

# Cuvée 2005 des sanctions administratives communales : enfin un grand cru ?

par Frédéric Van Leeuw\*

Après les lois du 13 mai 1999<sup>(1)</sup>, du 7 mai<sup>(2)</sup> et du 17 juin 2004<sup>(3)</sup>, le législateur a, une nouvelle fois retouché le système des amendes administratives communales. Un chapitre 2 intitulé «Sanctions administratives communales» a été inséré dans le Titre IV de la loi du 20 juillet 2005 «portant dispositions diverses»<sup>(4)</sup>. Ce faisant, d'importantes modifications sont apportées au système en vue d'en corriger les nombreuses «lacunes et imperfections», par ailleurs, amplement dénoncées par la doctrine<sup>(5)</sup>, qui «entravent [son] opérationnalité pour l'ensemble des acteurs concernés, à savoir les communes, la magistrature et les services de police»<sup>(6)</sup>.

Avec l'intention affichée de se réconcilier avec la philosophie de la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse, l'ouvrage a donc été remis sur le métier. Tout d'abord le titre X du livre II du Code pénal fait son grand «come back» : il est désormais rétabli et certains articles du Code pénal, précédemment abrogés par la loi du 17 juin 2004 sont repénalisés (1°). Ensuite, l'article 119bis de la nouvelle loi communale (NLC) est à nouveau profondément modifié. Les règles de procédure sont repensées : plusieurs délais sont soit élargis, soit précisés (2°), la question épineuse du concours d'infractions est réétudiée (3°) et la compétence des agents constatateurs est étendue (4°). Cependant, l'objectif principal poursuivi par le législateur avec cette nouvelle réforme est sans nul doute de revoir de fond en comble la procédure de sanction des mineurs (5°) et d'essayer ainsi que la procédure en cours devant la Cour d'arbitrage<sup>(7)</sup> ne débouche sur une annulation que d'aucuns, de plus en plus nombreux, annonçaient comme inévitable<sup>(8)</sup>.

## 1° Le retour du titre X du livre II du Code pénal et la prise en compte des «mineurs en danger»

### a) Antécédents

Pour rappel, la loi du 17 juin 2004 a distingué trois catégories d'infractions que la commune, peut décider, à certaines conditions, de sanctionner par une amende administrative :

- les infractions qui ne peuvent être sanctionnées qu'au niveau des communes, pour autant que celles-ci les aient reprises dans leurs règlements

ou ordonnances (ci-après les infractions de 1<sup>ère</sup> catégorie) ; - les infractions qui peuvent être sanctionnées uniquement administrative-

\* Substitut du procureur du Roi, section Famille-Jeunesse du parquet de Bruxelles, magistrat de référence «amendes administratives»

(1) Loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, (M.B., 10 juin 1999, p. 21629 et s.).

(2) Loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale (M.B., 25 juin 2004, p. 52181 et s.).

(3) Loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale (M.B., 23 juillet 2004, p. 57001).

(4) Loi du 20 juillet 2005 portant dispositions diverses, (M.B. 29 juillet 2005, p. 3308).

(5) Voir entre autres C. Vandresse, «L'imposition de sanctions administratives par les communes à l'encontre des mineurs : analyse et enjeux», supplément au JDJ n° 246, juin 2005, p. 2-13 ; V. Ramelot, «Réforme des sanctions administratives : un peu de pour, beaucoup de contre», Trait d'Union, 2004/3, p. 15-17 ; Voir aussi les précédentes contributions de l'auteur : 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, n° 238, p. 9 et s. ; «Seize ans : l'âge d'une nouvelle majorité ... intermédiaire ?», supplément au JDJ n° 246, juin 2005, p. 14 et s.

(6) Doc. Chambre, 1845/001, p. 20.

(7) M.B., 21 février 2005.

(8) Voir p. ex. C. Vandresse, «L'imposition de sanctions administratives par les communes à l'encontre des mineurs : analyse et enjeux», op. cit., p. 13 ou encore P. Moureau qui déclarait au colloque «Police partout, Justice nulle part» tenu à Bruxelles, le 27 avril 2005, en parlant des aspects de la loi concernant les mineurs «je crois comme vous qu'elle pourrait faire l'objet d'une censure à un autre niveau», supplément JDJ n° 246, juin 2005, p. 23.

## Une première correction importante apportée au système mis en place pour les mineurs

ment si le parquet ne réagit pas dans un délai donné (ci-après les infractions de deuxième catégorie)<sup>(9)</sup> ;

- les infractions qui peuvent être sanctionnées administrativement si, et seulement si, le parquet le juge opportun et le fait savoir à la commune (ci-après les infractions de troisième catégorie)<sup>(10)</sup>.

Afin d'étendre la compétence des communes pour la première catégorie et de leur donner ainsi une liberté de mouvement qui soit d'un niveau acceptable<sup>(11)</sup>, la loi du 7 juin 2004 a abrogé toutes les infractions au titre X du livre II du Code pénal ainsi que l'arrêté-loi du 29 décembre 1945 portant interdiction des inscriptions sur la voie publique. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, le 1<sup>er</sup> avril dernier<sup>(12)</sup>, ces infractions jugées peu importantes ne peuvent plus être sanctionnées que par des règlements communaux. En effet, conformément à l'article 119 bis §1<sup>er</sup> NLC, les communes ont, depuis lors, le loisir de reprendre ces infractions dans leurs règlements et de décider de les sanctionner soit par des peines de police, soit par des sanctions administratives.

### **b) Prise en compte de l'approche spécifique des mineurs**

Combinée à la possibilité donnée aux communes de sanctionner administrativement certains comportements commis par des mineurs de plus de seize ans, la nouvelle législation a cependant présenté des conséquences inattendues. En effet, si une commune choisit de sanctionner par une amende administrative une des infractions dépenalisées, ces mêmes comportements ne peuvent plus faire l'objet de la moindre poursuite, qu'elle soit pénale ou administrative, pour les mineurs de moins de seize ans. Dès lors qu'il ne s'agit plus de «*faits qualifiés infraction*», il est impossible de «*punir*», par exemple un «*tagueur*» de 15 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.

