes filles et qui ont des comportements autodestructeurs.

Comment, Monsieur Born ou Monsieur Hubert, expliquez-vous cela ?

Car il est vrai que l'on n'a pas parlé de ces différences entre hommes et femmes dans vos discours respectifs alors qu'elles me semblaient évidente, en tout cas dans ma pratique.

Michel Born :

C'est effectivement un problème extrêmement complexe en lien avec la position des femmes dans la société. C'est vrai que je ne l'avais pas évoqué parce que le problème de la délinquance dans nos pays concerne surtout les garçons, même s'il y a des conduites hors norme qui concernent les filles. Toute une série d'hypothèses peuvent être faites. Je ne voudrais pas évoquer des hypothèses biologiques, car ce n'est pas le genre discours qu'un certain nombre de personnes dans le domaine social peuvent nécessairement entendre, et je ne suis par ailleurs pas un chaud partisan des

Débat de l'après-midi



théories biologiques. Mais il n'empêche que quand on fait de la psychologie, on est obligé de se référer à un certain nombre de mécanismes qui font que nous sommes d'abord des animaux et que nos conduites sont aussi fonction de nos hormones et de mécanismes cérébraux (comme toute une série de mécanismes de transmissions neuronales), lesquels sont distincts, fonctionnent différemment chez les filles et les garçons.

Alors, évidemment, cela n'explique pas qu'il n'y ait pas de base biologique à la délinquance, mais il y a des réactions différentes. Tout n'est pas nécessairement lié à l'éducatif dans la manière dont les filles se comportent et on ne peut pas tout renvoyer aux stéréotypes sociaux et à la manière dont les parents poussent les filles à jouer avec des poupées et les garçons avec des autos ou avec des armes, etc. Il y a une sensibilité personnelle pour des réactions qui se construisent socialement et une des hypothèses est quand même que les femmes sont fabriquées à la fois génétiquement et sociologiquement par la société pour stabiliser le système. Elles constituent des éléments stabilisateurs plus forts que les hommes qui sont plutôt téléguidés à fabriquer de la progression et, disons, de l'aventure. Cette tendance de faire en sorte que les femmes soient plus reproductrices de la société et que les hommes soient en principe plus progressifs dans la société n'empêche pas qu'il y ait beaucoup d'hommes qui aient une attitude intégriste face au progrès et qui cherchent à maintenir leurs privilèges dans la société. Mais la «*force de frappe*» des hommes est mise en avant. C'est une des hypothèses, mais je crois que le problème est bien plus complexe et qu'il ne se résume certainement pas à mon explication !

Frédéric van Leeuw :

J'ai deux questions. Tout d'abord, j'étais fort séduit par la présentation des espaces publics. Je pense qu'il n'est pas inintéressant de faire le lien avec ce que l'on avait présenté ce matin quand vous parliez d'espaces publics, d'espaces de mobilité comme no man's land, alors que le législateur a justement permis dans cette nouvelle loi aux fonctionnaires des sociétés de transport en commun de constater les infractions. Je pense que le lien avec votre exposé s'imposait ! C'est vrai que je me demandais s'il pouvait y avoir une explication inconsciente ou sous-jacente. Le problème des transports en commun, c'est un des vecteurs sur lequel au parquet en tant qu'autorité, on peut faire quelque chose pour le grand public. Nous sommes fort interpellés par le sentiment d'insécurité dans les transports en commun, alors qu'en réalité on a les métros les plus sûrs du monde ! Par «*sentiment d'insécurité*», je veux parler des agents des transports en commun qui se sentent eux-mêmes en insécurité. Et quand on regarde le nombre de procès verbaux par mois, on se rend compte que finalement ce n'est pas conforme à la réalité, que parfois ce sentiment n'est pas justifié. Donc, il y a toute une série d'indices que je constate dans ma pratique quotidienne et qui font que cette analyse me séduit justement. Je peux confirmer qu'à ce niveau là, on est fort interpellés et que l'on essaie de trouver des solutions à ces problèmes. Mais on réduit le problème aux transports en commun, aux espaces publics «*de transition*», sans permettre aux jeunes de se réapproprier l'espace. Ma question touche le cadre des prestations d'intérêt général, des mesures réparatrices, par rapport auxquelles les sociétés de transport en commun ont mis en place des «*ambassades de prévention*». Dans une station de métro ils avaient, pendant une semaine, invité tous les jeunes du quartier qui étaient là, qui étaient présents. Et je me demandais si vous ne pensiez pas à cela aussi comme possibilité de se réapproprier l'espace public, entre autres ces stations de métro qui sont un espace, il est vrai appartenant à une société privée, mais qui constituent un espace public avant tout. C'était ma 1ère question que j'adresse peut-être plus particulièrement à Monsieur Hubert.

La 2ème question s'adresse à Monsieur Born. J'ai entendu lors de votre exposé l'importance de la place de l'éducation. Je pense que vous y faisiez référence en tant que vecteur de valeurs, soit au départ, soit après pour remettre le jeune sur les rails. Je suis fort interpellé par la place prise par d'autres vecteurs que l'éducation que sont la télévision ou les nouveaux moyens de communication. Nous sommes confrontés à des jeunes qui reçoivent une masse d'informations

Débat de l'après-midi

sur lesquelles les éducateurs de départ ou les parents n'ont aucun contrôle. Et là, il y a un problème.

Je n'ai pas étudié ce phénomène mais je vois des modèles véhiculés par la télévision tels que le «*black power*». On a tendance à dire que c'est un problème d'africains. En fait, on constate que ce modèle de «*blaknisme*» est quelque chose qui est véhiculé par la télévision et qui a son rôle à jouer.

En ce qui concerne la 2ème question, j'ai entendu parler de légitimité, de légalité mais j'ai pas entendu parler de responsabilité. Or je pense que c'est aussi un problème. On ne fonctionne pas dans une société où tout le monde devient irresponsable. On a parlé d'une loi ce matin, on a dit qu'on peut se permettre l'erreur, on peut faire fonctionner une loi comme ça qui ne fonctionne pas pendant 8 mois. On se rend compte qu'on s'est trompé et on revient en arrière. Je pense que c'est quand même une évolution car on sait que derrière, il y a quelqu'un d'autre qui peut venir sanctionner, à savoir la Cour d'arbitrage. Je pense que depuis la Cour d'arbitrage, il y a une évolution en matière de faire les lois. Même chose pour les magistrats : souvent, et c'est tout à fait humain, on prend certaines décisions qui peuvent avoir un impact important, mais on hésite moins à les prendre quand on sait que quelqu'un derrière peut annuler cette décision. Quand moi en tant que magistrat du parquet j'hésite, si je poursuis un jeune, je sais que c'est au juge de trancher. C'est peut-être caricatural mais c'est aussi un aspect qui peut être ajouté à l'analyse qui a été faite en terme de légitimité, de légalité, la question de la responsabilité. Suis-je responsable du jeune qui déconne à coté de moi ou bien est ce que je m'en fous et que je passe, que je transite dans la zone publique ?

Hugues Olivier Hubert :

En ce qui concerne les transports publics, on est tous très mal à l'aise, on est hyper sensibles dans les transports en commun, on est vite dérangé par quelqu'un qui vous adresse la parole, ou par des odeurs, car il y a une certaine promiscuité. Donc je pense que c'est un des endroits difficiles à vivre. Il y a des endroits où les codes d'interaction se transforment. Le fait de réinvestir ces endroits là, je trouve que c'est très intéressant et pas seulement pour les jeunes, mais vraiment pour tout le monde. Ce qui m'inquiète, plus que les professionnels des transports publics, c'est que ce dispositif ajoute encore une couche à ce flou entre «*privé*» et «*public*», comme ces entreprises privées de gardiennage qui peuvent elles-mêmes constater des infractions ! C'est quoi ce truc ! On rajoute une couche dans ce flou artistique entre le privé et le public.

Sur la question de responsabilité ma manière de répondre serait la suivante : un des premiers auteurs qui a parlé des civilités disait, en fait, que la civilité est née en parallèle avec autre chose qui est la naissance des États et du monopole étatique des violences. C'est l'État à lui seul qui, dans le cadre de la loi, peut exercer la violence par la police et par la justice. Et c'est parallèlement que les civilités se sont développées, à savoir cette distance qui s'établit entre les individus, ces codes de politesse, etc. Tout d'abord on a pu répondre du tac au tac avec un coup de poing, puis on a dit qu'on allait dissocier cela et on a organisé des duels de plus en plus codifiés, de plus en plus lointains, avec des armes de plus en plus lointaines, on a distancié les corps, etc. Donc ça, c'est toute une histoire de civilités, de mise à distance des corps, et parallèlement à cela, s'est mis en place la police, la justice, une violence étatique. D'une part, on a ce qu'un autre auteur appelle le «*monde vécu*» et d'un autre côté, le «*système*», qui est l'État. Le «*monde vécu*», c'est l'endroit où les gens vont se rencontrer. J'ai le sentiment que les malaises qui sont vécus aujourd'hui dans le «*monde vécu*» font qu'il y a des demandes de plus en plus importantes vers le «*système*», on va demander au «*système*» de venir réguler de plus en plus. En conséquence de cela, on va faire de plus en plus de lois. On va réglementer la cigarette par exemple. C'est intéressant car la notion de mufle, de camouflet, c'était une forme d'injures qui consistait à souffler la fumée avec sa pipe dans le visage de l'autre pour lui exprimer son mépris. Par rapport à cela, il y a toute une forme de civilité. Et tout à coup, on en arrive à réglementer l'usage de la fumée de cigarette dans les espaces publics! J'ai donc de plus en plus le sentiment qu'il y a une demande du «*monde vécu*» vers les systèmes pour venir faciliter les choses, pour intervenir. De ce fait là, on a comme une sorte de vases communicants: les gens perdent progressivement leur compétence en matière de civilité, les gens n'arrivent plus à s'ajuster mutuellement et il faut toujours faire appel à un médiateur, à la police etc., pour venir réguler nos rencontres au quotidien.

J'ai l'impression qu'il y a une sorte de cercle vicieux qui nous met de plus en plus mal à l'aise car on est de moins en moins compétents pour s'ajuster mutuellement. En faisant encore plus appel au «*système*», celui-ci viendra rajouter une couche, etc. Je pense qu'il y a une forme de déplacement vers le système, vers des professionnels, pour venir réguler le monde, venir réguler nos interactions à la fois par des lois, par des professionnels et pour moi, c'est cela la question de la responsabilité. Est-ce que le fait de mettre de plus en plus de «*système*» ne nous empêche pas aussi d'être responsable dans une forme d'imagination ? Voir comment on peut vivre, se croiser au quotidien, sans pour autant faire appel qui à la loi, qui à un professionnel, est plus qu'une responsabilité, c'est peut-être une question d'imagination qui est en jeu. Comment est-ce qu'on fait pour se mettre d'accord sur la définition que l'on a de l'espace dans lequel on se trouve ? Est-ce que c'est du privé, est-ce que c'est du public ? Quelles sont les attitudes qui sont acceptables, qui sont tolérables et est ce qu'on a toujours besoin des institutions et des systèmes pour pouvoir faire cela?

Michel Born:

Je voudrais dire un mot concernant les interpellations à propos des média. Au fond, il faut quand même rappeler que finalement les mécanismes de socia-

Débat de l'après-midi

lisation fonctionnement relativement bien dans notre société, que pour la plupart des jeunes et des adolescents, les mécanismes sont installés pendant l'enfance, dans les familles, dans les écoles. Et ces jeunes parviennent à réguler les informations qu'ils reçoivent des média et des jeux vidéos. Certains évidemment vont déraper, ne vont pas aller au bout de l'intégration de ces nouvelles technologies ou de ces nouvelles informations dans leur système préétabli et qui fonctionne. Je voulais simplement rejoindre ce qu'a dit Hugues-Olivier tout à l'heure concernant ce «*non apprentissage*» ou les trous dans la socialisation. La socialisation, pour la plupart des jeunes, a bien fonctionné et à l'adolescence, il peut y avoir un tas de raisons qui font que l'on ne mobilise pas ces compétences acquises. C'est exactement l'image de l'alphabétisation : quand on en parle dans notre pays, il s'agit essentiellement de personnes qui ont appris à lire et qui ensuite ne savent plus lire parce qu'elles ne pratiquent plus la lecture. C'est un peu le même genre de phénomène dans toute une série d'incivilités. J'ai un exemple du même ordre : j'étais l'autre jour pas loin de la Fondation Roi Baudouin et j'attendais quelqu'un. Et puis voilà qu'un groupe de jeunes immigrés sortent bien gentiment d'un local de la Fondation Roi Baudouin et que ces jeunes commencent à traverser la rue et à s'interpeller, à remettre leur casquette dans le bon sens, etc.En fait, ils retrouvaient un espace public dans lequel ils pouvaient dans une certaine mesure se «*désocialiser*», alors qu'ils avaient été extrêmement conformes pendant la réunion à la Fondation Roi Baudoin. Ce n'est donc pas une question d'incapacité, c'est le fait de choisir dans les zones privées, dans les zones de coulisse, des comportements différents.

Ceci pour rappeler que la socialisation se construit et que, généralement elle réussit. J'ai insisté aussi sur l'école parce qu'il y a d'énormes dangers par rapport à l'école. La principale conclusion que je tire d'une des études commandée par le Ministre Hazette sur la violence scolaire, est que ce sont les petits, que ce sont les faibles qui sont agressés par les grands qui sont victimisés, que ce soit en terme d'agression, en terme de coup ou en terme de dégradation de leurs biens, de leur matériel ou de leurs petits vols, etc.

