

Numéros du rôle : 3278 et 3279
Arrêt n° 6/2006 du 18 janvier 2006

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation de :

- la loi du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle loi communale,
- 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,

introduits par l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme et l'a.s.b.l. « Défense des Enfants - International - Belgique - Branche francophone (D.E.I. Belgique) ».

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des recours et procédure*

a) Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 24 décembre 2004 et parvenue au greffe le 27 décembre 2004, l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme, dont le siège social est établi à 1190 Bruxelles, chaussée d'Alseberg 303, et l'a.s.b.l. « Défense des Enfants - International - Belgique - Branche francophone (D.E.I. Belgique) », dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue du Marché aux Poulets 30, ont introduit un recours en annulation de la loi du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle loi communale (publiée au *Moniteur belge* du 23 juillet 2004).

b) Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 24 décembre 2004 et parvenue au greffe le 27 décembre 2004, les mêmes parties requérantes ont introduit un recours en annulation 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 (publiée au *Moniteur belge* du 25 juin 2004, deuxième édition).

Ces affaires, inscrites sous les numéros 3278 et 3279 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 26 octobre 2005, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 16 novembre 2005 après avoir invité les parties à exposer dans un mémoire complémentaire à introduire le 9 novembre 2005 au plus tard et dont elles échangeront une copie dans le même délai, quelle est, selon elles, l'incidence sur le recours en annulation de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, qui modifie certaines des dispositions attaquées.

Le Conseil des ministres et les parties requérantes ont introduit des mémoires complémentaires.

A l'audience publique du 16 novembre 2005 :

- ont comparu :

. Me F. Piret *loco* Me D. Renders, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me V. Rigodanzo *loco* Me D. Gérard et Me M. Mareschal, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J. Spreutels et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à l'intérêt des parties requérantes*

A.1.1. L'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme fait valoir que les lois attaquées autorisent l'application de sanctions administratives communales à des citoyens, y compris des mineurs d'âge, et contiennent des dispositions contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 13 et 151 de celle-ci, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 2, 3 et 40 de la Convention internationale des droits de l'enfant. Elle se réfère à son objet social et à la jurisprudence de la Cour qui a déjà reconnu son intérêt à agir dans des recours analogues.

A.1.2. L'a.s.b.l. « Défense des Enfants - International - Belgique - Branche francophone (D.E.I. Belgique) », a pour objet de faire progresser, protéger et défendre les droits de l'enfant dans tous les domaines et estime justifier par là de l'intérêt à agir.

### *Quant aux dispositions attaquées*

A.2. Le Conseil des ministres expose que les dispositions attaquées visent à réprimer les incivilités, y compris celles commises par les mineurs, pour lesquels elles contiennent des dispositions spécifiques. Elles dépenalisent certains comportements qui n'étaient plus poursuivis mais permettent désormais aux communes d'infliger des sanctions administratives. Certaines infractions peuvent toutefois encore être sanctionnées pénalement alors même que la loi attaquée autorise le conseil communal à prévoir des amendes administratives. L'article 119*bis*, § 8, nouveau, de la Nouvelle loi communale prévoit néanmoins un système visant à faire respecter le principe général « *non bis in idem* ».

Les dispositions attaquées prévoient en outre la possibilité d'infliger des amendes administratives aux mineurs et ouvrent un recours devant le tribunal de la jeunesse.

### *Quant au premier moyen dans l'affaire n° 3278 et au premier moyen dans l'affaire n° 3279*

A.3. Les moyens sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 13 (affaires n<sup>os</sup> 3278 et 3279) et 151 (affaire n° 3278) de la Constitution, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 2, 3 et 40 de la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, en ce que les dispositions attaquées prévoient l'application d'amendes administratives à des mineurs d'âge. Ils sont dirigés contre l'article 119*bis*, §§ 1er, 2 et 8, de la Nouvelle loi communale (affaire n° 3278, loi du 17 juin 2004) et contre les articles 36, alinéa 1er, 5°, et 37*bis* de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et l'article 119*bis*, § 12, de la Nouvelle loi communale (affaire n° 3279, loi du 7 mai 2004), dans la rédaction que leur donnent les lois attaquées.

A.4.1. Les parties requérantes exposent que la loi du 17 juin 2004 (article 2) permet au conseil communal d'établir des amendes administratives sanctionnant les infractions à ses règlements et ordonnances et pouvant se rapporter à des faits constitutifs d'infractions pénales et dispose, s'agissant des mineurs, que l'amende s'élève au maximum à 125 euros. La loi du 7 mai 2004 permet au mineur d'introduire un recours devant le tribunal de la

jeunesse contre ces amendes; le tribunal, dont la décision n'est pas susceptible d'appel, juge de la légalité et de la proportionnalité de l'amende et peut la remplacer par une mesure de garde, de préservation et d'éducation.