L'exposé des motifs de la nouvelle loi de 2005 souligne ce problème, en relevant que «*les mineurs ne peuvent plus faire l'objet de mesures de protection pour ces faits*» et surtout que «*ce ne sera que dans des circonstances exceptionnelles qu'il sera encore possible d'imposer une mesure de protection sur la base d'une situation problématique en matière éducative*»<sup>(13)</sup>.

Cette assertion est d'autant plus vraie que le système mis en place par les lois de 2004 ne prévoyait pas de transmission d'une copie du constat au parquet dans le cas d'infractions exclusivement administratives commises par un mineur d'âge, si bien que certains parquets, comme par exemple le parquet de Bruxelles, avaient imposé par voie de circulaire<sup>(14)</sup> aux services de police de le faire. Cette mesure a ensuite été reprise dans la circulaire col. 6/05 du collège des procureurs généraux du 20 mai 2005<sup>(15)</sup>. Bien souvent, la commission d'infractions ou d'incivilités peut en effet être l'indice d'une situation problématique ou même de danger dans laquelle le jeune évolue. Le législateur a donc prévu dans la nouvelle mouture du §7 de l'article 119bis NLC d'introduire un point 3<sup>o</sup> spécifiant que «*les services de police ou les fonctionnaires communaux transmettent systématiquement au procureur du Roi une copie des constatations à charge de mineurs pour des faits qui ne sont punissables que par une sanction administrative*».

Ce faisant une première correction importante est officiellement apportée au

système mis en place pour les mineurs. Le législateur amorce ainsi une réconciliation nécessaire avec l'esprit de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse. Le seul regret qu'on puisse exprimer à ce niveau est qu'il n'ait pas poussé encore plus loin la démarche, en spécifiant que les copies des constats devaient être directement transmises «*au procureur du Roi territorialement compétent*». En effet, l'article 44 de la loi du 8 avril 1965 énumère une série de critères pour déterminer la compétence territoriale des autorités judiciaires en matière de protection de la jeunesse, dont le principal est celui de «*la résidence des parents, tuteurs ou personnes qui ont la garde de la personne de moins de dix-huit ans*». Le parquet territorialement compétent n'est donc pas nécessairement celui de l'arrondissement judiciaire de la commune où l'infraction a lieu.

Un rappel par la loi de la règle applicable aurait à notre sens été utile. Tout d'abord pour les parquets, qui auraient ainsi été déchargés de la tâche de transférer les informations vers les arrondissements compétents, mais aussi pour les communes, qui auraient directement été au courant de leurs interlocuteurs au niveau du ministère public et, finalement, pour l'économie générale du système, puisque le parquet compétent pourrait le cas échéant beaucoup plus rapidement orienter la situation vers le SAJ, le CBJ ou saisir un juge de la jeunesse<sup>(16)</sup>. En outre, cela permettrait également de mettre à jour avec une plus grande célérité

(9) Il s'agit des infractions aux articles 526, 537 et 545 du Code pénal. Le délai de réaction du parquet était initialement d'un mois, mais est porté à deux par la loi commentée.

(10) Il s'agit des infractions aux articles 327 à 330, 398, 448, 461 et 463 du Code pénal.

(11) T. De Sutter «Lokale rechtshandhaving via administratieve sancties en minderjarigen», TJK, 2005/2, p. 66.

(12) 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 (Ed. 1).

(13) Doc. Chambre 51 1845/001, p.24

(14) Circulaire du 31 mars 2004 référence Documentation - police 232.

(15) Cette circulaire a été intégralement reprise dans le supplément au JDJ n° 246, juin 2005, p. 49 et s.

(16) Pour les mineurs dont le parent gardien est établi dans les 19 communes de région bruxelloise l'article 36.2 de la loi du 8 avril 1965, qui est encore et toujours d'application, vise en effet les «situations relatives aux mineurs dont la santé, la sécurité ou la moralité sont mises en danger, soit en raison du milieu où ils sont élevés, soit par les activités auxquelles ils se livrent, ou dont les conditions d'éducation sont compromises par le comportement des personnes qui en ont la garde.» Pour les mineurs dont les parents sont établis dans les communes de la région flamande, voir les décrets coordonnés du 4 avril 1990 relatifs à l'assistance spéciale à la jeunesse, tels que modifiés par le décret du 7 mai 2004 (M.B., 14 juillet 2004) et pour la communauté française, voir le décret du 4 mars 1991 (M.B., 12 juin 1991), modifié par le décret du 19 mai 2004 (M.B., 23 juin 2004).

d'éventuelles situations de concours entre une infraction de la première catégorie et une infraction pénale (*cfr infra* point 3° c)).

## c) La résurrection du Titre X

Le constat que le retrait de certaines infractions du code pénal a pour effet d'empêcher toute poursuite de mineurs de moins de seize ans (si la commune opte pour la voie de la sanction administrative) semble, de son propre aveux<sup>(17)</sup>, avoir poussé le législateur à rétablir le Titre X du livre II du Code pénal et, dans la foulée, certains des articles qu'il contenait. L'exposé des motifs explique qu'«*il existe .../... un certain nombre d'infractions contenues dans le titre X pour lesquelles il serait intéressant de pouvoir intervenir sur la base de la loi relative à la protection de la jeunesse. Il s'agit des dégradations de biens mobiliers (article 559 1° du Code pénal), du tapage nocturne (article 561, 1° du Code pénal), de dégradations de clôtures rurales ou urbaines (article 563, 2° du Code pénal) et de voies de faits ou violences légères (article 563, 3° du Code pénal)*»<sup>(18)</sup>.