Donc, la violence scolaire, c'est surtout une violence des plus grands sur les plus faibles. Cela signifie que dans l'école, dans la plupart des écoles, c'est quand même la culture de la force qui est valorisée! Mais une sorte de force qui s'exerce à moindre coût parce que ce n'est pas très fatiguant d'agresser et de voler les plus faibles. C'est bien pour cela qu'il faut lutter contre la violence scolaire : pour rétablir les valeurs que sont de la protection du faible par le fort et non pas l'exploitation du faible par le fort. On rejoint donc des questions de société.

Un participant :

Je remarque que l'attente des jeunes envers la société, c'est aussi un peu l'attente des adultes, c'est leur demande de travail. Comment les jeunes ne seraient-ils pas frustrés quand on voit le nombre de demandeurs d'emploi en Belgique, quand ils ont justement aussi l'image d'un père qui a perdu son travail ou d'une mère qui est toujours absente parce qu'elle est au travail, etc. ? Je crois qu'il y a une certaine frustration envers la société, il y a une attente de travail, une attente de sécurisation de la part des jeunes, qu'ils ne trouvent pas nécessairement.

J'ai eu un jour un cas d'un jeune qui devait comparaître devant le juge de la jeunesse et ce dernier a dit au jeune : si tu fais encore une fois une connerie pareille, je te place. J'étais de garde et donc j'ai été désigné pour aider ce jeune. J'ai dit au jeune : c'est vrai, mais pourquoi fais-tu cela, mais pourquoi commets-tu autant de vols régulièrement, autant de récidives? Il m'a répondu : j'ai été mis à la porte de chez moi et mes parents ne veulent plus me voir tellement j'ai fait de bêtises et je n'ai pas d'autre famille. Alors je lui explique qu'il y a quand même des procédures pour aller en justice et demander une contribution alimentaire à ses parents. Il me répond : je ne vais pas faire cela à ces personnes-là, ce sont mes parents quand même!

Cet état-là de nécessité peut arriver, mais il y a aussi une certaine frustration puisque l'espace public n'appartient plus à personne. Du coup, puisque la société n'appartient plus à personne. Et bien on casse, ça fait du bien, on est le caïd du groupe et on se fait accepter et c'est très bien comme ça.

Hugues Olivier Hubert :

On confond souvent civilité, civisme et citoyenneté et j'ai l'impression que cette confusion n'est pas innocente. J'ai le sentiment qu'on considère de plus en plus qu'il s'agit de gérer les comportements, qu'on parle beaucoup de civilité, d'incivilité.

Plus haut, il y a le civisme qui est l'obéissance aux lois de la patrie, de la nation. Puis au dessus, il y a la citoyenneté, il y a quelque chose qui est de l'ordre de la participation, de la remise en cause ou de la critique de la légitimité dont on parlait justement, de ces lois auxquelles, de façon civique, on est censé obéir.

Ce que je proposais tout à l'heure, c'est d'organiser les bandes de jeunes. C'est de remonter de la question des comportements, de la civilité, de dépasser la question du civisme et réactiver la question de la citoyenneté. Et l'on retrouve la notion de responsabilité que vous avez abordée tout à l'heure, mais une responsabilité qui est aussi critique, et pas seulement celle de l'ordre, de l'obéissance.



Conclusion

Lorsque les politiques se révèlent inciviles

par Abraham Franssen [1]

Depuis le premier avril 2005, l'entrée en vigueur de la loi sur les amendes administratives a renforcé la panoplie des mesures et des dispositifs communaux.

Sans doute, est-il un peu vain d'évoquer un dispositif mort né, (à tout le moins dans ses dispositions concernant les mineurs). Comme en son temps, la loi sur la comparution immédiate, on pourrait déjà en établir la chronique d'une mort annoncée. Pourtant, le dispositif mis en place apparaît simple et de bon sens : puisque la plupart des «petites plaintes» feraient l'objet d'un classement sans suite par des parquets engorgés ou ne prêtant plus suffisamment d'attention à ces affaires bénignes, sauf pour ceux dont elles empoisonnent la vie, laissant les auteurs dans l'impunité et les victimes dans la frustration, autant en confier le traitement aux communes. D'autant plus que celles-ci sont a priori estimées les mieux placées pour déterminer, à travers leur règlement de police, les comportements d'incivilité qui constituent une nuisance pour leurs citoyens.

Et pourtant, la naturalisation de ce dispositif ne doit pas masquer la construction idéologique dont il procède, l'illusion des réponses simples, administratives, ne doit pas voiler les questions politiques qu'il soulève. De ce point de vue, les interventions croisées des participants au panel de la journée du 27 avril 2005 ont permis d'illustrer les logiques, politiques et sociologiques, qui sous-tendent le traitement des incivilités. Réunissant et confrontant ceux qui sont amenés à être les acteurs, directs ou indirects, de ce dispositif : magistrats du parquet et du tribunal de la jeunesse, bourgmestre, fonctionnaire-sanctionnateur, éducateurs de rue et service d'aide en milieu ouvert. En synthèse libre de ce débat, nourris par les communications de Hughes Olivier Hubert et de Michel Born et alimenté par les interventions des participants à la journée, j'en proposerai ci une lecture en sept axes, révélateurs des tendances, à la fois procédurales et substantielles, de l'action publique et des recompositions actuelles de la gestion du lien social.

1- La première tendance à l'œuvre, la plus explicite, est celle de **la territorialisation croissante des politiques et des dispositifs sociaux, sécuritaires et socio-sécuritaires.** Qu'il s'agisse des Missions locales, des contrats de sécurité ou des contrats de quartier, l'État, dans ses composantes fédérées et fédérale, mise sur l'autonomie communale pour mettre en œuvre des politiques nationales ou régionales en se contentant d'en imposer les cadres formels, procéduraux et budgétaires. La tendance est à l'implémentation locale des dispositifs qui doivent se déployer au plus près des réalités sociales des groupes-cibles circonscrits. En l'occurrence, il s'agit d'une nouvelle étape dans la communalisation des politiques de sécurité. Comme pour les contrats de prévention et de sécurité, l'application du dispositif des amendes administratives est résolument locale, consacrant la commune comme maître d'œuvre et point de passage obligé. En lien avec l'inscription spatiale (ghettoïsation/ bunkérisation) de la fragmentation sociale, cette territorialisation locale contribue à renforcer les logiques de discrimination, pas toujours positive, des groupes sociaux les plus fragilisés. À n'en point douter, c'est dans les zones de relégation - là où les difficultés de co-existence entre ceux qui y sont cantonnés sans avoir le choix d'être ailleurs - que le traitement des incivilités risque d'être le plus pénalisant.

A contrario, on pourrait voir dans ces politiques de proximité un souci de renforcement démocratique. C'est cette même justification qui avait présidé aux contrats de sécurité : «*La commune apparaît comme l'instance la plus proche de la population et elle est sans doute l'autorité administrative la mieux située pour inciter tous les acteurs concernés, publics et privés, à regrouper leurs moyens et leurs réflexions en matière*

(1) *Centre d'études sociologiques, Facultés Universitaires Saint-Louis, franssen@fusl.ac.be*

Risques d'une auxiliarisation du travail social pour des missions d'ordre public

de sécurité et de prévention»[2]. L'expérience indique pourtant à suffisance que le niveau communal n'est pas nécessairement celui où l'État de droit se trouve le mieux incarné. Comme l'ont fait remarquer plusieurs intervenants, avec la possibilité de définir et de sanctionner par amendes administratives, c'est dans le pouvoir communal que se trouvent concentrées, et confondues, les fonctions législatives (à travers le règlement communal), exécutives (à travers les priorités qui seront assignées aux services de polices de la zone concernée (Sic)) et judiciaires. Le souci d'indépendance, exprimé par le témoignage d'une fonctionnaire-sanctionnatrice expliquant qu'elle avait exigé un avenant à son contrat (de contractuel) pour tenter de se garantir de toute pression intrusive du pouvoir politique communal, apparaît comme un rempart bien fragile et discutable.

2- Le nouveau dispositif participe des **déplacements contemporains des frontières de la justice**. A priori, en sortant certains délits et infractions du traitement pénal et judiciaire par l'institution judiciaire, il va à contre-courant des tendances dominantes à la judiciarisation et à la pénalisation d'un nombre croissant de comportements. En faisant référence aux conclusions d'une recherche inter-universitaire consacrée aux déplacements des frontières de la justice dans le traitement d'un certain nombre de phénomènes sociaux (décrochage scolaire, surendettement, usage de drogues)[3], on peut montrer que les tendances apparentes à la dépénalisation, voire à la déjudiciarisation, du traitement de certains enjeux peuvent aller de pair avec une extension du contrôle social (et in fine quand même judicaire, voire pénal,) exercé sur les catégories sociales considérées comme «*groupes à risque*». La levée ou l'assouplissement du traitement judiciaire classique, avec les rigidités, mais également les garanties qu'il offre, peut en effet favoriser des modes d'intervention, pro-active ou réactive, plus extensifs et intensifs, à l'égard de comportements, d'individus ou de groupes, estimés «*perturbants et problématiques*», sans pour autant nécessairement enfreindre la norme pénale. Dans les dispositifs socio-sécuritaires, les frontières de la justice se font lisières. L'usage politique de la sémantique de l'incivilité, le traitement «*tout en un*» par l'autorité communale sur base d'un règlement de police et au moyen d'amendes administratives permet de la sorte une extension du contrôle social aux conflits «*de basse intensité*» de voisinage, de vivre ensemble et de civilité.

3 - L'extension du traitement par amendes administratives traduit un **glissement des modèles de justice** mis en œuvre. La forme judiciaire classique, avec son instruction, son procès, ses rituels et ses recours a pu être définie comme une forme d'assujettissement, au sens où il inscrit négativement le justiciable dans l'ordre symbolique dont l'État, via l'institution judiciaire, est le garant et le tiers. Comme le disait Foucault, à travers la justice moderne, ce ne sont pas des actes que l'on juge, mais bien des personnes. Sans doute criticable à bien des égards, ce modèle de justice n'en relève pas moins d'un certain humanisme. En privilégiant la voie des amendes administratives, également pour les mineurs, le «*justiciable*» est ici traité en chien de Pavlov, soumis aux stimuli négatifs d'une décharge financière en vue de lui faire adopter le comportement requis. La monétarisation traduit ici une vision réductrice et appauvrie – à 125 ou 250 euros - du lien social, où l'automaticité de la routine administrative se substitue au travail de la justice, où la gestion managériale des incivilités peut se concevoir dans une rationalité coûts-bénéfices. De ce point de vue, on notera tout particulièrement la manière dont est galvaudée la notion de médiation, désormais réduite à une transaction financière entre auteur et victime.

4 - Le renforcement du dispositif communal de sanction par amendes administratives, et son extension aux mineurs sont également symptomatique **des tendances au travail en réseau** qui caractérisent la plupart des dispostifs socio-sécuritaires. En l'occurrence, les modifications apportées d'une part à la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, d'autre part à la nouvelle loi communale retirent au Tribunal de la jeunesse le monopole de la gestion des «*faits qualifiés d'infraction*» par les mineurs pour organiser une hybridation des compétences des uns et des autres. L'enchevêtrement en cascade des interventions et des responsabilités dans un fonctionnement en réseau, outre la complexification ainsi induite, génère inévitablement des logiques de concurrences, des conflits de compétences et des renvois de responsabilité de l'un à l'autre, surtout lorsque les normes institutionnelles et les cultures professionnelles des uns et des autres sont à ce point différentes. On en a eu un premier aperçu lors des débats du 27 avril lorsque le bourgmestre présent dénonça avec force le «*populisme*» du magistrat coupable d'avoir suggéré que peut être les moyens promis aux communes pour ces nouvelles missions auraient utilement pu être consacré au renforcement des moyens des parquets.

Pour les travailleurs sociaux de terrain également, surtout lorsqu'ils dépendent de l'autorité communale, les nouvelles dispositions sont lourdes de risques d'une auxiliarisation du travail social pour des missions d'ordre public. Les éducateurs de rue présents parmi les participants ont particulièrement émis leurs craintes à ce propos. De ce point de vue, le souci bienveillant de la fonctionnaire-sanctionnatrice exprimant son souhait de ne pas limiter sa fonction à la sanction, mais de travailler en synergie avec les autres acteurs dans un but de prévention, a pu être diversement apprécié.

5 - Les tendances qui viennent d'être évoquées convergent dans un mouvement de «***colonisation du monde vécu par le système***». Le monde vécu, ce sont les conduites sociales spontanées, faisant l'objet d'une régulation informelle. Le système, ce sont les normes institutionnalisées, faisant l'objet d'une régu-

(2) *Manuel de méthodologie des contrats de sécurité, rédigé par le Ministère de l'intérieur à destination des communes, février 2000.*

(3) DE CONINCK Fr, CARTUYVELS Y. et al. *(2005).* Aux frontières de la justice, aux marges de la société, une analyse en groupes d'acteurs et de chercheurs, *Bruxelles, Politique scientifique fédérale (à paraître).*

Le résultat des modifications légales : laisser les jeunes dans une zone de non-droit et d'impunité

lation hétéronome par des professionnels. La colonisation du monde vécu par le système est une tendance lourde qui se manifeste notamment dans la juridicisation et la judiciarisation croissantes des échanges sociaux, mais également dans l'intervention croissante de professionnels mandatés (travailleurs sociaux, policiers, etc.) pour compenser l'affaiblissement des capacités de régulation spontanée. On peut se demander dans quelle mesure cette régulation hétéronome, tout en «*répondant à un besoin*», ne contribue pas à l'alimenter. Dans quelle mesure, ces modalités d'intervention ne contribuent-elles pas elles-mêmes à affaiblir les capacités de régulation, spontanées et communautaires (entre pairs, dans les relations de voisinage, au sein d'un quartier) induisant des conduites d'appel à des intervenants extérieurs et professionnels? Les éducateurs de rue et/ou les policiers sont ainsi régulièrement sollicités pour des conduites qui, il y a peu, apparaissaient comme tout à fait «*normales*» : un regroupement de jeunes, une altercation ou des insultes proférées, un coup de pied dans une boîte de Coca Cola pendant la nuit, une partie de foot sur la place, etc.