A.4.2. Elles font valoir que ces dispositions sont discriminatoires en ce que les mineurs qui sont poursuivis administrativement ne bénéficient pas des mêmes garanties procédurales que les mineurs qui sont poursuivis par le ministère public pour des faits qualifiés infractions. Pour ceux-ci, le juge de la jeunesse intervient *a priori*, sur saisine exclusive du procureur du Roi qui décide de poursuivre le mineur. Le juge de la jeunesse présente les garanties essentielles d'indépendance et d'impartialité et est le juge spécialisé dans le traitement de la délinquance juvénile; le législateur privilégie en cette matière une approche différenciée, individuelle et protectionnelle qui constitue le droit commun de la protection de la jeunesse. Le mineur attrait devant le juge de la jeunesse est présumé pénalement irresponsable et ses représentants légaux sont d'office associés à la procédure; dans une phase préparatoire, le tribunal de la jeunesse effectue toute diligence et fait procéder à toute investigation utile pour connaître la personnalité de l'intéressé et le milieu où il est élevé, de même que pour déterminer son intérêt et les moyens appropriés à son éducation et à son traitement; il peut soumettre le jeune à un examen médico-psychologique et/ou à une enquête sociale et décider de lui appliquer la mesure « de garde, de préservation et d'éducation » la plus adaptée à sa personnalité. Le jeune peut toujours faire appel de cette décision.

En revanche, les jeunes poursuivis administrativement sur la base de la loi attaquée sont tributaires de la décision d'un fonctionnaire communal, organe d'une autorité administrative. Dès lors que, s'agissant d'une sanction administrative, l'élément moral se déduit de la seule transgression de la norme, le mineur est présumé pénalement responsable de ses actes et traité, sans investigation, examen ou enquête préalable, comme un adulte : le fonctionnaire communal peut lui infliger une amende de nature pénale et les représentants légaux du mineur ne sont, à aucun moment, associés à la procédure alors qu'ils jouissent des revenus de leur enfant et qu'ils en sont, en outre, civilement responsables. Le recours organisé *a posteriori* devant le juge de la jeunesse ne suffit pas à rétablir l'égalité de traitement qui devrait être assurée, d'une part, parce que l'auteur de l'infraction administrative ne voit son cas examiné par un juge que s'il en prend lui-même l'initiative et, d'autre part, parce que si le juge de la jeunesse est saisi, rien n'indique qu'il pourra procéder aux mesures d'investigations prévues à l'article 50 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse. Sa décision n'est, qui plus est, pas susceptible d'appel.

A.4.3. Elles font valoir en outre que la loi du 17 juin 2004 est aussi discriminatoire en ce que, s'agissant des infractions visées aux articles 526, 537 et 545 du Code pénal (dégradation des biens), le procureur du Roi ne dispose que d'un délai d'un mois pour juger de l'opportunité des poursuites : passé ce délai, il revient au fonctionnaire communal de décider de sanctionner l'intéressé. L'imposition d'une amende administrative devient donc tributaire de la charge de travail des parquets : dans les arrondissements où l'arriéré est important, le ministère public n'aura pas encore examiné la matérialité des faits et l'existence de l'infraction que déjà le fonctionnaire communal aura imposé une sanction administrative alors que dans les arrondissements où l'arriéré est moins important, le parquet aura, le cas échéant, l'occasion de constater, dans le délai d'un mois, l'insuffisance de la matérialité des faits ou l'absence d'infraction, de sorte que le fonctionnaire communal ne pourra plus exercer son pouvoir de sanction. Cela porte atteinte à l'article 151 de la Constitution en ce que le ministère public est privé de la possibilité de vérifier la matérialité des faits et d'apprécier s'il s'agit d'une infraction ou s'il existe une cause de justification.