Étrangement, les inscriptions sur la voie publique ne sont pas repénalisées par la nouvelle réforme. Or, cette problématique sera particulièrement difficile à gérer si les communes décident d'en faire une infraction administrative. Il résulte en effet du système mis en place que pratiquement seuls les flagrants délits pourront être sanctionnés par une amende administrative. Le procès-verbal de constat n'a pas de valeur particulière<sup>(19)</sup> et le fonctionnaire ne peut demander à la police des devoirs d'enquête comme peut le faire le procureur du Roi. Il ne peut par conséquent être question de comparer les différentes «*signatures*», recueillies souvent sur le territoire de plusieurs communes, pour trouver et poursuivre les auteurs. Cela laisse indéniablement un vide juridique, que le parquet pourra être tenté de résoudre en qualifiant différemment les faits en des infractions plus graves, afin 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<sup>(20)</sup>. Cela risque cependant de générer des conflits de compétence entre le parquet et les communes<sup>(21)</sup>.

Les infractions ressuscitées ne sortent pas pour autant du système des sanctions administratives, mais par la nouvelle loi, le législateur les fait désormais rentrer dans la seconde catégorie d'infractions, à savoir celles pour lesquelles le parquet doit réagir dans les deux mois de la transmission du procès-verbal, sous peine de forclusion de l'action publique<sup>(22)</sup>.

Même si le motif principalement invoqué pour cette «*repénalisation*» est économique ou matériel, à savoir «*les dommages réellement considérables*»<sup>(23)</sup> que ces infractions pourraient générer (spécialement aux véhicules), cette modification laissera en tout cas aux parquets une plus grande latitude dans le développement des procédures que certains d'entre eux ont élaborées pour lutter contre les incivilités des mineurs<sup>(24)</sup>.

## 2° Une procédure rythmée dans le temps : les délais nouveaux sont arrivés !

### a) Transmission du constat

La procédure mise en place par les lois successives comporte un «*enchevêtrement de délais*»<sup>(25)</sup> impressionnant. Les différents acteurs de la procédure doivent être particulièrement attentifs à leur computation, étant donné que le non-respect des temps impartis entraînera, selon les cas, que l'infraction ne pourra plus faire l'objet d'une sanction administrative ou qu'elle ne pourra plus faire l'objet que d'une sanction administrative.

Pour les infractions de deuxième et de troisième catégorie, à savoir celles qui sont à la fois constitutives d'une sanction pénale et d'une sanction administrative et dont le constat original doit être transmis au parquet, le paragraphe 7 de l'article 119bis NLC, prévoyait que ce transmis devait se faire «*dans les*

(17) Voir exposé des motifs, op. cit., p. 23-24.

(18) *Idem*.

(19) Dans sa circulaire aux communes, le ministre de l'Intérieur stipule que «la loi ne confère aucune force probante aux procès-verbaux, ce qui signifie qu'ils ont valeur de simple renseignement», 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, M.B., 20 janvier 2005, pt. 25.

(20) 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 ouvrages d'art ou constructions appartenant à autrui».

(21) En outre 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 (dégradations 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 (M.B., 18 septembre 1976), qui punit les dégradations portées à l'infrastructure et aux installations de l'exploitant).

(22) Article 119bis §2 3<sup>ème</sup> alinéa NLC

(23) Doc. Chambre 51 1845/001 p. 25.

(24) Il s'agit en particulier du développement de la fonction de «délégué du procureur du Roi», des «mesures de diversion» et de la médiation pénale pour les mineurs. Voir à ce sujet : L. RION, «Le temps de réaction de la Justice des mineurs. Ou de l'intérêt d'une réaction rapide en matière de délinquance juvénile», in *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2003, p. 397 et s. ; T. WERTS, «Opinion : mesures judiciaires alternatives : Quel avenir pour les mesures de diversion pour les mineurs» in *Avocats des jeunes*, décembre 2000 ; ou encore F. Van Leeuw, «Réponses aux «incivilités» : le rôle du parquet en matière de protection de la jeunesse», *JDJ*, n° 238, octobre 2004, p. 6-8.

(25) A. Masset, *Les sanctions administratives dans les communes*, Administration publique, p. 18.

## ***Le délai laissé au procureur du Roi pour la deuxième catégorie d'infractions : deux mois***

quinze jours de la constatation de l'infraction.» La même disposition prévoyait qu'«une copie doit être transmise au fonctionnaire», sans cependant spécifier le moindre délai pour la transmission de cette copie. De même, aucun délai de transmission du constat au fonctionnaire communal n'était stipulé pour les infractions de première catégorie.

D'après l'exposé des motifs de la loi de 2005, «le délai de 15 jours contrecarre non seulement les directives EPO (enquête policière d'office) et PVS (procès-verbal simplifié), mais nuit également à la qualité des constatations.»<sup>(26)</sup>. C'est pourquoi les points 1° et 2° du tout nouveau paragraphe 7 de l'article 119bis NLC prévoient désormais que le délai de transmission de l'original du constat se fera à qui de droit (au procureur du Roi ou au fonctionnaire communal selon la catégorie d'infraction) dans le mois de la commission des faits. Suite à une remarque du Conseil d'État, la loi précise en toutes lettres qu'à défaut «aucune sanction administrative ne peut être infligée».

La loi impose également la manière d'établir de façon certaine la date à laquelle les constats d'infractions de deuxième ou de troisième catégorie auront été envoyés au parquet en précisant que «le fonctionnaire de police ou l'agent auxiliaire consigne explicitement dans le procès-verbal la date à laquelle celui-ci est remis au procureur du Roi. Une copie est transmise au fonctionnaire au même moment»<sup>(27)</sup>.

### ***b) Deuxième catégorie : forclos après... deux mois***

Pour les infractions de deuxième catégorie, il était prévu précédemment un délai d'un mois endéans lequel le procureur du Roi devait informer la commune qu'il se saisissait des faits, sous peine de forclusion. Ce délai était totalement irréaliste et risquait d'aboutir à la communication systématique par les parquets de l'ouverture d'une information. Cela aurait ôté à cette catégorie sa raison de vivre puisque l'alinéa 2 du §8 de l'article 119bis de la NLC stipule que «cette communication éteint la possibilité pour le fonctionnaire d'imposer une

amende administrative.» C'est pour cette raison que la loi de 2005 étend à deux mois le délai laissé au parquet pour les infractions de troisième catégorie.