6 - En cela et comme la plupart des dispositifs socio-sécuritaires, celui des amendes administratives communales risque bien de **s'avérer socialement sélectif et discriminant**. Si comme l'indique Michel Born, les normes doivent se référer à des valeurs, celles-ci ne peuvent être considérées comme relevant d'un consensus partagé a priori. La définition même des incivilités relèvent très directement de la conception et de l'influence des groupes sociaux et des «*entrepreneurs de morales*» qui ont le plus de ressources pour imposer leur «*pax civilitas*», leur conception de «*ce qui se fait et ne se fait pas*» dans l'espace public. En admettant même que la mesure produise l'effet recherché d'une sanction accrue des incivilités, on devine sans peine qui seront les colonisés : en l'occurrence les mondes vécus populaires qui se révèleraient rétifs à la normativité de l'individualisme démocratique. À travers le polissage policier de la «*polis*», se profile le totalitarisme soft d'une généralisation de l'injonction à une civilité cool et distanciée, à une sociabilité a minima, faite d'une indifférence bienveillante à l'égard de la bulle de chacun. C'est la généralisation du modèle classe moyenne de type «*Boule et Bill*» qui est recherchée, où les voisins s'échangent un bonjour courtois en sortant leurs poubelles, bien triées, au bon moment. Et encore ! Boule est un peu turbulent, Bill n'est parfois pas tenu en laisse et une des activités favorites du paternel est de tondre le gazon le week-end. Autant de comportements qui pourraient être incriminés comme «*incivils*» !

7 - Les modalités de promulgation des nouvelles dispositions sont enfin, par le contre-exemple qu'elles constituent, **révélatrices des nouveaux modes d'action publique et de production des lois.** À ce propos, Les théoriciens du droit [4] distingue la forme pyramidale classique du droit, lorsque la loi apparaît comme l'expression aboutie de la souveraineté politique, s'imposant à tous dans sa simplicité, la clarté de ses énoncés et sa rigueur formelle et légistique, de la forme rhyzomatique d'un droit, proliférant en réseau, aux sources multiples, plus contingent, adaptatif et souple, soumis aux instrumentalisations des acteurs locaux qui contribuent de la sorte à la production des normes effectives. En l'occurrence, les modifications apportées à la nouvelle loi communale pour étendre le rayon d'action des amendes administratives ne relèvent ni de l'une, ni de l'autre de ces modalités, tout en cumulant les inconvénients des deux… Résultant de compromis internes à la sphère politique, en discussion inter-cabinets depuis la législature précédente, faisant fi des avis des acteurs de terrain d'ailleurs non consultés, les nouvelles dispositions concernant les mineurs se révèlent partiellement inapplicables et contradictoires dès leur promulgation. Si les juristes pouvaient déplorer les entorses à la cohérence législative, le représentant politique comparait quant à lui le processus législatif à la marche d'Echternach, deux pas en avant, un pas en arrière. Le bourgmestre présent au débat, par ailleurs député fédéral, vice-président d'un important parti francophone, responsable de la conférence des bourgmestres de la zone de police dont relève sa commune, reconnaissait sans peine ces approximations. En l'état, il recommande à ses collègues bourgmestres de ne pas prendre d'initiatives pour traduire les nouvelles dispositions dans leur règlement de police et à sa collègue ministre d'amender sa copie. En attendant, les acteurs de terrain, judiciaires, communaux, de l'aide à la jeunesse se trouvent une nouvelle fois confrontés à des injonctions contradictoires et paradoxales.

Territorialisation locale, extension du contrôle social, monétarisation du lien social, tensions du travail en réseau, colonisation des mondes vécus, discrimination sociale, injonctions paradoxales d'une production législative incohérente… Péchés capitaux ou simples incivilités ? Quoi qu'il en soit, ces buts conscients et ces effets pervers illustrent le paradoxe de la maîtrise. En fin de compte, le nouveau dispositif n'aura ni l'efficacité gestionnaire que lui prêtent ses promoteurs, ni l'emprise totalisante que lui reprochent ses détracteurs. Alors que les représentants politiques édictent une nouvelle loi afin d'apporter une réponse «*pragmatique et concrète*» aux incivilités, en particulier celles commises par des mineurs, perçues comme un problème majeur, le résultat premier de ces modifications du premier avril, est de laisser ces jeunes dans une zone de non-droit et d'impunité presque garantie, entre abrogations de certains articles du Code pénal et inapplicabilité des nouvelles mesures. Comme le proclame un graffiti incivil sur les murs de la ville : «*Les rêves de l'État sont (parfois) nos cauchemars*».

(4) *OST F., van de KERCHOVE M.* De la pyramide au réseau ?, *Bruxelles, FUSL, 2002.*

Circulaire n° COL 6/2005 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel

Objet : Sanctions administratives dans les Communes

I. Introduction

A. La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes

La loi du 13 mai 1999 (1) a inséré un article 119 bis dans la Nouvelle loi communale (ci-après dénommée NLC) qui donne la possibilité au Conseil communal de prévoir, sous certaines conditions (2), des peines ou des sanctions administratives pour les infractions établies par ses règlements ou ordonnances.

Le Conseil communal peut établir les sanctions administratives suivantes : (3)

- l'amende administrative s'élevant au maximum à 250 euros;
- la suspension administrative d'une autorisation ou permission délivrée par la commune;
- le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune;
- la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif.

L'objectif de la loi du 13 mai 1999 était selon le législateur de l'époque :

- d'éviter qu'un sentiment d'impunité n'apparaisse chez les auteurs de certains faits parce que ces derniers sont systématiquement classés sans suite; (4)
- de ne plus sanctionner pénalement mais administrativement les comportements peu graves mais qui perturbent néanmoins la vie quotidienne;
- d'éviter la mention au casier judiciaire d'une condamnation à une sanction administrative.

B. Les lois du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale (6)

a) Généralités

Ces deux lois récentes ont apporté quelques modifications à la réglementation susmentionnée, permettant une meilleure réalisation des objectifs poursuivis et une extension du champ d'application des sanctions administratives imposées par les communes permettant ainsi de lutter contre le dérangement public – notion que le législateur n'a pas définie – mais que la circulaire du ministre de l'Intérieur définit comme une forme légère de troubles à la tranquillité, à la sécurité, à la salubrité et à la propreté publics. (7)

Les modifications apportées par les lois de 2004 tendent notamment à la dépénalisation d'un nombre limité d'infractions se trouvant dans le Titre X du livre II du Code pénal ainsi que dans l'arrêté loi du 29 décembre 1945 portant interdiction des inscriptions sur la voie publique. Elles introduisent également la possibilité de prononcer, sous certaines conditions, des sanctions administratives pour un nombre défini de délits qui peuvent faire l'objet de sanctions pénales. Le nouvel article 119 bis décrit la manière de procéder. (8)

b) Principe de l'interdiction du cumul

Comme dit ci-avant, il s'agit d'un élargissement des compétences de la commune. En vertu de la loi du 13 mai 1999, les communes ne pouvaient agir que dans les domaines pour lesquels aucune sanction n'avait encore été prévue par une norme de droit supérieur. Il faut signaler que, même après les modifications apportées par les lois de 2004, le principe de l'interdiction de cumul reste d'application, c'est à dire que le conseil communal peut prévoir des sanctions (peines de police ou sanctions administratives) pour autant qu'une loi, décret ou ordonnance n'ait pas encore prévu une peine ou une sanction administrative.

c) Précision

1. La concurrence d'une sanction administrative ou pénale était toutefois possible lorsque les mêmes faits pouvaient être différemment qualifiés selon les circonstances.

Le Conseil communal pouvait déjà et peut donc encore, tant qu'un domaine déterminé n'est pas encore réglé entièrement par une autorité supérieure, promulguer des règlements supplémentaires. Cela veut dire que rien n'empêche la commune de punir administrativement des comportements qui seraient déjà (partiellement) sanctionnés par une norme de droit supérieur au moyen d'une autre qualification (9).

2. Bien que le principe de l'interdiction de cumul de sanction soit toujours applicable, il est évident que du fait de la dépénalisation des contraventions susmentionnées, les domaines dans lesquels la commune est appelée à intervenir sont plus nombreux.

3. Une dérogation légale au principe de l'interdiction de la double incrimination est en outre prévue : le nouvel article 119 bis NLC permet au Conseil communal d'établir sous certaines conditions des sanctions administratives, en particulier des amendes administratives pour les faits délictueux repris aux articles 327 à 330, 398, 448, 461, 463, 526, 537 et 545 du Code pénal. (10)

---

(1) M.B., 10 juin 1999, 21629. Cette loi a fait l'objet de la 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, 17346. La circulaire ministérielle OOP 30 du 2 mai 2001 a été remplacée par la Circulaire OOP30bis du 3 janvier 2005 concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale, M.B., 20 janvier 2005, Ed. 2, 1716-1732.

(2) Le Conseil communal peut déterminer des peines ou des sanctions administratives pour les infractions à ses règlements ou ordonnances, sauf si, pour la même infraction, une loi, un décret ou une ordonnance prévoit des peines ou des sanctions administratives. Les peines établies par le Conseil communal ne peuvent excéder les peines de police (Art. 119 bis, §§1 et 2 NLC).

(3) Art. 119 bis, §2, 2e alinéa NLC. La possibilité subsiste toujours pour le Conseil communal de prévoir, sous certaines conditions, des peines de police pour certaines infractions faites à ses règlements de police ou ordonnances communales.

(4) OOP 30 bis, point 3.

(5) M.B., 25 juin 2004, Ed. 2, 52181-52182.

(6) M.B., 23 juillet 2004, 57001-57003, erratum, M.B., 29 novembre 2004, Ed. 2, 80164.

(7) Voir Circ. OOP 30 bis du 3 janvier 2005, point 6; voir Masset, La loi du 13 mai 1999, CUP février 2000, p. 243 et JT 2001, p. 833.

(8) Voir infra.

*(9) T. VANDERBEKEN, «*Administratieve afhandeling. Anders en beter?*», dans Update in de c iminologie (Gandaius 2), Malines, Kluwer, 2004, p. 132 se référant à la circulaire ministérielle OOP 30.*

(10) Art. 119 bis, §2, 3e alinéa NLC.

d) Trois groupes d'infractions

Pour mieux comprendre la réglementation et cette circulaire, il faut distinguer trois groupes d'infraction :

1. Le **premier groupe** sort en principe du champ pénal et ne devrait plus faire l'objet que de poursuites administratives [11]. Il s'agit :

• des infractions reprises au Titre X du livre II du Code pénal;

• des infractions reprises à l'arrêté loi du 29 décembre 1945 portant interdiction des inscriptions sur la voie publique.

2. Le **second groupe** d'infractions n'est pas dépénalisé et peut soit faire l'objet de poursuites pénales, soit faire l'objet de poursuites administratives. Il s'agit des faits repris aux articles 526, 537 et 545 du Code pénal. Le traitement pénal reste prioritaire, mais, moyennant un système en cascade, une sanction administrative (amende) peut néanmoins être prononcée lorsque, dans le mois, le procureur du Roi :

• n'a rien décidé ou

• a décidé pour des raisons d'opportunité de ne pas engager de poursuites.

3. Le **troisième groupe** d'infractions n'est pas dépénalisé non plus et peut donc faire l'objet soit de poursuites pénales, soit de poursuites administratives. Il s'agit des faits repris aux articles 327 à 330, 398, 448, 461 à 463 du Code pénal. La priorité est accordée au traitement pénal. Cependant, moyennant un système en cascade, une amende administrative peut être prononcée pour autant que dans un délai de deux mois, le procureur du Roi fasse savoir que lui-même l'estime opportune et qu'il ne réservera aucune suite au fait.

e) La nécessité d'une réglementation communale

Il est évident que cette procédure est applicable dans la mesure où la commune a adopté un règlement communal établissant des sanctions administratives.

f) Entrée en vigueur

La loi du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle loi communale est entrée en vigueur le 1er avril 2005 conformément à l'arrêté royal du 17 mars 2005 (M.B. 24 mars 2005, p. 13198). 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, qui modifie le paragraphe 12 de l'article 119 bis de la Nouvelle loi communale, ne prévoit rien en la matière. Elle est donc entrée en vigueur le 5 juillet 2004, à savoir 10 jours après sa publication dans le Moniteur belge du 25 juin 2004.

g) Remarque

On sera attentif au fait que la Cour d'arbitrage est saisie de deux recours en annulation pour cause de violation des articles 10 et 11 de la Constitution, portant l'un sur la loi du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle loi communale, l'autre sur 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. Ces affaires ont été jointes (M.B. du 21 février 2005).

II. Champ d'application

A. Ratione materiae

Le conseil communal peut fixer des sanctions par règlement communal ou ordonnance communale (règlement de police ou ordonnance de police).

Sous l'empire de la loi du 13 mai 1999, certains comportements pouvaient déjà être sanctionnés administrativement ou par une peine de police. [12] Désormais, sont en outre susceptibles d'être sanctionnées administrativement les infractions, qui sont ou qui étaient prévues par les dispositions suivantes :

- Premier groupe [13] :

• Livre II, Titre X CP.

• L'arrêté loi du 29 décembre 1945 portant interdiction des inscriptions sur la voie publique.

- Deuxième groupe [14] :

• article 526 CP.

• article 537 CP.

• article 545 CP.

- Troisième groupe : [15]

• article 327-330 CP.

• article 398 CP.

