

La mobilisation des sanctions administratives pour lutter contre les incivilités

Christine Guillain, membre de la Commission Justice et de l'AG de la LDH

Depuis le début des années 1990, la lutte contre les nuisances ou les incivilités, particulièrement lorsqu'elles sont le fait de jeunes et s'inscrivent dans l'espace public, est régulièrement inscrite à l'agenda politique. Le gouvernement actuel n'entend pas se départir de cette approche. Son avant-projet de loi relatif « aux sanctions administratives communales et aux mesures de police administrative et visant à lutter contre les incivilités et à renforcer les compétences de police administrative des autorités communales » témoigne de sa volonté d'étendre le champ d'application des sanctions administratives afin de lutter plus efficacement contre les incivilités. Comme d'autres, la Ligue des droits de l'Homme s'interroge sur la pertinence des modifications envisagées, en l'absence de toute évaluation des sanctions communales déjà existantes.

De l'incivilité communale à l'insécurité juridique

Le gouvernement projette de donner la compétence aux conseils communaux d'établir des sanctions administratives à l'encontre des incivilités, définies comme « tout comportement individuel ou collectif (...) de nature à troubler le déroulement harmonieux des activités et relations humaines et à réduire la qualité de vie des habitants d'une commune, d'une manière qui dépasse les contraintes normales de la vie sociale ». Le fait de laisser à la commune, et dès lors au pouvoir exécutif, le soin de déterminer les contours d'une infraction est de nature à engendrer une grave insécurité juridique. En effet, tel que libellé, le terme « incivilité » est susceptible d'englober nombre de comportements empêchant les citoyens de déterminer de manière précise les comportements pouvant donner lieu à des sanctions administratives. Sans compter que l'interprétation de ces comportements risque de diverger d'une commune à l'autre, selon la manière dont elle appréhende les incivilités ou selon les profits qu'elle entend générer en encaissant le montant des amendes, de nature à porter atteinte au principe d'égalité des citoyens devant la loi¹.

Si la commune peut établir des sanctions administratives à l'encontre d'infractions administratives (uriner dans un parc public, causer des nuisances sonores), elle peut également établir de telles sanctions à l'encontre de certaines infractions pénales telles que les coups et blessures volontaires ou le vol simple. On parle alors d'infractions mixtes dans la mesure où elles peuvent faire l'objet soit de sanctions pénales, soit de sanctions administratives lorsque le procureur du Roi décide de ne pas les poursuivre. Le souhait d'étendre leur champ d'application est également source de problèmes. En effet, d'une part, ce n'est plus un magistrat du parquet, mais un fonctionnaire communal qui décidera de la suite à réserver à une infraction pénale. Certes, l'avant-projet nous garantit l'indépendance de ce fonctionnaire, mais on peut questionner l'autonomie dont il disposera face aux injonctions politiques de son bourgmestre. D'autre part, l'auteur d'une infraction mixte se voit privé d'un procès équitable au terme duquel un juge décide, en toute indépendance et impartialité, de sa culpabilité ou de son innocence. Le gouvernement prévoit en outre qu'un protocole d'accord pourra être signé entre le parquet et le conseil communal pour préciser les modalités concrètes en cas d'infractions mixtes. Emerge ainsi un droit pénal administratif qui fait l'impasse sur un certain nombre de garanties judiciaires et transforme le fonctionnaire communal en un magistrat.

¹ Le Conseil des ministres gouvernement a néanmoins prévu la possibilité d'adopter un règlement commun par zone de police.

Agents et amendes en hausse

Tout aussi problématique, la qualité des agents chargés de constater les infractions administratives. Il peut s'agir d'agents de police, mais également de gardiens de la paix ou d'agents de gardiennage. L'avant-projet prévoit que ces agents, qui peuvent exiger du contrevenant la présentation d'une pièce d'identité, pourront dorénavant être désignés parmi les fonctionnaires provinciaux ou régionaux, les agents des structures de coopération intercommunale, les agents des régies communales autonomes ou encore, les gardes champêtres. Cette multiplication des agents constatateurs ne risque-t-elle pas de déboucher sur la constitution d'une « super police administrative » dont les compétences ne cessent de s'étendre?

Dans ce contexte hautement sanctionnel, l'avant-projet augmente sensiblement le montant maximal des amendes administratives (350€ contre 250€ actuellement) qui pourront faire l'objet d'une perception immédiate. La commune pourra également prévoir l'interdiction temporaire de pénétrer ou d'accéder à un lieu en cas de « trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs ou en cas d'infractions répétées » ou la prestation citoyenne dans le but « de faire prendre conscience au contrevenant de l'incivilité commise ». En outre, afin de mener « une véritable politique de prévention de la criminalité », les communes seront autorisées à tenir un registre des sanctions administratives. Aucun élément objectif ne vient soutenir l'augmentation du montant de ces amendes, ni l'extension des sanctions applicables qui s'apparentent à de véritables peines pour les justiciables sans toutefois, à nouveau, présenter les garanties applicables en matière pénale.

Toujours plus fort, jamais trop jeune !

Si l'extension du champ d'application des sanctions administratives interpelle, son application aux mineurs d'âge en est d'autant plus contestable. L'avant-projet prévoit que les mineurs pourront dorénavant se voir infliger, par un fonctionnaire communal, des sanctions administratives dès l'âge de 14 ans (16 ans actuellement), consistant notamment en l'imposition d'une amende administrative de 175€ maximum (125€ actuellement) ou d'une prestation citoyenne. Dans la mesure où ces sanctions administratives peuvent venir sanctionner des infractions pénales, le projet revient à diminuer l'âge de la majorité pénale à 14 ans, faisant fi de toutes les protections juridiques accordées aux mineurs aux plans national et international. Certes, le gouvernement a revu sa copie en prévoyant l'obligation d'informer les responsables du mineur et en instaurant une nouvelle procédure d'implication parentale, préalablement à l'offre de médiation obligatoire pour les mineurs. Il n'empêche que le juge de la jeunesse se voit ainsi dépossédé de ses compétences lui permettant d'imposer des mesures de protection plus appropriées à la situation des mineurs. A l'instar d'autres dispositifs, le projet n'est plus pensé en fonction de l'intérêt du mineur, mais uniquement en réponse à des impératifs sécuritaires.

La crise économique actuelle incitera-t-elle nos gouvernements à lutter aussi contre d'autres formes d'insécurité qu'elles soient familiale, sociale ou environnementale ? Il est sans doute un peu naïf de l'espérer. Pourtant, il est urgent qu'ils donnent naissance à d'autres projets mettant cette fois la protection et l'épanouissement des citoyens, et particulièrement celles des jeunes, au centre de leurs préoccupations.