### ***c) Réception du constat ? Un point de départ dans le brouillard***

Le délai laissé au procureur du Roi pour la deuxième catégorie d'infractions se voit donc aligné sur celui de deux mois, dont il bénéficiait déjà pour la troisième catégorie. A priori, le système ainsi repensé pourrait paraître plus simple : un mois maximum pour transmettre le constat au procureur du Roi, qui dispose ensuite de deux mois pour réagir ou non avec des conséquences différentes en fonction de la catégorie d'infraction concernée. À y regarder de plus près, le moins que l'on puisse dire est que la voie empruntée par le législateur n'est pas celle de la simplicité ! En effet, en ce qui concerne les infractions de deuxième et de troisième catégorie, le délai de deux mois commence à courir «à compter du jour de la réception de l'original du procès-verbal» par le procureur du Roi (article 119bis § 8 alinéa 2)<sup>(28)</sup>.

On décèle immédiatement le problème : le moment de la transmission du constat, déterminant le début de la procédure, et celui de la réception par le parquet ou le fonctionnaire communal, à prendre en compte pour la suite de la procédure, ne correspondront pas toujours ! Surtout compte tenu du fait que, comme nous l'avons vu précédemment, pour les mineurs le parquet compétent ne sera pas forcément celui de l'arrondissement judiciaire de la commune où le fait a été commis.

L'exposé des motifs stipule bien que «les parquets sont supposés avoir reçu le procès-verbal deux jours après la date d'envoi telle que mentionnée sur le procès-verbal»<sup>(29)</sup>, mais on recherchera en vain cette mention dans la loi nouvelle. Pour pallier à ce problème, il faudra donc prévoir dans les protocoles d'accord entre les parquets et les communes, souhaités tant par le Ministre de l'intérieur<sup>(30)</sup> que par le collège des procureurs généraux<sup>(31)</sup>, une procédure d'accusé de réception, particulièrement pour les infractions de deuxième catégorie. À défaut, on risque inévitablement d'être confronté à des cas où une commune estimera que les deux mois sont écoulés (et qu'elle est donc la seule autorisée à sanctionner par une amende administrative), alors que le procureur du Roi, se basant sur le cachet d'entrée du procès-verbal à son office, informera que le fonctionnaire communal n'aura fatalement pas, s'estimera lui toujours valablement saisi des faits.

### ***d) La prescription : un mois + x jours + six mois***

Un problème similaire se posera pour la computation du délai de 6 mois laissé au fonctionnaire communal pour imposer l'amende administrative et la signifier au contrevenant. La loi de 2005 étend en effet considérablement le délai laissé à cette fin au fonctionnaire communal puisqu'elle le fait démarrer à partir du jour de la réception des constatations ou de la copie du procès-verbal par le fonctionnaire et non plus à compter du jour auquel le fait a été commis.

On peut néanmoins supposer que le problème se posera avec moins d'acuité du fait de la proximité de la police locale, mais il risque de refaire surface lorsqu'il

(26) Doc. Chambre 51 1845/01 p. 21.

(27) Art. 119 bis NLC §7 1° alinéa 2.

(28) La précision du point de départ du délai n'existe en fait que pour les infractions de la deuxième catégorie, qui sont forcloses au niveau pénal en l'absence de réaction du procureur du Roi. La solution peut toutefois, à notre sens, être étendue à la computation du délai de deux mois de la troisième catégorie, endéans lequel le procureur du Roi peut faire savoir aux communes qu'il classe le dossier et qu'elles peuvent sanctionner administrativement.

(29) DOC Chambre, 51 1845/001, p. 26.

(30) Voir le point 31 de la circulaire OOP30bis, op. cit.

(31) Col 6/05, op. cit. p. 57.

# Le cumul d'une sanction administrative et d'une sanction pénale pour un même fait

s'agira d'un constat dressé par un agent d'une société de transports en commun ou d'une déclaration d'un agent de gardiennage<sup>(32)</sup>. Encore une fois, si la date de la transmission est assurée par la nouvelle loi, il n'est pas dit que la réception se fera le même jour !

## e) L'âge de la personne sanctionnée et sanctionnable

La loi du 17 juin 2004 avait introduit un alinéa 7 au §2 de l'article 119bis NLC aux termes duquel «*les mineurs ayant atteint l'âge de seize ans accomplis au moment des faits peuvent faire l'objet [d'une ] amende administrative.*» À juste titre, la loi de 2005 a complété cet alinéa par les mots «*même si cette personne est devenue majeure au moment des faits.*»

À propos de l'interprétation à donner aux mots «*seize ans accomplis*», il est intéressant de noter que la jurisprudence estime que «*dans n'importe quelle matière, tant en droit civil qu'en droit pénal, l'âge se calcule d'heure à heure et non de jour à jour*»<sup>(33)</sup>. Dans le cas théorique où le mineur aurait commis le fait le jour de ses seize ans, la jonction au dossier d'un extrait d'acte de naissance mentionnant l'heure de sa naissance est donc souhaitable. À défaut, il ne sera considéré comme ayant seize ans accomplis qu'à partir du lendemain.

## 3° Le concours d'infractions : qui va gagner ?

### a) «Non bis in idem»

Même si la commune décide de sanctionner les infractions à ses règlements par des sanctions administratives, le Conseil d'État a rappelé 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, .../..., ne pa-*

*rait pas contestable, dès lors qu'elles poursuivent un but essentiellement répressif et qu'elles sont susceptibles de s'adresser au public en général.*»<sup>(34)</sup>. Ceci implique que le recours à la répression administrative doit respecter un certain nombre de principes généraux de droit pénal<sup>(35)</sup>.

La Cour Européenne des droits de l'Homme et la Cour de cassation ont toutefois estimé que le cumul d'une sanction pénale et d'une sanction administrative ne posait a priori pas de problème<sup>(36)</sup>. Pour des raisons évidentes d'équité, le législateur a cependant choisi d'appliquer au système des amendes administratives la règle du «*non bis in idem*», stipulée expressément dans le Pacte international de New York relatif aux Droits Civils et Politiques (art. 14.7°)<sup>(37)</sup>. Le cumul d'une sanction administrative et d'une sanction pénale pour un même fait n'est donc, en principe, pas permis.