• article 448 CP.

• article 461 CP et article 463 CP.

B. Rarione personae

Ces dispositions sont applicables aux majeurs et aux mineurs ayant atteint l'âge de 16 ans accomplis.

C. Ratione loci

Sont visés les comportements (les actes ou omissions) qui ont été commis sur le territoire de la commune qui en a prévu la sanction dans un règlement communal ou de police.

III. Procédure

A. Constatations des infractions

a) Premier groupe

Ces infractions sortent en principe du champ pénal et ne devraient plus [16] être sanctionnées qu'administrativement. Elles peuvent être constatées par :

- un fonctionnaire de police ou un auxiliaire de police;
- les agents communaux qui répondent aux conditions minimales établies par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétence, **et** qui ont été désignés à cette fin par le Conseil communal [17];
- les agents des sociétés de transport en commun appartenant à une des catégories déterminées par le Roi;
- les agents de gardiennage : un régime particulier a été prévu pour les membres des entreprises de gardiennage au sens de la loi sur le gardiennage du 10 avril 1990. S'ils sont désignés par le Conseil communal, ils peuvent «*déclarer*» les infractions qui font exclusivement l'objet de sanctions administratives, et ce uniquement dans le cadre des activités décrites à l'art. 1, §1, alinéa 1, 6° de la loi sur le gardiennage, c.- à -d. permettant «*la réalisation de constatations, se rapportant exclusivement à la situation immédiatement perceptible de biens se trouvant sur le domaine public, sur ordre de l'autorité compétente ou du titulaire d'une concession publique*», tel qu'inséré par la loi du 7 mai 2004. [18] Cette loi doit être lue ensemble avec les lois des 7 mai et 17 juin 2004 relatives aux sanctions administratives dans les communes, qui sont examinées ici. Il s'agit entre autres [19] de faits tels que le dépôt de sacs poubelles sur la voie publique en dehors des heures autorisées, de dégâts aux plantations dans les parcs et jardins publics, de plaques de nom de rue et de numéros de maison cachées, de caravanes stationnées dans des lieux inappropriés, etc.

---

(11) Sauf la possibilité pour le Conseil communal de prévoir des peines de police – cf. note 3.

(12) OOP 30 bis, point 9.

(13) Voir annexe I.

(14) Voir annexe II.

(15) Voir annexe III.

(16) On notera que la commune n'est pas obligée d'adopter un règlement de police et qu'elle reste habilitée à édicter des peines de police – cf. note 3.

(17) Ces Conditions minimales sont fixées par A.R. du 5 décembre 2004 fixant les conditions minimales auxquelles doivent répondre les agents communaux tels que définis par l'article 119 bis, §6, alinéa 2, 1° de la Nouvelle loi communale, M.B., 29 décembre 2004, Ed. 2, 86558-86560.

(18) La loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées et la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, M.B., 3 juin 2004.

(19) Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, n° 2328/10 et 2329/1, 5-6.

Comme mentionné, les agents des entreprises de gardiennage ne peuvent jamais constater des infractions; ils ne peuvent faire qu'une **déclaration**, qui n'a aucune valeur probante particulière [20], tandis que la constatation par les autres agents (de police) mentionnés se fait au moyen d'un **procès-verbal** [21]. Il faut cependant attirer l'attention sur le fait que ni les agents communaux, ni les agents des sociétés de transport en commun et encore moins les agents de gardiennage ne disposent de compétences de police (p.ex. le contrôle d'identité) pour constater les infractions aux règlements communaux, ce qui peut évidemment engendrer des difficultés pour la rédaction convenable des constatations.

b) Deuxième [22] et troisième [23] groupes d'infractions

Ceux-ci restent inscrits dans le Code Pénal et peuvent faire l'objet soit d'une sanction administrative soit d'une sanction pénale. Ils ne peuvent être constatés **que** par des fonctionnaires de police ou des auxiliaires de police au moyen d'un procès-verbal.

B. Déroulement de la procédure

a) Le destinataire du procès-verbal de constatation

Le destinataire dépend du type d'infraction constatée :

- Si le fait constaté constitue tant une infraction pénale qu'une infraction administrative (cumul des faits, cumul de qualification), le fonctionnaire de police ou l'auxiliaire de police doit envoyer l'original du procès-verbal au procureur du Roi et une copie certifiée conforme au fonctionnaire désigné. [24] S'il s'agit de personnes majeures, le procès-verbal est envoyé au procureur du Roi de l'arrondissement judiciaire où les faits ont été commis. S'il s'agit de personnes mineures, le procès-verbal doit parvenir au procureur du Roi de la résidence des parents, du tuteur ou des personnes qui en ont la garde. Le procureur du Roi du lieu des faits devra envoyer, le cas échéant, le procès-verbal aussi vite que possible à son collègue compétent.

Le délai endéans lequel le procès-verbal doit être transmis au procureur du Roi – celui-ci y sera attentif – est fixé à quinze jours à partir de la constatation de l'infraction.

- Si les faits ne peuvent être réprimés qu'administrativement (p.ex. un tapage nocturne, qui ne constitue pas en même temps une infraction environnementale), l'original du procès-verbal est envoyé à l'agent, chargé d'une éventuelle sanction administrative. Si l'infraction a été constatée par un agent d'une société de transport en commun (De Lijn – STIB – TEC), le procès-verbal est envoyé au fonctionnaire compétent de ou pour la commune sur le territoire de laquelle les faits se sont produits.
- Enfin, la déclaration par des agents de gardiennage sera normalement déposée dans la zone de police où les faits se sont produits, bien qu'elle puisse l'être dans une autre zone.

b) L'intervention du procureur du Roi

1. Premier groupe

La commune est exclusivement habilitée à déterminer quels comportements doivent être sanctionnés.

Il est à remarquer que dans un même arrondissement ou une même zone de police, toutes les communes n'adopteront pas nécessairement des règlements prévoyant une sanction (pénale ou administrative) dans tous les cas. De plus, on peut imaginer des divergences notoires entre les règlements communaux quant au choix entre une peine de police ou une sanction administrative ou quant au montant de l'amende administrative. [25]

S'agissant du premier groupe, l'intervention du procureur du Roi ne sera plus envisageable que dans l'hypothèse où le pouvoir communal aurait prévu des peines de police.

2. Deuxième groupe

Ces infractions, énumérées à l'article 119 bis, §2, troisième alinéa NLC, restent inscrites dans le Code pénal et peuvent théoriquement faire aussi bien l'objet d'une sanction administrative que d'une sanction pénale. [26]

Si les faits constatés sont de nature à constituer une ou plusieurs infractions du deuxième groupe, le fonctionnaire de police doit immédiatement en aviser le procureur du Roi, et transmettre une copie certifiée conforme de son procès-verbal au fonctionnaire désigné.

Le procureur du Roi dispose ensuite d'un délai d'un mois pour aviser le fonctionnaire : [27]

- 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 fonctionnaire désigné n'est pas habilité à imposer une sanction administrative aussi longtemps que cette communication ne lui a pas été faite ou que ce délai d'un mois n'est pas écoulé. Il convient en outre d'être attentif au fait que si le procureur du Roi a ouvert une information et l'a fait savoir au fonctionnaire communal dans le mois, cette communication a un effet irréversible : même si ultérieurement le procureur du Roi estime, sur la base des éléments de l'information, que des poursuites ne sont pas opportunes, une amende administrative ne peut plus être infligée. La loi prévoit en effet que la communication faite par le procureur du Roi «*éteint la possibilité pour le fonctionnaire d'imposer une amende administrative.*»

Ceci pourrait rendre le système des sanctions administratives pour des infractions aux articles 526, 537 et 545 du Code pénal de facto inapplicable aux mineurs d'âge.

En effet, l'esprit de la loi relative à la protection de la jeunesse veut qu'une décision ne soit pas prise exclusivement en fonction de la nature des faits mais aussi en ayant égard à la personnalité du mineur et au milieu dans lequel il vit. On peut donc se demander si le procureur du Roi ne devrait pas systématiquement ouvrir une information afin de pouvoir apprécier la suite à réserver aux faits. Il n'est, en effet, jamais à exclure qu'un fait qualifié infraction, même de peu de gravité en lui-même, soit le signal d'une situation familiale ou personnelle du jeune nécessitant une réaction d'un autre type qu'une amende administrative.

L'ouverture d'une information paraît en tout cas s'imposer si un dossier est déjà ouvert à l'égard du mineur concerné, de manière à éviter que deux procédures suivent leurs cours parallèlement et aboutissent à des réactions incohérentes.

---

(20) Art. 119 bis, §6 in fine de la Nouvelle loi communale.

(21) Ce procès-verbal est un élément déterminant dans le traitement du dossier. Il doit donc être clair, précis et complet, d'autant plus qu'une copie est transmise à la personne qui en fait l'objet lors de la communication du dossier par le fonctionnaire désigné. Le fonctionnaire désigné doit pouvoir fixer sa sanction sur la base du procès-verbal. L'OOP 30 bis, point 25 détermine les éléments que le procès-verbal doit contenir.

(22) Article 526 CP, article 537 CP, Article 545 CP.

23 Article 327-330 CP, article 398 CP, article 448 CP, article 461 CP et article 463 CP.

(24) Art. 119 bis, §7, 1er al. NLC.

(25) La circulaire ministérielle OOP 30 bis invite cependant à l'adoption d'un règlement de police identique pour les communes d'une même zone de police, voir point 14 de la circulaire.

(26) Art. 526 CP, article 537 CP, Article 545 CP.

(27) Art. 119 bis, §8, 2e alinéa NLC.

Afin d'éviter cet effet irréversible de la communication faite par le parquet au fonctionnaire communal, le parquet pourrait procéder à une information sans en avertir, dans un premier temps, le fonctionnaire communal. L'avertissement pourrait n'être donné que, dans un second temps, si l'information fait apparaître l'inadéquation d'une sanction administrative. Une telle manière d'agir ne serait pas contraire à la loi. Son application dans le délai d'un mois demandera cependant une extrême diligence.

Passé le délai d'un mois et à défaut d'une des communications susmentionnées, les faits **ne** peuvent être sanctionnés **qu**'administrativement.

Autrement dit, l'action publique est éteinte.

Ce délai prend cours à partir de la réception par le procureur du Roi de l'original du procès-verbal.

Pour les mineurs, le procureur du Roi compétent est, en principe, celui de la résidence des parents, du tuteur ou des personnes qui en ont la garde [28].

Dans ce cas, le délai prend donc logiquement cours dès la réception de l'original du procès-verbal par le procureur du Roi territorialement compétent selon les règles fixées par la loi relative à la protection de la jeunesse. Ceci n'empêche pas le procureur du Roi qui reçoit le procès-verbal de vérifier directement et rigoureusement s'il ne doit pas être transmis à son homologue compétent.

La loi est muette quant à la manière dont le fonctionnaire désigné sera informé de la date à laquelle le procureur du Roi a reçu l'original du procès-verbal alors qu'il s'agit d'un élément important pour déterminer le point de départ du délai d'un mois à l'issue duquel, le cas échéant, une sanction administrative peut être infligée. Une modalité pratique peut consister dans l'indication par l'agent de police dans le procès-verbal de la date à laquelle le procès-verbal a été envoyé ou remis au parquet. Une amende administrative infligée hâtivement, alors que le délai d'un mois ne serait pas venu à expiration en raison d'un retard dans l'acheminement du procès-verbal, serait illégale. Les parquets devront donc être attentifs à l'application rigoureuse d'un cachet d'entrée qui, en cas de contestation, pourrait être pris en considération.

Par ailleurs, la loi ne précise pas comment est déterminé le terme du délai. Afin d'éviter toute contestation à cet égard, il faudra que les parquets adressent leur décision au fonctionnaire communal par envoi recommandé à la Poste.

3. Troisième groupe

Ces infractions énumérées à l'article 119 bis, §2, troisième alinéa NLC peuvent théoriquement faire aussi bien l'objet d'une sanction administrative que d'une sanction pénale [29]. Le législateur a prévu, par ailleurs sans une quelconque justification, un autre système en cascade de concurrence avec un autre délai.

En effet, une amende administrative **ne** peut être imposée **que** lorsque le procureur du Roi a fait savoir **dans un délai de deux mois**[30] :

- qu'il ne poursuivra pas les faits **et**
- qu'il lui semble opportun d'imposer une amende administrative.

En conséquence, lorsque le procureur du Roi n'a rien fait savoir, aucune amende administrative ne peut être imposée, même après l'expiration du délai de deux mois. La loi est également muette quant au point de départ du délai de deux mois. [31] On peut présumer que, dans ce cas aussi, le délai prend cours à partir de la réception par le procureur du Roi de l'original du procès-verbal.

Mutatis mutandis, les remarques concernant les mineurs relativement aux infractions du deuxième groupe, peuvent être transposées.

c) L'amende administrative

1. Imposition d'une amende

L'amende administrative est infligée par le fonctionnaire (appartenant à une des catégories déterminées par arrêté royal) qui a été désigné à cette fin par le Conseil communal. Il s'agira en général d'un fonctionnaire communal ou le cas échéant provincial. Le fonctionnaire qui inflige une sanction administrative ne peut pas être celui qui a constaté l'infraction [32].

Lorsque le fonctionnaire décide qu'il y a lieu d'entamer une procédure administrative, il en informe le contrevenant par courrier recommandé [33]. Lorsque l'intéressé souhaite être entendu, le fonctionnaire désigné précise quel jour le contrevenant est invité à se présenter [34].

Suivant le nouvel article 119 ter NLC, le Conseil communal peut prévoir une **procédure de médiation**. Cet article dispose que ladite médiation est obligatoire pour les mineurs ayant atteint l'âge de 16 ans accomplis [35]. Le but de cette médiation est uniquement de donner la possibilité à l'auteur d'indemniser la victime ou de réparer le dommage qu'il a provoqué.