Se pose dès lors inévitablement le problème du concours d'infractions. «*Il y a concours d'infractions lorsqu'une personne est poursuivie du chef de différentes infractions commises alors qu'aucune de ces infractions n'avait été encore différemment jugée au moment de leur commission ou lorsqu'un même fait correspond à différentes incriminations.*»<sup>(38)</sup>

### b) Les solutions avant 2005

Avec les lois de 1999 et de 2004, l'article 119bis NLC a progressivement posé certaines balises. Le §5 de l'article 119bis NLC prévoit ainsi que «*la constatation de plusieurs contraventions*

*concomitantes aux mêmes règlement ou ordonnances donnera lieu à une sanction administrative unique, proportionnelle à la gravité de l'ensemble des faits.*» Voilà qui règle la première hypothèse de concours. On peut noter que la solution choisie est plus favorable que celle de l'article 58 du Code pénal qui prévoit de cumuler les peines en cas de concours de plusieurs contraventions.

La seconde hypothèse, à savoir celle de la possibilité qu'un même fait soit sanctionné à la fois par une disposition d'un règlement communal et par une disposition d'une loi fédérale, d'un décret ou d'une ordonnance, paraît, elle, beaucoup plus délicate. Avec la réforme amorcée en 1999, les communes ont en effet hérité de la compétence très large de prendre «*des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme de dérangement public*» (art. 135 §2 7° NLC).

L'article 119bis NLC commence par préciser à son premier paragraphe que «*le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances, 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.*» Cette règle paraît essentielle. Elle explique d'ailleurs pourquoi la plupart des contraventions contenues dans le Titre II du livre II du Code pénal ainsi que dans l'arrêté loi de 1945 ont été abolies. Fort logiquement, le Gouvernement flamand a annoncé, dans son dernier accord de gouvernement, vouloir maximaliser les possibilités offertes aux communes de sanc-

(32) Art 119 bis §6. Dans ce cas, il ne pourra s'agir que d'une infraction uniquement sanctionnée par une amende administrative (première catégorie).

(33) Cass. 21 mai 2005, n° P030493F (www.juridat.be); Liège 24 décembre 1915, Pas. 1915-1916, II, p. 207; Bruxelles, 9 février 1987, Pas., 1987, II, p. 254; Voir aussi F. Tulkens et T. Moreau, Droit de la jeunesse, Larcier 2000, p. 625, note n° 38.

(34) DOC. Chambre, 1998-1999, n°2031/1 p. 15.

(35) Pour plus de développements à propos du caractère pénal des amendes administratives, voir C. Vandresse, «L'imposition de sanctions administratives par les communes à l'encontre des mineurs : analyse et enjeux», loc. cit., p. 5

(36) 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; CEDH, 14 septembre 1999, RUDH, 1999, 438 (jurisprudence citée en note 60 de la col. 6/05 du Collège de procureurs généraux).

(37) Approuvé par la loi du 15 mai 1981 (M.B., 6 juillet 1983).

(38) D. Vandermeersch, Eléments de droit pénal et de procédure pénale, Bruxelles, La Charte, 2003, p. 193

## Quand les communes devront choisir entre une sanction pénale ou administrative



tionner administrativement certains faits en supprimant un certain nombre de dispositions pénales prévues dans des décrets<sup>(39)</sup>.

Certains cas de double incrimination sont cependant expressément permis. La loi du 17 juin 2004 a introduit l'article 119 bis §8, qui autorise les communes à prévoir une amende administrative en cas d'infraction aux articles 327 à 330, 398, 448, 461, 463, 526, 537, 545, 559 1°, 561 1° et 563 2° et 3° du Code pénal, soit les deuxième et troisième catégories d'infraction. La procédure adoptée implique toutefois qu'il ne pourra jamais y avoir de cumul de sanctions, puisque que soit une sanction pénale, soit une sanction administrative sera prise en fonction notamment de la réaction du procureur du Roi et que l'une exclura l'autre. Selon le ministre de l'intérieur le §8 de l'article 119 bis NLC est donc **«une dérogation légale au principe de la double incrimination»**. Étonnamment, l'article 119 bis §8 s'applique si **«l'infraction est passible d'une sanction administrative (...) ou d'une peine prévue par les articles»** sus-cités du Code pénal. Il paraît évident que ce **«ou»** aurait dû être un **«et»**,

et devait être interprété comme tel<sup>(40)</sup>. On ne peut que déplorer que la loi de 2005 ait négligé de corriger cette erreur.

### c) La réforme de 2005 : toujours plus loin !

Pour les infractions de première catégorie, le problème semble plus épineux. La loi prend la précaution de préciser que les communes devront choisir pour sanctionner leurs règlements ou ordonnances entre une sanction pénale ou administrative<sup>(41)</sup>. Mais, la probabilité que le comportement sanctionné au niveau

de la commune le soit également par une norme supérieure demeure fort grande. Dans sa circulaire aux communes émarquée OOP 30bis du 3 janvier 2005<sup>(42)</sup> concernant la mise en œuvre de la réforme de 2004, le ministre de l'intérieur soutenait au point 12 du document : **«Rien n'empêche (...) 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'infractions. 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 précisait cependant que **«la procédure pénale a la priorité sur la procédure administrative»**, même si la loi était, à cette époque, muette à cet égard<sup>(43)</sup>. Au regard de la définition du concours d'infractions que nous avons donnée ci-dessus, on comprend mal la subtilité de la distinction avec la double incrimination, qui est en elle-même un cas de concours d'infractions. L'hypothèse visée est en fait celle où **«un comportement constituera en même temps une infraction pénale prévue par une loi ou un décret et une infraction à un règlement communal dont les éléments constitutifs sont différents»**<sup>(44)</sup>. Par contre, si les éléments constitutifs sont les mêmes, on retombe sur l'interdiction faite à la commune de prévoir une peine ou une amende administrative à son niveau<sup>(45)</sup>.