Compte-tenu des principes régissant toute médiation en matière pénale [36], cette disposition doit s'interpréter comme une obligation d'offre de médiation, la médiation ne pouvant être engagée que si toutes les parties concernées marquent leur accord. En outre, le statut du médiateur devra assurer son indépendance à l'égard de l'autorité communale et le respect de sa déontologie, en particulier en matière de secret professionnel.

La circulaire OOP30 bis du ministre de l'intérieur indique, en son point 33, que «*Rien ne s'oppose à ce que la procédure de médiation soit menée par une autre personne ou instance que le fonctionnaire spécifique qui a été désigné pour infliger l'amende administrative*». Cette circulaire semble donc ériger en règle que la médiation soit menée par ledit fonctionnaire, ce qui serait en contradiction avec la nature même d'un processus de médiation qui suppose l'intervention d'un tiers neutre.

La même circulaire prévoit également que la médiation pourrait consister en un simple courrier adressé par le fonctionnaire au «*contrevenant*», invitant ce dernier à lui apporter «*par exemple la preuve que les dommages provoqués ont été réparés*».

---

(28) Art. 44 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse.

(29) Article 327-330 CP, article 398 CP, article 448 CP, article 461 CP et article 463 CP.

(30) Art. 119 bis, §8, 1er alinéa NLC.

(31) Art. 119 bis, §8, 1er alinéa NLC n'en parle pas.

(32) Arrêté Royal du 7 janvier 2001 fixant les modalités de la procédure de perception et de la désignation du fonctionnaire aux termes de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, M.B., 2 février 2001, 2823.

(33) Cette notification reprend les faits à propos desquels la procédure a été entamée, la possibilité pour le contrevenant 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, ainsi que du droit qu'il a à cette occasion de demander au fonctionnaire la présentation orale de sa défense, de se faire assister ou représenter par un conseil, et de consulter son dossier. Une copie du procès-verbal est annexée à cette notification.

(34) Si l'amende administrative que le fonctionnaire estime devoir infliger est inférieure à 61,97 euros, il n'y a pas de possibilité d'être entendu (art. 119bis § 9 in fine).

(35) Cette procédure ne peut être confondue avec la médiation pénale visée à l'article 216 ter du Code d'instruction criminelle. Le but de la médiation prévue par la Nouvelle loi communale est de donner la possibilité à l'auteur d'indemniser ou de réparer le dommage. Le respect des engagements pris dans ce cadre n'entraîne pas l'extinction de la possibilité d'infliger une sanction.

(36) Voir Conseil de l'Europe, Recommandation n° R (99) 19 du Comité des ministres aux États membres sur la médiation en matière pénale.

La victime ne serait donc pas contactée.

Une telle procédure, réduite à une simple demande de preuve d'indemnisation sans intervention d'un tiers neutre ni mise en place d'un processus de communication entre l'auteur et la victime, ne saurait être considérée comme une médiation. Et quelle serait la valeur d'une preuve d'indemnisation, alors que la victime n'aurait pas eu l'occasion de s'exprimer quant à la nature et l'ampleur de son préjudice?

La médiation étant rendue obligatoire avant toute sanction administrative à l'égard d'un mineur d'âge en application de la Nouvelle loi communale, une telle sanction infligée après application de la procédure décrite au point 33 de la circulaire OOP30 bis pourrait être considérée comme illégale.

Pour être assuré de respecter le prescrit de la loi, il faudrait, à tout le moins, que l'auteur et la victime aient reçu une offre d'intervention d'un tiers neutre dans un cadre assurant la confidentialité.

Par ailleurs, on peut s'interroger quant à la possibilité, pour un mineur d'âge, de prendre des engagements en matière d'indemnisation sans association de ses parents à la procédure, l'intéressé ne disposant pas de la capacité nécessaire sur le plan civil.

Une procédure spécifique est prévue pour l'imposition d'une amende administrative aux mineurs entre 16 et 18 ans [37]. Bien que la loi soit muette à ce sujet, rien n'empêche le fonctionnaire d'infliger une amende administrative même si la procédure de médiation a réussi.

La décision d'imposer l'amende administrative prévue est notifiée au contrevenant par lettre recommandée [38]. Lors de la fixation du montant de l'amende, le fonctionnaire désigné doit tenir compte du principe de proportionnalité. La peine imposée doit correspondre à la gravité de l'infraction. La constatation de plusieurs contraventions concomitantes aux mêmes règlements ou ordonnance donnera lieu à une sanction administrative unique. En cas de récidive, le montant de l'amende peut être adapté. [39]

Le fonctionnaire désigné ne peut infliger l'amende administrative prévue qu'après un délai de 15 jours à compter de la notification au contrevenant du commencement de la procédure ou, le cas échéant, après un éventuel traitement oral de l'affaire. Cela peut éventuellement survenir avant l'expiration de ce délai, lorsque le contrevenant a fait savoir qu'il ne nie pas les faits [40]. La possibilité d'imposer une sanction expire **six mois** [41] après que les faits ont été commis. Ce délai est suspendu par l'introduction d'un recours [42]. La décision est exécutable un mois après la notification à l'intéressé, sauf en cas d'appel [43].

2. Recours

Un **recours** peut être introduit contre la décision, par la commune ou par le contrevenant, dans le mois qui suit la notification de la décision [44]. Le contrevenant doit être informé de cette possibilité de recours [45]. La commune ne peut former un recours que si aucune sanction n'a été imposée et, semble-t-il, si le fonctionnaire désigné est un fonctionnaire provincial [46].

Lorsque le contrevenant est majeur, le recours est introduit, auprès du tribunal de police [47], par requête écrite [48]. Lorsque le contrevenant est un mineur ayant atteint l'âge de 16 ans accomplis, le recours est introduit, auprès du tribunal de la jeunesse [49], par une requête écrite et gratuite [50].

On observera que la loi ne permet pas aux parents civilement responsables d'introduire le recours devant le tribunal de la jeunesse, ce recours étant ouvert uniquement au «*contrevenant*» et, dans certains cas, à la commune.

La procédure de recours suspend l'exécution de la décision [51]. Les juges de police et de la jeunesse statuent en première et dernière instance[52]. Les recours à des moyens judiciaires extraordinaires comme le pourvoi en cassation restent cependant possibles. Ils jugent de la légalité et de la proportionnalité de l'amende imposée [53] et peuvent soit confirmer, soit réformer (réduire) la décision du fonctionnaire [54]. Les juges de police ou de la jeunesse ne peuvent pas juger de l'opportunité d'infliger une sanction puisqu'ils n'exercent qu'un contrôle marginal à l'occasion duquel ils ne peuvent se substituer à l'administration [55]. Il n'empêche qu'un contrôle de proportionnalité approfondi se rapproche de facto d'un contrôle de l'opportunité.

---

(37) *Premièrement, l'amende administrative ne peut excéder 125 euros (art. 119 bis, §2, in fine NLC). De plus, le bâtonnier de l'ordre des avocats doit être avisé du fait qu'un mineur est soupçonné de faits punis par une amende administrative, de sorte que le mineur concerné puisse recevoir l'assistance d'un avocat. Le bâtonnier ou le bureau de l'assistance juridique procède à la désignation d'un avocat au plus tard dans les deux jours ouvrables à compter de cet avis. Lors de la désignation, il faut veiller à ce qu'il n'y ait pas de contradiction d'intérêts entre le mineur d'une part et les parents, les tuteurs ou personnes qui en ont la garde ou qui sont investies d'un droit d'action d'autre part (art. 119 bis, §9 bis NLC). La procédure de médiation est obligatoire (art. 119 ter NLC).*

(38) *Art. 119 bis, §10, deuxième alinéa NLC. Conformément à l'article 109 NLC, la notification doit être signée par le bourgmestre et par le secrétaire communal, sauf délégation.*

(39) *Art. 119 bis, §5 NLC.*

(40) *Art. 119 bis, §10, premier alinéa NLC.*

(41) *Ce délai correspond à celui prévu par l'article 21 du titre préliminaire du Code de procédure pénale pour les contraventions.*

(42) *Art. 119 bis, §10, troisième alinéa NLC.*

(43) *Art 119bis, §11 NLC et OOP 30 bis, point 35 in fine.*

(44) *Art. 119 bis, §12, 1er alinéa NLC.*

(45) *À défaut de cette mention, le délai ne prend pas cours. Voir par exemple pour la Flandre : l'art. 35 du décret du parlement flamand du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration (M.B., 1er juillet 2004) détermine qu'une décision ou un acte administratif à portée individuelle, tendant à avoir des conséquences juridiques pour un ou plusieurs administrés (ce qui est le cas ici) ou pour un autre pouvoir, n'est notifié de manière valable que si les possibilités de recours et ses modalités sont indiquées simultanément; pour la Région wallonne : arrêté portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux, M.B., 12 août 2004. Pour la Communauté française : le Décret de la Communauté française du 22 décembre relatif à la publicité de l'administration, M.B., 31 décembre 1994. Pour la Communauté germanophone : le Décret de la Communauté germanophone relatif à la publicité des documents administratifs, M.B., 29 décembre 1995. Pour Bruxelles voir entre autre : l'Ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, M.B., 23 juin 1995, modifié par l'Ordonnance du 18 mars 2004, M.B., 30 mars 2004.*

(46) *OOP 30 bis, point 38.*

(47) *L'article 601 ter, introduit dans le Code judiciaire par la loi du 13 mai 1999, confère exclusivement aux tribunaux de police la compétence de prendre connaissance de l'appel interjeté contre l'amende administrative infligée par le fonctionnaire désigné.*

(48) *Art. 119 bis, §12, 1er alinéa de la nouvelle loi communale.*

(49) *Selon l'article 36, premier alinéa, 5°, le tribunal de la jeunesse prend connaissance du recours introduit par une requête écrite et gratuite contre la décision de l'imposition ou non d'une sanction administrative telle que visée à l'article 119 bis, §2, deuxième alinéa, 1° NLC, à des mineurs ayant atteint l'âge de 16 ans accomplis. Cet article a été introduit par l'article 2 de la loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la NLC.*

(50) *Art. 119 bis, §12, 2e alinéa NLC.*

(51) *Art. 119 bis, §12, 3e alinéa NLC et OOP 30 bis, point 38.*

(52) *OOP 30 bis, point 38.*

(53) *Art. 119 bis, §12, 3e et 4e alinéa NLC.*

(54) *Art. 119 bis, §12, 4e alinéa NLC.*

(55) *M. BOES, «*De Wet Gemeentelijke Administratieve Sancties*», T.Gem., 2000, 133; L. VENY, T. DE SUTTER en S. CASTELAIN, Gemeentelijke administratieve sancties ... bis, Gandaius Actueel X, Maline, Kluwer, p. 93 et 100.*

De plus, le juge de la jeunesse peut remplacer la sanction par une mesure de garde, de préservation ou d'éducation prévue par l'article 37 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse [56].

Dans ce cas, il semble devoir être admis que les dispositions de l'article 60 de la loi du 8 avril 1965 sont d'application.

Cependant, la décision du tribunal de la jeunesse n'étant, dans le cadre de ce recours, pas susceptible d'appel, un jeune pourrait faire l'objet d'une mesure de garde, de préservation ou d'éducation, y compris, par exemple, une mesure de placement, sans possibilité d'appel. On peut s'interroger quant à la compatibilité d'une telle conséquence avec les principes consacrés par la Convention relative aux droits de l'enfant, en particulier son article 9, et quant à la discrimination ainsi créée par rapport aux mineurs faisant l'objet d'une mesure de garde, de préservation ou d'éducation dans le cadre d'une procédure engagée sur la base de l'article 36, 4° de la loi du 8 avril 1965 qui, eux, disposent du droit d'interjeter appel contre une décision prononçant une telle mesure.

Les dispositions générales du Code judiciaire s'appliquent au recours auprès du tribunal de police et du tribunal de la jeunesse, à moins que l'article 119 bis, §12 NLC ou la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse n'en dispose autrement [57].

d. Retrait, suspension ou fermeture

Pour le ministère public, ces sanctions administratives sont de moindre importance en pratique et sont donc mentionnées pour mémoire [58].

Elles sont imposées par le Collège des bourgmestre et échevins. Une demande de suspension ou une requête en annulation contre la décision d'imposer une de ces sanctions peuvent être introduites auprès du Conseil d'État.

IV. Concours et cumul de sanctions

1. Le développement de deux systèmes de sanction (pénale et administrative) soulève la question délicate de l'application du principe «*non bis in idem*» [59].

2. Tout d'abord, il ressort de l'examen de la jurisprudence de la Cour de cassation et de celle de la Cour européenne des droits de l'Homme, que le principe «*non bis in idem*» ne trouverait pas à s'appliquer dans l'hypothèse du cumul d'une sanction pénale et d'une sanction administrative (même si cette dernière présente les caractéristiques d'une sanction pénale au sens de l'article 6 CEDH) [60].

C'est cependant au nom de ce principe général du droit et à la suite de l'avis du Conseil d'État, que la procédure prévue par le paragraphe 8 de l'article 119 bis de la NLC a exclu la possibilité de cumul de sanctions pour les infractions des groupes 2 et 3.

En l'effet, l'attitude adoptée par le procureur du Roi conditionne la possibilité d'une éventuelle sanction administrative exclusive de toute sanction pénale.

Pour ce qui concerne les faits du groupe 1, la question revêt moins de pertinence puisque ces faits sortent du champ pénal et que l'article 119bis, §3 NLC impose au Conseil communal de faire un choix entre les types de sanction (soit pénale soit administrative) qui sanctionnent les infractions aux règlements et ordonnances communaux [61].