Si la loi de 1999 avait prévu, dans ce cas, de laisser un mois au procureur du Roi pour se saisir du dossier, celle de 2004 avait oublié de reprendre cette ré-

(39) Voir T. De Sutter, op. cit., p. 66.

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

(41) Article 119 bis §3 NLC

(42) Circulaire du ministre de l'intérieur «OOP 30bis» du 3 janvier 2005, op. cit.

(43) Ce qu'il reconnaissait 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.»

(44) Col 6/05, op. cit., p. 54.

(45) Art. 119 bis §1 NLC

## Les agents de sociétés de transport en commun voient aussi leurs compétences élargies

gle. La réforme de 2005 entend régler ce problème en insérant dans l'article 119bis NLC un §8bis stipulant que «*si, en dehors des cas de concours mentionnés au §7, un fait constitue à la fois un délit pénal et une infraction administrative, les procédures prévues pour les infractions visées par les articles du titre X du Code pénal ou par les articles 526, 537 et 545 du Code pénal, sont d'application.*» Il faut noter qu'il s'agit du régime prévoyant un délai de forclusion de deux mois, après lequel le parquet ne peut plus poursuivre. En outre, l'original du constat devra donc être transmis au parquet et une copie au fonctionnaire communal.

Il n'est pas sûr qu'une telle disposition soit une solution heureuse. Elle tient plutôt à notre sens de l'ouverture de la boîte de pandore. N'est-elle en effet pas de nature à permettre aux communes de forcer le parquet à réagir dans les deux mois pour n'importe quelle infraction pénale que le conseil communal déciderait de reprendre dans un règlement en la qualifiant autrement, comme le conseille le ministre de l'intérieur ? Ainsi, sous prétexte de sanctionner l'escalade d'arbres, d'objets d'utilité publique ou de façade, un règlement communal pourrait forcer le parquet à réagir dans les deux mois s'il est saisi d'un fait de vol avec escalade (art. 467 du C. Pén.). Dans ce cas, si le parquet informe dans les deux mois le fonctionnaire communal qu'il a ouvert une information quant à ces faits, la commune ne pourra plus sanctionner l'escalade par une amende administrative, même si, par après, le parquet classe l'information ouverte pour vol qualifié. Par ailleurs, si le parquet ne réagit pas dans les deux mois de la réception du procès-verbal constatant l'infraction d'escalade ou ne fait pas le rapprochement avec le vol qualifié, le fait de vol sera forclos après deux mois et ne pourra plus faire l'objet de poursuites. On peut dès lors se poser la question de savoir s'il n'aurait pas été plus judicieux, dans ce cas, de laisser courir les deux procédures parallèlement, puisque, comme nous l'avons vu, la jurisprudence estime que le principe du non bis in idem n'est pas applicable au cumul d'une sanction

administrative avec une sanction pénale<sup>(46)</sup>.

En outre, même si la limite des compétences communales de l'article 135 § 2 NLC subsiste, le risque de confrontations répétées avec le parquet ou même d'autres autorités nous semble indéniable. Pour illustrer notre propos, prenons l'exemple de la protection de l'environnement à Bruxelles. L'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement<sup>(47)</sup> a uniformisé le délai de poursuite des infractions aux ordonnances bruxelloises prises en matière d'environnement, dont l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion de déchets<sup>(48)</sup>. Cette même ordonnance de 1999 prévoit une procédure permettant l'application d'une amende administrative (art. 36 à 38) si, dans un délai de 6 mois, le parquet soit n'a pas réagi, soit a fait savoir à l'autorité administrative compétente qu'il classait l'affaire (art. 37).

Au regard du nouveau §8bis de l'article 119bis NLC, des communes pourraient décider de sanctionner dans leur règlement général de police des infractions en matière d'environnement en les qualifiant différemment ou en précisant que la disposition de leur règlement s'applique sans préjudice de l'application de la norme supérieure. Le parquet se verrait alors confronté à deux types de délais de forclusion : deux mois vis-à-vis de la commune (en vertu du §8 bis) et six mois vis-à-vis de l'I.B.G.E. Cela pourrait mener à des situations pour le moins cornéliennes ! On pourrait imaginer que, sans réaction du parquet, la commune, faisant application de son règlement et dudit §8bis, sanctionne administrativement après deux mois et que l'I.B.G.E, de son côté, sanctionne après six mois (d'où double amende administrative). En outre, dans certaines communes, le parquet aura deux mois pour réagir tandis que dans d'autres il en aura six ! Et dire que le législateur procla-

mait haut et fort qu'il voulait alléger la tâche du parquet !

### 4° Des agents constatateurs de plus en plus compétents

Le §6 de l'article 119bis NLC énumère les différentes personnes susceptibles de constater les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives. Sans rentrer dans les détails, il est intéressant de relever que cette disposition implique un élargissement considérable des compétences de certaines fonctions. Ainsi, l'agent auxiliaire de police, plus ou moins cantonné jusqu'ici dans des tâches de police administrative, a-t-il reçu par la réforme de 2004 la compétence de constater des infractions pénales. Le texte lui permet, en effet, au même titre que le fonctionnaire de police, de constater les infractions de deuxième et de troisième catégories, soit par exemple des faits de vol, de menaces, bris de clôture, etc...

Les agents de sociétés de transport en commun voient aussi leurs compétences élargies puisqu'ils peuvent constater toutes les infractions qui peuvent uniquement faire l'objet de sanctions administratives (première catégorie), sans restriction aucune au seul domaine des transports en commun. La question de savoir si le constat d'une infraction à un règlement communal dans le métro en zone contrôlable pourra être valablement sanctionnée par un fonctionnaire communal, mérite d'être posée puisque les communes ont toujours prétendu que ces zones se trouvaient en dehors de leur territoire. Il faudra donc que ces agents soient non-seulement au courant du contenu des différents règlements communaux, mais qu'ils soient en outre attentifs à ces subtilités.

L'article 119bis §6 NLC autorise également des agents communaux, répondant aux conditions minimales fixées par le Roi<sup>(49)</sup>, à constater les infractions de la première catégorie. La loi de 2005 apporte sa pierre à l'édifice en étendant

(46) Voir note n° 36.

(47) M.B., 24 juin 1999

(48) Art. 2 8° de l'ordonnance du 25 mars 1999.

(49) A.R. du 5 décembre 2004 fixant les conditions minimales auxquelles doivent répondre les agents communaux tels que définis par l'article 119bis, § 6, alinéa 2, 1° de la nouvelle loi communale, M.B., 29 décembre 2004 (Ed. 2).

# La réapparition des parents

la compétence de constatation de ces derniers à l'ensemble du territoire d'une zone de police pluricommunale «pour autant qu'un accord préalable ait été conclu à cette fin entre les communes concernées»<sup>(50)</sup>.

## 5° La cure de jouvence de la procédure de sanction des mineurs

### a) Antécédents

En rendant, en 2004, le système des sanctions administratives communales applicable aux mineurs de plus de seize ans, le législateur semblait avoir totalement perdu de vue les spécificités qu'implique la minorité d'âge dans notre système juridique. Outre les problèmes déjà pointés plus haut, aucune disposition n'était prévue en matière de responsabilité civile pour le paiement de l'amende, les parents du mineur étaient totalement absents de la procédure et le juge de la jeunesse, en degré d'appel, se voyait autorisé à remplacer l'amende administrative par une mesure protectionnelle sans aucune possibilité d'appel pour le mineur, ni pour ses parents. Enfin, dans le cas où le juge de la jeunesse prenait une mesure protectionnelle sur cette base, aucune précision n'était donnée quant à la suite et la fin de la procédure.

Les différents acteurs se sont dès lors vite rendu compte que le système prévu pour les mineurs «risquait de rester lettre morte en ce qui concerne les mineurs de plus de seize ans»<sup>(51)</sup>. C'est pourquoi l'exposé des motifs souligne «que cette situation doit à tout prix être évitée étant donné qu'elle créerait un sentiment d'impunité auprès des mineurs»<sup>(52)</sup>. La procédure en annulation introduite devant la Cour d'arbitrage par la Ligue des droits de l'Homme se base justement sur les nombreux oublis du législateur de 2004 en matière de protection de la jeunesse. Il était donc urgent d'apporter un certain nombre de corrections au sys-

tème pour en assurer la pérennité. Le législateur semble l'avoir fait, cette fois-ci, avec application.

### b) La réapparition des parents

La loi de 2005 fait réapparaître les parents auprès de leur enfant mineur dans toutes les étapes de la procédure, tant devant le fonctionnaire, que devant le juge de la jeunesse. C'est ainsi que le fonctionnaire communal se voit obligé de les convoquer, au même titre que le mineur, et de leur envoyer la lettre recommandée prévue au §9 de l'article 119 bis NLC. Un 5<sup>ème</sup> alinéa vient compléter le paragraphe §9 bis entièrement consacré à la procédure prévue pour les mineurs de plus de seize ans aux termes duquel : «Par dérogation au §9, la lettre recommandée visée au §9, alinéa 1<sup>er</sup>, est envoyée au mineur ainsi qu'à ses père et mère, aux tuteurs ou aux personnes qui en ont la garde. Ces parties disposent des mêmes droits que les contrevenants eux-mêmes.» La décision imposant une amende administrative doit désormais également être notifiée «au mineur ainsi qu'à ses père et mère, ses tuteurs ou les personnes qui en ont la garde»<sup>(53)</sup>. Par extension, on peut également considérer que les parents du mineur devront être convoqués pour la procédure de médiation obligatoire pour les mineurs, quoique l'article 119 ter NLC ne soit pas modifié en ce sens.

Ayant reçu le droit de contester l'amende, les parents, mais aussi les tuteurs et ceux qui ont la garde des mineurs, reçoivent également celui de la payer, puisque, à l'instar de la procédure qui existe déjà en matière de roulage,

ils sont rendus «civilement responsables du paiement de l'amende.» En englobant les tuteurs et les personnes qui ont la garde du mineur, le champ d'application est donc ici plus large que celui de l'article 1384 du Code civil, qui ne parle en son alinéa 2 que de la responsabilité du père et de la mère pour «le dommage causé par leurs enfants mineurs.»<sup>(54)</sup>

### c) L'introduction de la procédure de recours

S'il y a appel, la procédure sera introduite devant le juge de la jeunesse du lieu de résidence du parent gardien du mineur. La requête sera gratuite. Répondant aux critiques précédemment émises sur le flou existant quant à la procédure applicable<sup>(55)</sup>, la nouvelle loi a revu complètement les trois premiers alinéas du §12 de l'article 119bis NLC qui règle la procédure en appel. Il est expressément précisé que la procédure civile doit être suivie. Les parents ou tuteurs reçoivent la possibilité d'interjeter appel. La nouvelle loi précise également que la commune ne pourra interjeter appel qu'en «cas de décision de ne pas infliger une amende administrative prise par un fonctionnaire provincial désigné.» Cette possibilité est en effet ouverte aux communes qui n'ont pas les moyens de désigner un fonctionnaire communal ou, le cas échéant, lorsque le fonctionnaire communal désigné se trouvera dans l'impossibilité de mener à bien la procédure, suite à un conflit d'intérêt.

Le recours doit être introduit «dans le mois de la notification de la décision»<sup>(56)</sup>, mais aucun délai n'est donné au tribunal pour statuer. Malgré la re-

(50) Art. 119bis §6 alinéa 2, 1<sup>o</sup> introduit par la loi de 2005.

(51) DOC Chambre 51, 23-24.

(52) Idem.

(53) Art. 119 bis § 10 nouveau.

(54) L'article 67 de la loi relative à la circulation routière avait déjà élargi la responsabilité du paiement de l'amende aux tuteurs en prévoyant 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. Le tuteur leur est assimilé quant aux infractions commises par ses pupilles non mariés demeurant avec lui.» Voir à ce sujet : C. Vandresse, op. cit., p. 9.