3. La constatation factuelle de plusieurs infractions concomitantes au même règlement ou à la même ordonnance donnera lieu à une sanction administrative unique, proportionnelle à la gravité de l'ensemble des faits [62]. La sanction que peut imposer l'autorité communale s'inscrit donc dans des limites déterminées.

4. Par contre, un concours, et en conséquence un cumul de sanctions (hormis le cas particulier des infractions des groupes 2 et 3) restent possibles dès lors qu'un comportement constitue en même temps une infraction pénale prévue par une loi ou un décret et une infraction à un règlement communal dont les éléments constitutifs seraient différents [63]. Le concours et le cumul de sanctions résulteraient alors d'un cumul de qualifications [64].

Selon le Conseil d'État, il n'y aurait pas en ce cas de violation du principe «*non bis in idem*» [65].

Sur la base de la loi du 13 mai 1999 [66], le procureur du Roi disposait dans cette hypothèse d'un délai d'un mois pour décider de procéder à un traitement pénal [67], auquel cas le fonctionnaire perdait toute compétence.

Probablement en suite d'un oubli, cette solution n'est plus prévue explicitement dans le nouveau paragraphe 8 de l'article 119bis NLC.

Dans sa circulaire OOP 30 bis, le ministre de l'Intérieur n'en rappelle pas moins la nécessité de respecter le principe «*non bis in idem*» et estime qu'il convient, dans le silence de la loi, de laisser au procureur du Roi un délai d'un mois pour prendre attitude comme s'il s'agissait d'une infraction du deuxième groupe [68]. La jurisprudence rappelée ci-dessus n'offre pas de justification à ce point de vue.

À défaut de disposition légale expresse, l'expiration de ce délai ne semble pas pouvoir entraîner l'extinction de l'action publique.

5. Si, par contre, le comportement qu'entend sanctionner le règlement communal s'identifie à celui qui est déjà sanctionné par une norme supérieure (fédérale, régionale ou communautaire), le Conseil d'État considère que l'application du règlement communal doit être écartée. En effet, le prescrit de l'article 2, §1er NLC, tel que modifié

---

(56) Art. 119 bis, §12, 5e alinéa NLC.

(57) Art. 119 bis, §12, in fine NLC.

(58) Voir chapitre III, points 44 à 52 de la circulaire ministérielle OOP 30 bis du 3 janvier 2005.

(59) Voir l'avis du Conseil d'État in Doc. Parl. Ch. Sess. 50, n° 2366/001, p. 21.

(60) Cass., 5 février 1999, RG C.98.0398.N, n° 68; Cass., 12 janvier 2001, RG. D.99.0014.N, n° 21; Cass., 24 janvier 2002, RG. C.00.0234.N – C.00.0442.N, n° 51; voir CEDH, 14 septembre 1999, RUDH, 1999, 438.

(61) Art. 119bis, §3 NLC.

(62) Art. 119bis, §5, deuxième alinéa NLC.

(63) Voir l'avis du Conseil d'État in doc. Parl. Ch. Sess. 50, n° 2366/001, p. 22.

(64) On peut envisager un concours et un cumul entre une infraction à un règlement communal et une infraction à une disposition de droit pénal commun : p. ex. la personne qui, en violation d'un règlement communal, urine dans un espace public peut commettre également un outrage public aux mœurs (art. 385 CP). On peut aussi envisager cette situation à propos des nuisances sonores ou du déversement clandestin de déchets.

(65) Voir l'avis du Conseil d'État in doc. Parl. Ch. Sess. 50, n° 2366/001, p. 22.

(66) Art. 119bis, §8 NLC de l'époque.

(67) Hypothèse qui n'a été maintenue que dans le cas d'un cumul avec les articles 526, 537 et 545 CP (groupe 2).

*(68) OOP 30bis, point 29. «*Même si l'article 119bis n'en fait pas état, il convient de laisser au procureur du Roi un délai d'un mois pour indiquer au fonctionnaire qu'une information ou une instruction a été ouverte ou que des poursuites ont été entamées. Si le procureur du Roi n'a pas répondu au terme de ce délai, une sanction administrative peut être infligée. Il s'agit là d'un délai de forclusion. Ce qui signifie que le parquet ne peut plus entamer de poursuites après ce délai.*» Le ministre de l'Intérieur entend donc appliquer, par analogie, en cas de concours d'infraction pénale et d'infraction administrative, le mécanisme mis en place par l'article 119, §8, de la Nouvelle loi communale qui vise les infractions aux articles 526, 537 et 545 du Code pénal (infractions «*du deuxième groupe*»). On n'aperçoit cependant pas en vertu de quelle disposition légale le délai accordé et déterminé par circulaire du ministre de l'Intérieur constituerait un délai de forclusion.*

par la loi du 17 juin 2004, interdit au Conseil communal de sanctionner pénalement ou administrativement ses règlements ou ordonnances lorsque les comportements visés font déjà l'objet de peines ou de sanctions administratives établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance [69].

6. Il conviendra le cas échéant d'en référer.

V. Directive de politique criminelle

Les directives qui suivent valent bien entendu pour autant que des règlements communaux appropriés aient été pris par les villes et communes de votre arrondissement judiciaire.

A. Directives de procédure

La jurisprudence et la doctrine déjà publiées (sur la loi de 1999, ainsi que sur les lois modificatives de 2004) [70] révèlent que l'application de ces dispositions législatives engendre de nombreux problèmes procéduraux et pratiques.

a) Les infractions du deuxième groupe : les faits visés aux articles 526, 537 et 545 CP

1. Rapidité d'action

Vous veillerez à examiner au plus vite l'opportunité de poursuivre pénalement ces faits. Vous tiendrez compte notamment de ce que l'article 545 du Code pénal peut être utilisé en cas d'évasion de détenu et de ce que certains faits sanctionnés par l'article 526 du Code pénal peuvent éventuellement entrer dans le champ d'application de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, pour lesquels aucune sanction administrative n'est prévue.

2. L'**absence de réaction** Votre spéciale attention est attirée sur le fait qu'une absence de réaction de votre part dans le mois entraîne la ***forclusion de l'action publique***. Ni la citation directe, ni la constitution de partie civile ne seront dans ce cas recevables.

Il conviendra donc d'être particulièrement attentif à un traitement rapide de ces dossiers (tant de la part des secrétariats des parquets que de la part des magistrats) afin d'éviter qu'ils reçoivent une orientation «*par défaut*».

b) Les infractions du troisième groupe : les faits visés aux articles 327 à 330, 398, 448 et 461 à 463 CP

1. La mission du Ministère public Le Ministère public reste maître de l'opportunité du choix de la sanction.

S'il existe des raisons de ne pas prendre position directement (l'évolution des blessures, l'évolution de la situation personnelle de l'auteur, etc.), il est préférable de ne rien faire savoir à la commune, plutôt que de prendre attitude de manière précipitée, sur la base d'un dossier incomplet. Vous sauvegarderez ainsi la possibilité de prendre une décision définitive en connaissance de cause (le classement sans suite, l'avertissement, l'arrangement à l'amiable, la médiation pénale, la citation directe, etc.).

Il convient de manière générale, dans cette appréciation, de tenir compte de la situation et des intérêts de la victime et, certainement pour les faits relevant de l'article 398 CP, de prendre en considération la gravité du dommage qu'elle a subi.

2. Coups et blessures et violence conjugale.

L'article 398 du Code pénal ne concerne que les coups et blessures simples. Il convient donc d'être attentif au fait que l'***article 119 bis ne s'applique pas à la violence conjugale ou intra familiale*** reprise à l'article 410 CP.

3. Menaces

Les articles 327 à 330 du Code pénal sont susceptibles de concerner des faits d'une particulière gravité entraînant des répercussions sociales importantes (art. 328 bis CP). Le recours aux sanctions administratives sera spécialement contre-indiqué dans un tel contexte.

c) La procédure devant le tribunal de police ou le tribunal de la jeunesse

L'absence de comparution de la partie qui introduit le recours entraîne l'irrecevabilité de celui-ci. [71] Le recours est formé par une requête écrite motivée.

Le juge de police et le juge de la jeunesse se prononcent sur le recours après un débat contradictoire, auquel les principes et les règles propres à la procédure civile sont applicables [72] [73].

---

*(69) Voir l'avis du Conseil d'État dans doc. parl. Ch., sess. 50, n° 2366/001, p. 22. Le professeur MASSET a toutefois développé une autre thèse que celle suivie par le Conseil d'État, voir MASSET, A., «*La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes*», CUP, février 2000, Le point sur le droit pénal, p. 213 et suivantes et spécialement pp. 220-223.*

*(70) Pour des commentaires plus approfondis sur la loi du 13 mai 1999, consultez entre autres : F. SCHUERMANS et D. LYBAERT, «*Wie het kleine niet eert … Het gemeentelijk handhavingsrecht als onderdeel van een meer globale aanpak : het gewapend bestuur*», Vigiles 1999, nr. 3, p. 10-17; S. WYCKAERT, «*De wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties*», A.J.T. Recente Wetgeving, 1998-1999, 14-21; A. COENEN, «*La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes*», Mouv.Comm. 1999, p. 545; M. BOES, «*De wet gemeentelijke administratieve sancties*», T Gem. 2000, 115-147; L. VENY, L. DE GEYTER et F. VANDRIESSCHE, «*De invoering van gemeentelijke administratieve sancties of naar publieke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?*», A.J.T. 1999-2000, 157-173; M. BOES, «*De wet gemeentelijke administratieve sancties*», T. Gem. 2000, p. 115 – 147; J. DUJARDIN, W. SOMERS, L. VAN SUMMEREN et J. DEBEYSER, Praktisch Handboek voor Gemeenterecht, Brugge, Die Keure, 2001, p. 332; C. MOLITOR, «*La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes et les pouvoirs de police des autorités communales*», Rev.dr.commun. 2001, 150-173; S. MEIJLAERS (red), Gemeentelijke administratieve sancties. Hoe overlast aanpakken, Brussel, VVSG et Politeia NV, 2001; 108 p.; A. VANDENDRIESSCHE, «*De algemene administratieve politie op gemeentelijk vlak in de rechtspraak van de Raad van State*», T.Gem. 2001/3, p. 165- 188; C. MOLITOR, «*La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes et les pouvoirs de police des autorités communales*», Rev.droit communal 2001, p. 150 – 173; A. MASSET, «*Les sanctions administratives dans les communes*», J.T. 2001, p. 833 - 838; A. MASSET, «*Les sanctions administratives dans les communes*», A.P.T 1/2002, p. 12 – 23; S. VAN GARSSE, «*De administratieve politiebevoegdheid van de burgemeester*», T.B.P. 2001, p. 141-147; E. WILLEMART, «*La répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales*», A.P.T. 1/2002, p. 3 – 11; A. COENEN, «*Les sanctions administratives dans les communes*», Mouv.Comm. 2001, p. 543-556; V. RAMELOT, «*Sanctions administratives et nouvelles mesures : le Ministre parachève l'ouvrage*», Mouv.Comm. 2001, p. 397 – 402; C. CUSTERS, «*La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes : apports réels et difficultés d'application*», A.P.T. 2002, 27-31; J.M. VAN BOL, «*Réflexions sur les nouveaux moyens d'actions du bourgmestre en matière de police administrative*», A.P T. 1/2002, p. 24-26; G. CUSTERS, «*La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes : apports réels et difficultés d»application*», A.P.T. 1/2002, p. 27 – 33; J. BOUVIER, «*Sanctions administratives : législation du paradoxe*», A.P.T. 1/2002, p. 32-33; J. BOUVIER, «*Les sanctions administratives : mode de gestion ou question de mode ?*», Mouv.Com 2002/5, p. 197-199; D. YERNAULT, «*Les sanctions administratives communales et le principe de contradiction devant l»administration et le juge*», A.P.T. 1/2002, p. 34 – 48; V. RAMELOT, «*En route vers un véritable contentieux administratif communal*», Mouv.Com 2001/6-7, p. 312-318; V. RAMELOT, «*Le modèle de règlement général de police de Bruxelles ou la loi du 13 mai 1999 au banc d»essai*», A.P.T. 1/2002, p. 39 – 54; S. MANTOVANI, «*Les amendes administratives communales – Le cas de la ville de Liège*», Mouv.Com 2002/5, p. 200-203. Pour des commentaires sur les projets de loi, voir N. DE VOS et L. VENY, «*Doorbraak van gemeentelijke bestuurlijke sancties? Recente wijzigingen aan de Nieuwe Gemeentewet*», N.J.W. 2004, nr. 77, p. 790-797; M. VERBEEK, «*Gemeentesecretaris wordt rechter en ambtenaar*», Lokaal, 2004, nr. 7, p. 14-15; L. VENY, T. DE SUTTER et S. CASTELAIN, «*Gemeentelijke administratieve sancties … bis*», Gandaius Actueel X, Maline, Kluwer, p. 65-106; F. SCHUERMANS, «*Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht : naar een embryo van bestuurlijke parketten*», à paraître dans la série Cahier Tegenspraak chez Die Keure, 2004.*

(71) Rapport sur le projet de loi relatif aux sanctions administratives dans les communes, Chambre, législature 1998- 1999 (49), 2031/4, 30.

(72) OOP 30 bis, point 38.

(73) Art. 119 bis, §12, troisième et dernier alinéas NLC.

d) La présence du ministère public

Le ministère public n'aura pas pour mission d'être le porte-parole du fonctionnaire communal. Sa principale mission sera le cas échéant, de veiller au respect de la loi, dans le cadre de sa compétence générale d'avis.

1. Au tribunal de police

L'examen des recours relatifs aux infractions du premier groupe n'appelle pas, en principe, l'intervention ou la présence du ministère public, en raison de leur caractère exclusivement administratif.

En ce qui concerne les infractions des deuxième et troisième groupes, la présence et l'intervention du ministère public en application des articles 138 et 601ter du Code judiciaire, d'office ou à la demande du tribunal, sont recommandées lorsque sont évoqués des dossiers ou des procédures recelant des questions de principe, tels des problèmes de compétence du tribunal de police.

Les considérations de politique criminelle et les contraintes liées à la capacité disponible régiront pour le surplus l'opportunité de la présence du ministère public, tenant compte de la relativité de l'enjeu (une amende d'un montant maximal de 250 euros).

2. Au tribunal de la jeunesse

La présence du ministère public constitue une exigence légale [74]. Elle est de surcroît rendue nécessaire par la possibilité qu'a le tribunal de remplacer l'amende par une mesure de garde, de préservation ou d'éducation prévue par l'article 37 de la loi relative à la protection de la jeunesse. On notera que les magistrats de parquet des sections de la jeunesse sont susceptibles de disposer d'informations relatives aux mineurs concernés ou au milieu où ils vivent.

Devant le tribunal de la jeunesse, le ministère public devra être particulièrement attentif à la cohérence des réactions face à des faits qualifiés infraction commis par des mineurs d'âge, au respect des règles relatives à l'assistance du mineur par un avocat (article 119bis, §9bis NLC) et à l'existence d'une tentative effective de médiation (article 119ter NLC).

e) La compétence territoriale du tribunal de la jeunesse

Les lois de 2004 n'ont pas modifié les règles relatives à la compétence territoriale du tribunal de la jeunesse, déterminée par l'article 44 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse. En conséquence, le recours du mineur contre une amende administrative doit être introduit auprès du tribunal de la jeunesse de la résidence des parents, du tuteur ou des personnes qui en ont la garde. Lorsque ceux-ci n'ont pas de résidence en Belgique ou lorsque leur résidence est inconnue ou incertaine, le tribunal de la jeunesse compétent est celui du lieu où l'intéressé a commis le fait qualifié infraction, du lieu où il est trouvé ou du lieu où la personne ou l'établissement auquel il a été confié par les instances compétentes a sa résidence ou son siège.

Autrement dit, un mineur habitant Arlon et commettant un fait en contravention au règlement communal d'Ostende pendant ses vacances à la côte belge sanctionné par le fonctionnaire désigné à Ostende, doit introduire son recours auprès du tribunal de la jeunesse d'Arlon et vice versa. Cela signifie que le juge de la jeunesse d'Arlon devra prendre connaissance du règlement communal d'Ostende. Cela vaut évidemment pour le procureur du Roi, auquel il revient d'opter pour un traitement administratif ou pour un traitement de type pénal ou protectionnel.

La question de l'implication des parents, tuteurs ou personnes exerçant la garde du mineur, dans la procédure de recours devant le tribunal de la jeunesse, n'est pas réglée de manière explicite [75].

Ce n'est pas l'une des moindres difficultés que pose l'application de l'article 119bis de la Nouvelle loi communale.

En effet, dès lors que le mineur ne dispose ni de l'administration ni de la jouissance légale (articles 376 et 384 C.C.) de son éventuel patrimoine propre, il est difficile d'envisager qu'une amende administrative puisse lui être infligée (et à lui seul), dès l'instant où ses parents, tuteurs ou les personnes qui exercent sa garde ne sont impliqués ni dans la procédure administrative, ni dans la procédure de recours devant le tribunal de la jeunesse.

Certes, il appartient le cas échéant aux intéressés (la commune, le mineur, ses parents ou tuteurs…) d'apprécier le fondement, l'opportunité ou les modalités d'une éventuelle intervention ou mise en cause.

Mais l'on n'aperçoit pas non plus comment le tribunal de la jeunesse pourrait prendre une mesure de type protectionnel, affectant l'exercice de l'autorité parentale, sans que les parents n'aient eu la possibilité de faire valoir leur point de vue. Il s'ensuit qu'il convient à tout le moins que les parents, tuteurs ou personnes qui exercent la garde du mineur soient avisés de la date à laquelle il sera procédé à l'examen du recours formé par celui-ci.

Il incombe au greffe du tribunal de la jeunesse de donner cet avis.

f) Les antécédents judiciaires

Il est recommandé de ne pas accorder une importance excessive aux antécédents judiciaires lorsqu' il s'agira de choisir entre un traitement pénal ou administratif pour des faits de peu de gravité.

Autrement dit, des antécédents judiciaires ne constituent pas ipso facto une contre-indication pour un traitement administratif.

B. Politique de concertation

a) La concertation avec les communes

Il est clair qu'une concertation et une bonne communication avec les administrations locales sont essentielles.

Certes, la décision d'ériger certains comportements en infraction administrative relève du seul pouvoir communal. Mais l'applicabilité du système, lorsqu'il concerne des infractions des deuxième et troisième groupes, est subordonnée aux décisions – ou à l'absence de décision – du ministère public.

La cohérence et l'efficacité des politiques criminelle d'une part et administratives d'autre part imposent leur coordination. Cette nécessité concerne bien-sûr l'incrimination administrative des infractions des deuxième et troisième groupes, mais aussi les hypothèses, non réglées par la loi (voir ci-avant le chapitre IV), de chevauchement ou de cumul entre règlements de police et dispositions pénales concurrentes.

Ces concertations et communications doivent entre autres permettre au procureur du Roi d'avoir une vue précise sur la portée des règlements et ordonnances de police qui prévoient des amendes administratives, pour les infractions des deuxième et troisième groupe comme pour celles du premier groupe.

Même lorsque ces dernières ne sont plus sanctionnées pénalement, il est utile que le procureur du Roi sache quel comportement de nuisance est ou demeure punissable à l'échelon communal;

de promouvoir l'adoption de réglementations aussi uniformes que possible dans les communes d'une même zone de police et d'un même arrondissement;

de favoriser l'harmonisation et la compatibilité de ces réglementations avec les choix de politique criminelle du parquet.

---

(74) Art. 8 de la loi de la protection de la jeunesse du 8 avril 1965.

(75) Contrairement à la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, art 26, §2; voir aussi la Circulaire 13/2004 du Collège des procureurs généraux.

Il sera généralement recommandé :

- que les infractions du premier groupe soient appréhendées par le biais d'incriminations administratives et ne soient pas repénalisées, sous peine de vider de leur substance les lois du 13 mai 1999 et du 17 juin 2004;
- que les infractions du troisième groupe soient maintenues dans le champ pénal, sous peine d'entraîner des disparités de traitement et des politiques discriminatoires.

  Il convient à cet égard de garder à l'esprit que les procès-verbaux sont transmis en copie au fonctionnaire communal compétent quelles que soient les infractions administratives visées et quelle que soit l'attitude du parquet. L'absence d'incrimination administrative permet de faire l'économie des problèmes liés à cette obligation de transmission, qui concernent notamment la protection de la vie privée, le secret de l'enquête ou la conservation et la gestion de ces procès-verbaux par les services communaux.
- que le type de traitement des infractions du deuxième groupe soit déterminé en fonction des données sociologiques propres à chaque arrondissement, de l'ampleur ou des spécificités des comportements infractionnels visés, et des capacités respectives de réaction des instances communales et du ministère public, en termes de priorité.

On rappellera à cet égard que la circulaire OOP 30 bis du 3 janvier 2005 du ministre de l'Intérieur recommande en son point 31 qu'«*une concertation avec les services du procureur du Roi du ressort dont dépend la commune*» ait lieu avant l'entrée en vigueur des règlements et ordonnances de police.

Il est souhaitable que cette concertation soit instaurée avant l'adoption desdits règlements et ordonnances et se poursuive au-delà de leur mise en œuvre, sur la base de leur évaluation.

De manière générale, l'efficacité de cette concertation apparaît devoir être singulièrement limitée en ce qui concerne les mineurs d'âge, compte tenu notamment des règles de compétence territoriale fixées par la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse. Cette difficulté est d'ailleurs liée à la coexistence de perspectives fondamentalement différentes et difficilement conciliables : le système des amendes administratives est focalisé sur un fait localisé dans la commune, tandis que la loi relative à la protection de la jeunesse est axée sur une personne dans son contexte familial.

Sans préjudice de la faculté envisagée au chapitre III de la présente, sub. B. b) 2., il apparaîtra généralement plus indiqué – tenant compte en outre de l'objet des recours dont la Cour d'arbitrage est saisie – de donner au fonctionnaire communal l'avis prévu par l'article 119bis, §8, 2ème alinéa, de la Nouvelle loi communale, qu'une information ou une instruction a été ouverte ou que des poursuites ont été entamées, lorsqu'il s'agit d'infractions du deuxième groupe commises par des mineurs.

De manière plus générale encore, se pose la question de savoir quel sort réserver aux procès-verbaux dressés pour des faits du deuxième groupe, constitutifs à la fois d'une infraction pénale et d'une infraction administrative, lorsque leur auteur n'a pas été identifié.

Certes, la circulaire OOP 30 bis du ministre de l'intérieur prévoit la possibilité pour le fonctionnaire désigné d'inviter les services de police à compléter le dossier, le cas échéant après une enquête complémentaire, si les données du procès-verbal sont insuffisantes (point 2.2.2 n° 25).

Rien ne paraît en effet faire obstacle à ce que ledit fonctionnaire recueille ou fasse recueillir l'un ou l'autre renseignement destiné à compléter son dossier.

Par contre, aucune disposition ne l'autorise à procéder ou à faire procéder à des devoirs d'investigation. De surcroît, un délai de six mois lui est imparti, à compter de la commission des faits, pour imposer une sanction. Sauf à considérer – ce qui paraît hasardeux – que le délai d'un mois dont dispose le procureur du Roi pour prendre attitude ne commencerait à courir qu'après identification de l'auteur, il n'est d'autre choix que de donner au fonctionnaire communal l'avis prévu par l'article 119bis, §8, 2ème alinéa, de la Nouvelle loi communale, qu'une information a été ouverte ou qu'un classement est intervenu à défaut de charges suffisantes contre une personne déterminée.

À défaut, tant l'action publique (après un mois) que l'action administrative (après six mois) pourraient ou devraient être considérées comme définitivement éteintes.

On notera au passage l'inapplicabilité en cette occurrence particulière, du système du procèsverbal simplifié.

b) Le lieu et les modalités de la concertation

Le forum le plus approprié pour la mise en place de synergies tendant à une application cohérente des dispositions de la Nouvelle loi communale instaurant des procédures de sanctions administratives est vraisemblablement le conseil zonal de sécurité, où siègent les autorités administratives, judiciaire et policières les plus directement intéressées.

Les renseignements fournis par la police locale revêtent en effet une importance cruciale pour l'appréciation de l'opportunité de l'établissement de règlements administratifs et pour le choix de critères régissant leur application.

L'existence de règlements qui différeraient d'une commune à l'autre au sein d'une même zone est en outre de nature à constituer un handicap, que l'on tentera d'éviter, pour l'action policière et pour le fonctionnement du corps de police locale.

Sont entre autres susceptibles d'être concernées par la concertation entre les autorités communales et l'autorité judiciaire, tant l'opportunité de prévoir des sanctions administratives pour tel ou tel type de comportement que les modalités de leur application, en termes de critères d'orientation des procès-verbaux comme en termes d'organisation pratique, notamment pour ce qui concerne le règlement des hypothèses résiduaires de concours et de cumul de sanctions évoquées au chapitre IV de la présente.

Les conclusions de la concertation seront formalisées d'une manière ou d'une autre, par le biais de circulaires à caractère local ou de protocoles conclus entre l'autorité judiciaire et la ou les autorités communales, dans le respect de leurs compétences propres. Ces circulaires et protocoles seront soumis, avant leur diffusion ou conclusion, à l'approbation du parquet général territorialement compétent.

c) La documentation

Les services du département de l'Intérieur ne sont pas en mesure de mettre à la disposition des parquets les textes ou même une liste des règlements communaux applicables à la matière.

Les parquets veilleront donc à ce qu'ils leur soient procurés pour ce qui concerne leur arrondissement et à les transmettre le cas échéant au parquet compétent.

Un tableau synoptique desdits règlements, qui en précisera la portée, sera tenu régulièrement à jour et transmis, en exécution de la présente, au procureur général du ressort dont relève l'arrondissement.