(55) Voir A. Masset, op. cit., p. 19-21; voir également Trib. Pol., Bruxelles, 3 juin 2004, JDJ, octobre 2004, et note Frédéric Van Leeuw. Voir aussi la réponse du ministre de l'intérieur à la question parlementaire posée à ce sujet par M. le sénateur L. Wilems, Sénat, session 2004-2005, compte rendu analytique 3-102.

(56) Art. 119 bis § 12 nouveau.

# Rendre coûte que coûte le système applicable aux mineurs de plus de seize ans

marque du Conseil d'État à cet égard, le Gouvernement justifie cette absence de délai de prescription de l'action administrative en avançant que «dans les affaires civiles, la problématique de la prescription de l'action ne se pose pas (...). En outre, les justiciables sont protégés par la règle du délai raisonnable consacrée par l'article 6 de la CEDH, qui est d'application aux procédures visées ici»<sup>(57)</sup>.

## d) L'auto-saisine du Tribunal de la Jeunesse

Le §12 de l'article 119bis précise que le tribunal saisi du recours devra uniquement juger «de la légalité et de la proportionnalité de l'amende». Le contrôle du juge de la jeunesse sera cependant beaucoup plus large, puisqu'il lui appartiendra également de juger de l'opportunité de prendre ou non une mesure protectionnelle prévue à l'article 37 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse. Dans ce cas, la loi nouvelle prévoit un basculement dans la procédure protectionnelle, puisqu'une décision remplaçant l'amende administrative par une mesure prévue à l'article 37 de la loi du 8 avril 1965 est susceptible d'appel. La loi nouvelle stipule que «les procédures prévues par la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse pour les faits qualifiés infractions sont d'application.» À notre sens, ceci implique entre autre que le ministère public, qui n'a qu'une compétence d'avis tant qu'on ne parle que d'amende administrative (article 138 Code judiciaire), change de position dès le moment où le juge décide de passer au protectionnel et peut notamment interjeter appel d'une telle décision.

Ce mécanisme prévoyant que le juge de la jeunesse puisse finalement décider lui-même d'ouvrir un dossier protectionnel et donc de s'auto-saisir est un peu particulier. N'aurait-il pas été plus judicieux de prévoir que, s'il estime devoir prendre des mesures autres qu'administratives, le juge de la jeunesse renvoie tout simplement le dossier au parquet pour réquisitions utiles ? Ce mode de passage d'une procédure à une autre existe déjà en matière de dessaisissement pour l'article 38 de la

loi du 8 avril 1965. Il aurait été à notre sens plus judicieux d'appliquer une procédure similaire ici, d'autant plus que les informations dont le juge disposera avec la procédure civile ne seront pas nécessairement celles dont il aura besoin pour apprécier une saisine protectionnelle. Il y a toutefois lieu de remarquer que l'article 50 de la loi du 8 avril 1965, permettant au juge «de faire procéder à toutes investigations utiles pour connaître la personnalité de l'intéressé, le milieu où il est élevé, déterminer son intérêt et les moyens appropriés à son éducation ou à son traitement», est applicable à la procédure civile.

Enfin, en cas de passage au protectionnel, suite à une décision du juge de la jeunesse, la loi nouvelle précise fort judicieusement que «l'article 60 de la loi relative à la protection de la jeunesse est d'application.»

## Conclusion

Ayant clairement décidé d'adopter la technique de l'avancée par essai et erreur, le législateur a donc une nouvelle fois revu sa copie. C'est incontestablement la volonté de rendre coûte que coûte le système applicable aux mineurs de plus de seize ans qui a motivé la nouvelle loi réparatrice de 2005. Et force est de constater que bon nombre d'objections précédemment formulées ont été rencontrées, permettant au système d'être enfin mis en place et de commencer à fonctionner.

Bon nombre de critiques subsistent néanmoins. Nous avons vu, par exemple, que le moment de la transmission du procès-verbal constatant une infraction au procureur du Roi ou au fonctionnaire communal ne correspondra pas nécessairement à celui de sa réception. Or, c'est la réception qui est le point de départ non-seulement du délai de deux mois laissé au procureur du Roi pour décider pour les infractions de son ressort, mais aussi du délai de 6 mois

endéans lequel la procédure visant à l'imposition d'une amende administrative par le fonctionnaire communal doit être terminée. Le concours d'infraction risque par ailleurs de poser pas mal de problèmes d'application tant au niveau du parquet que des communes. En outre, si les avancées en matière de jeunesse sont indéniables (parents présents dans toute la procédure, civilement responsables du paiement de l'amende, articulations avec la loi du 8 avril 1965 plus élaborées, etc...), le fossé entre un système de sanctions administratives basé sur le fait répréhensible et notre système de protection de la jeunesse basé sur la personnalité du mineur reste béant. La compétence territoriale du Tribunal de la jeunesse déterminée par le domicile du parent gardien du mineur n'est ainsi, à notre sens, pas encore prise en compte. D'autre part, le mécanisme permettant au juge de la jeunesse de s'auto-saisir en cas de recours aurait pu être évité.

Enfin, il faut aussi souligner que certains problèmes ont été oubliés par le législateur, dont celui par exemple de l'emploi des langues tant au niveau du fonctionnaire communal qu'à celui du tribunal, qui pourra vu les règles de compétence territoriale, fort bien se trouver dans une autre région que celle de la commune ayant imposé l'amende. En outre, le problème de l'impartialité du fonctionnaire communal n'est absolument pas réglé. Même s'il rappelle la bouche en cœur que l'article 6 de la CEDH est applicable à la procédure de l'article 119 bis NLC, le législateur semble ne pas être autrement gêné par un système où la commune élabore les règlements qu'elle décide de sanctionner par des amendes administratives, sanctionne les infractions à ces mêmes règlements via un de ses fonctionnaires et encaisse de surcroît le montant des amendes. Même si le vin nouveau est assurément meilleur, il y a fort à parier qu'il n'est pas encore suffisamment bon pour bien vieillir. À quand la prochaine loi réparatrice ?

(57) DOC Chambre 51, 1845/001 p. 23. La col 6/05 du collège des Procureurs Généraux parle elle de suspension du délai de prescription par l'appel.