VI. Tableaux récapitulatifs

Tableau récapitulatif 1 : le parquet ***informe*** le fonctionnaire communal dans les délais impartis

<table>
<tr><td colspan="5">PV de constatation de l'infraction</td></tr>
<tr><td colspan="5">Envoi au parquet copie conforme au fonctionnaire communal</td></tr>
<tr><td colspan="2">Infractions du 2ème groupe : articles 526, 537 et 545 CP
1 mois</td><td colspan="3">Infractions du 3ème groupe : articles 327 à 330, 398, 448, 461 et 463 CP
2 mois</td></tr>
<tr><td colspan="2">Le parquet informe le fonctionnaire de la commune, dans un délai de 1 mois à compter de la réception de l'original du procès-verbal,</td><td colspan="3">Le parquet informe le fonctionnaire de la commune, dans les deux mois,</td></tr>
<tr><td>d'un suivi pénal (information, poursuites, classement à défaut de charges)
Extinction de l'action administrative</td><td>de l'absence de poursuites pénales (classement d'opportunité)
Extinction de l'action publique</td><td></td><td colspan="2">de l'absence de poursuites pénales et de l'opportunité d'infliger une amende administrative</td></tr>
<tr><td>Pas d'amende administrative communale</td><td>Possibilité d'amende administrative communale</td><td></td><td colspan="2">Possibilité d'amende administrative communale</td></tr>
<tr><td></td><td>Envoi d'une lettre recommandée</td><td></td><td colspan="2">Envoi d'une lettre recommandée</td></tr>
<tr><td></td><td>Procédure proprement dite</td><td></td><td colspan="2">Procédure proprement dite</td></tr>
<tr><td></td><td>Prononcé de la sanction administrative</td><td></td><td colspan="2">Prononcé de la sanction administrative</td></tr>
<tr><td></td><td>Notification de la décision</td><td></td><td colspan="2">Notification de la décision</td></tr>
<tr><td></td><td>1 mois
Appel possible</td><td></td><td colspan="2">1 mois
Appel possible</td></tr>
<tr><td></td><td>Pas d'appel</td><td>Appel</td><td>Pas d'appel</td><td>Appel</td></tr>
<tr><td></td><td>Exécution d'office</td><td></td><td>Exécution d'office</td><td></td></tr>
</table>

Tableau récapitulatif 2 : le parquet **n'informe pas** le fonctionnaire communal dans les délais impartis

<table>
<tr><td colspan="2">PV de constatation de l'infraction</td></tr>
<tr><td colspan="2">Envoi au Parquet copie conforme au fonctionnaire communal</td></tr>
<tr><td>Infractions du 2ème groupe : articles 526, 537 et 545 CP</td><td>Infractions du 3ème groupe : articles 327 à 330, 398, 448, 461 et 463 CP</td></tr>
<tr><td>Le parquet n'informe pas le fonctionnaire de la commune, dans un délai de 1 mois à compter de la réception de l'original du procès-verbal,
Extinction de l'action publique</td><td>Le parquet n'informe pas le fonctionnaire de la commune, dans un délai de 2 mois, de l'existence de poursuites pénales
Extinction de l'action administrative</td></tr>
<tr><td>Possibilité uniquement d'amende administrative communale</td><td>Pas de possibilité d'amende administrative communale</td></tr>
<tr><td>Envoi d'une lettre recommandée</td><td></td></tr>
</table>

ANNEXE I : PREMIER GROUPE

o Livre II, Titre X CP.

Infractions de première classe (articles 551 à 554 CP)

• Négliger l'entretien, la réparation ou le nettoyage des fours, cheminées ou usines où l'on fait usage de feu

• Négliger l'éclairage, bien qu'on y soit obligé

• Négliger de nettoyer les rues ou passages dans les communes où ce soin est mis à la charge des habitants

• Embarrasser, sans nécessité, ou sans permission de l'autorité compétente, les rues, les places ou toutes autres parties de la voie publique, soit en y laissant des matériaux, des échafaudages ou d'autres objets quelconques, soit en y creusant des excavations

• Négliger, en contravention aux lois et règlements, d'éclairer les matériaux laissés sur la voie publique ou les excavations qu'ils y ont creusées

• Négliger ou refuser d'exécuter les règlements concernant la petite voirie

• Négliger ou refuser d'obéir à la sommation faite par l'autorité administrative de réparer ou de démolir des édifices menaçant ruine

• Jeter, exposer ou abandonner sur la voie publique des choses de nature à nuire

• Laisser des objets dont les voleurs ou autres malfaiteurs peuvent abuser.

• Jeter imprudemment sur une personne une chose quelconque pouvant l'incommoder ou la souiller

• Entrer, passer ou faire passer ses chiens sans en avoir l'autorisation sur le terrain d'autrui, s'il est préparé ou ensemencé

• Violer la défense de tirer, en certains lieux, des armes à feu ou des pièces d'artifice quelconques

Infractions de deuxième classe (articles 556 à 558 CP)

• Faire ou laisser pénétrer dans l'intérieur d'un lieu habité les chevaux, bêtes de trait, de charge ou de monture

• Laisser divaguer des animaux malfaisants ou féroces

• Exciter ou ne pas retenir ses chiens, lorsqu'ils attaquent ou poursuivent les passants, quant même il n'en serait résulté aucun mal ou dommage

• Refuser de recevoir les monnaies non fausses ni altérées

• Entrer, passer ou faire passer ses chiens, sans en avoir le droit, sur le terrain d'autrui dans le temps où ce terrain est chargé de grains en tuyaux, de raisons ou autres produits mûrs ou voisins de la maturité

• Faire ou laisser passer des bestiaux, animaux de trait, de charge ou de monture, sur le terrain d'autrui, dans le temps où ce terrain est chargé de récoltes

• Les conducteurs de voitures ou de bêtes de charge qui ne se tiendront pas constamment à leur portée et en état de les guider ou conduire; qui occuperont le milieu des routes quand d'autres usagers de la route approchent et qui ne leur laissent pas la place pour passer

• Infractions dans le cadre du chargement, de la vitesse ou la direction de véhicules ou d'animaux

• Établir des jeux de loterie ou d'autres jeux de hasard sur la voie publique

• Jeter des objets pouvant souiller ou dégrader contre les voitures suspendues, les maisons, édifices et clôtures d'autrui, ou dans les jardins et enclos

• Tuer méchamment ou blesser gravement, au préjudice d'autrui dans les lieux dont on est propriétaires, locataires, colons, fermiers, usufruitiers ou usagers, un animal domestique autre que ceux mentionnés a l'article 538 (chevaux ou autres bêtes de voiture ou de charge, des bestiaux à cornes, des moutons, chèvres ou porcs)

• Vol de produits agricoles ou autres au sol

Infractions de troisième classe (articles 559 à 562 CP)

• Dommage ou destruction volontaire de propriétés mobilières d'autrui, hors les cas prévus par le chapitre III, titre IX, livre II du Code pénal

• Causer la mort ou la blessure grave des animaux ou bestiaux appartenant à autrui, par l'effet de la divagation d'animaux malfaisants ou féroces ou par la rapidité, la mauvaise direction ou le chargement excessif de voitures ou d'animaux

• Causer involontairement les mêmes accidents par l'usage d'armes ou par le jet d'objets

• Causer involontairement les mêmes accidents par la vétusté, la dégradation, le défaut de réparation ou d'entretien des maisons ou édifices, ou par l'encombrement ou l'excavation, ou telles autres oeuvres dans ou près des voies publiques, sans les précautions ou signaux ordonnés ou d'usage

• Retirer ou déchirer méchamment les affiches légitimement apposées

• Enlever des gazons, terres, pierres ou matériaux, sans y être dûment autorisés dans les lieux appartenant au domaine public, de l'État, des provinces ou des communes

• Bruits ou tapages nocturnes de nature à troubler la tranquillité des habitants

• Possession de faux poids, de fausses mesures ou de faux instruments de pesage

• Diriger, contre des corps constitués ou des particuliers, des injures autres que celles prévues au chapitre V, titre VIII, livre II, du Code pénal.

Infractions de quatrième classe (articles 563-564 CP)

• Faire métier de deviner, de pronostiquer ou d'expliquer les songes

• Dégradation volontaire des clôtures urbaines ou rurales

• Commettre des voies de fait qui n'entrent pas dans la classe des injures ou des violences légères, pourvu qu'ils n'aient blessé ni frappé personne, particulièrement ceux qui auront volontairement, mais sans intention de l'injurier, lancé sur une personne un objet quelconque de nature à l'incommoder ou à la souiller

• Tuer volontairement et sans nécessité, tuer ou blesser gravement, soit un animal domestique autre que ceux mentionnés à l'article 538 (chevaux ou autres bêtes de voiture ou de charge, des bestiaux à cornes, des moutons, chèvres ou porcs), soit un animal apprivoisé, dans un lieu autre que celui dont le maître de l'animal ou le coupable est propriétaire, locataire, fermier, usufruitier ou usager

• La réception de paris dans un hippodrome en dehors d'enceintes à ce exclusivement réservées

o Arrêté loi du 29 décembre 1945 portant interdiction des inscriptions sur la voie publique

Défense d'apposer :

- Des inscriptions, des affiches, des reproductions picturales et photographiques, des tracts et des papillons

- Sur la voie publique et sur les arbres, plantations, panneaux, pignons, façades, murs, clôtures, supports, poteaux, bornes, ouvrages d'art, monuments et autres objets qui la bordent ou sont situés à proximité immédiate de la voie publique à des endroits autres que ceux déterminés pour les affichages par les autorités communales ou autorisés, au préalable et par écrit, par le propriétaire ou par celui qui en à la jouissance pour autant que le propriétaire ait également marqué son accord préalable et écrit.

ANNEXE II : Deuxième groupe :

o article 526 CP :

- Détruire ou dégrader des tombeaux, signes commémoratifs ou pierres sépulcrales, monuments, statues ou autres objets destinés à l'utilité ou à la décoration publique et élevés par l'autorité compétente ou avec son autorisation;

- Il en va de même pour les monuments, statues, tableaux ou objets d'art quelconques, placés dans les églises, temples ou autres édifices publics.

o article 537 CP :

- Abattre ou détruire méchamment un arbre ou détruire une greffe

o article 545 CP :

- En tout ou en partie, combler des fossés, couper ou arracher des haies vives ou sèches, détruire des clôtures rurales ou urbaines, de quelques matériaux qu'elles soient faites; déplacer ou supprimer des bornes, pieds corniers ou autres arbres plantés ou reconnus pour établir les limites entre différents héritages.

ANNEXE III : Troisième groupe :

o article 327 à 330 CP :

- menacer quelqu'un verbalement ou par écrit anonyme ou signé, avec ordre ou sous condition, d'un attentat contre les personnes ou les propriétés, punissable d'une peine criminelle;

- donner sciemment de quelque manière que ce soit une fausse information concernant l'existence d'un danger d'attentat contre les personnes ou les propriétés punissable d'une peine criminelle;

- la diffusion, de quelque manière que ce soit, de substances qui, ne présentant en soi aucun danger, donnent l'impression d'être dangereuses, et dont il sait ou doit savoir qu'elles peuvent inspirer de vives craintes d'attentat contre les personnes ou les propriétés, punissable d'un emprisonnement de deux ans au moins

- menace par gestes ou emblèmes d'un attentat contre les personnes ou les propriétés, punissable d'une peine criminelle

- menace, faite soit verbalement, soit par écrit anonyme ou signé, avec ordre ou sous condition, d'un attentat contre les personnes ou les propriétés, punissable d'un emprisonnement de trois mois au moins

o article 398 CP :

- volontairement faire des blessures ou porter des coups, avec ou sans préméditation

o article 448 CP :

- injurier par des faits, soit par des écrits, images ou emblèmes, en sa qualité ou en raison de ses fonctions, une personne dépositaire de l'autorité ou de la force publique, ou ayant un caractère public :

• publiquement

• en présence d'autres personnes dans un endroit non public

• en présence de témoins

• ouvertement

• pas ouvertement mais communiqué à d'autres personnes

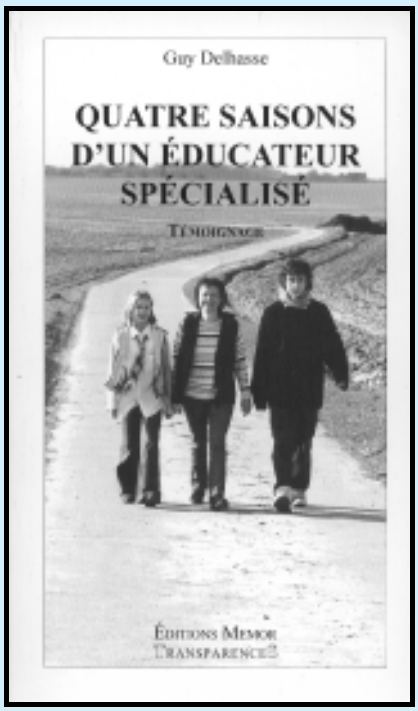
o article 461 CP et article 463 CP :

- soustraire frauduleusement la chose d'autrui

- soustraire frauduleusement la chose d'autrui en vue d'un usage momentané (vol)

Guy Delhasse

QUATRE SAISONS D'UN ÉDUCATEUR SPÉCIALISÉ



Éditions MEMOR

ISBN 2-915394-08-3

Prix : 10 euros

"Depuis plus de dix ans, j'ai appris à vivre avec ce métier, au jour le jour, passant à travers tout ce qu'il m'a apporté de joies, de peines et de satisfactions." Et puis j'ai voulu prendre le temps de le regarder, ce métier, avec mes mots; j'ai essayé de retirer de ma onzième année un curieux mélange d'anectodtes et de réflexions rapides qui me semblaient intéressantes.

J'espère avoir défriché quelques parcelles d'un vaste terrain de vie, j'espère surtout que ce récit dépassera le cadre d'une vision personnelle pour aboutir au partage d'une réalité qui est la mienne. J'y ai glissé quelques grammes de cette poésie intérieure qui font qu'un professionnel de l'éducation est d'abord un conducteur d'humanité».

Guy Delhasse

Guy Delhasse publie depuis 1975. Touchant principalement au domaine du polar et de la chanson – Pierre Rapsat, chansongraphie, aux éditions Luc Pire, fut un grand bonheur d'écriture -, il met ses mots au service d'une liberté de parcours. Il est aujourd'hui chroniqueur au quotidien La Meuse à Liège et collaborateur du trimestriel Chorus en France. Il prépare une nouvelle chansongraphie, un fameux polar fumeux ainsi qu'un dictionnaire de ses terres littéraires.

B O N D E C O M M A N D E

***À renvoyer* à l'Association Jeunesse et droit, 12, rue Ch. Steenebruggen 4020 Liège OU faxer au n°04/342.99.87**

Je soussigné(e),

Nom, prénom :

Organisme :

Adresse :

Code postal : Ville : Tél :

☐ *je souscris* ____ *exemplaire(s) de l'ouvrage "Quatre saisons d'un éducateur spécialisé" par Guy Delhasse, au prix unitaire de 10 € TVAC, soit au total* ____

☐ *règlerai par virement d'un montant de* ____ *€ dès réception de la facture*

Date : Signature :