A.4.4. Les parties requérantes invoquent l'arrêt n° 155/2002 (B.7.2 et B.7.3) et critiquent le caractère disproportionné de la mesure : ces amendes ont en effet un caractère pénal alors que le droit belge reconnaît l'incapacité pénale des mineurs et ne prévoit d'intervention des juridictions pénales de droit commun que dans des cas exceptionnels moyennant intervention du tribunal de la jeunesse (et non, comme en l'espèce, celle du procureur du Roi, voire d'un fonctionnaire communal). Or, les dispositions attaquées font de la sanction pénale un principe, le juge de la jeunesse n'étant saisi que si le mineur en prend l'initiative, tout en ne pouvant, en toute hypothèse, interjeter appel. Les parties requérantes font valoir que la responsabilité pénale d'un mineur ne peut

être tributaire du seul fait qu'un acte est constitutif d'une infraction à un règlement ou à une ordonnance communale déterminée et que le parquet décide (ou s'abstient de décider) de ne pas poursuivre le mineur : ces éléments ne sont pas de nature à identifier, chez le mineur, l'existence de l'élément moral de l'infraction.

A.4.5. Elles estiment que ces différences de traitement sont d'autant plus disproportionnées qu'elles portent atteinte à des droits et libertés fondamentaux : les mineurs sont privés d'un accès automatique au juge, en violation de l'article 13 de la Constitution et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, alors qu'ils peuvent renoncer à l'introduction du recours prévu par la loi pour une multitude de mauvaises raisons; la décision du juge n'est pas susceptible d'appel, en violation de l'article 40, paragraphe 2, b), (v), de la Convention internationale des droits de l'enfant; la mesure prise à l'égard du mineur ne prend pas en compte son intérêt supérieur comme considération primordiale, ne favorise en rien sa réinsertion dans la société et ne lui fait pas assumer un rôle constructif au sein de celle-ci, en violation de l'article 40, alinéas 1er et 4, de la même Convention.

A.4.6. Le Conseil des ministres soutient que les catégories de mineurs concernés par la différence de traitement ne sont pas comparables; la comparaison n'est pas pertinente au regard de l'objectif des normes en cause dès lors que l'intention du législateur est précisément de permettre une réaction sociale effective et efficace contre les faits de petite délinquance qui ne sont pas sanctionnés judiciairement.

Les parties requérantes répondent que les faits reprochés aux mineurs des deux catégories étant identiques, ces catégories sont comparables, seules des questions d'opportunité ou de lieu où l'infraction a été commise déterminant l'appartenance à ces catégories.

A.4.7. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que les infractions dont les lois attaquées entendent assurer la répression concernent bon nombre de mineurs pour lesquels la rapidité de la sanction participe d'un processus éducatif. Or, les procédures devant les tribunaux sont généralement trop longues. La loi poursuit donc un objectif légitime.

Les dispositions attaquées reposent sur un critère objectif et pertinent puisque la loi indique quelles infractions permettent d'infliger aux mineurs en cause l'amende administrative qu'elle prévoit et que les faits concernés sont les faits les moins graves qui font, davantage que les faits plus graves, l'objet de classements sans suite. Les mineurs en cause qui ne font pas l'objet de poursuites pourront, désormais, se voir infliger une amende administrative. La loi permet ainsi une réaction sociale à l'égard d'un comportement incivique qui ne fait pas l'objet de poursuites judiciaires. L'intervention d'une telle amende permet de la sorte d'éviter l'impunité.

La mesure n'est pas disproportionnée puisque, conformément à l'avis du Conseil d'Etat, le législateur a ouvert au mineur un recours devant le tribunal de la jeunesse qui peut, s'il l'estime opportun, substituer à l'amende une mesure de garde, de préservation ou d'éducation visée à l'article 37 de la loi du 8 avril 1965. Le mineur concerné par une amende administrative n'est donc pas privé de son juge naturel et des mesures éducatives prévues par cette loi.

Le Conseil des ministres souligne à cet égard que le dispositif des lois attaquées se distingue de celui de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, censurée par l'arrêt n° 155/2002, puisque celle-ci soustrayait d'office les mineurs à l'application de la loi sur la protection de la jeunesse (alors que les lois attaquées établissent un principe de subsidiarité) et leur ouvrait un recours devant le tribunal de police qui n'offrirait pas les garanties offertes aux mineurs par le tribunal de la jeunesse (alors que les lois attaquées désignent celui-ci pour connaître des recours contre les amendes en cause), lequel peut, contrairement à ce que pensent les parties requérantes, ordonner des mesures d'investigation sur la personnalité du mineur. En tout état de cause, l'absence de sanction serait plus préjudiciable, pour la société comme pour le mineur, que l'amende administrative.

A.4.8. Les parties requérantes répondent que l'approche sécuritaire ainsi promue par le législateur est contraire au modèle protectionnel dont la valeur a pourtant été reconnue par la Cour; les mesures doivent être dictées par l'intérêt de l'enfant, conformément à l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant qui, certes privé d'effet direct en droit belge, consacre néanmoins un effet de *standstill*. La sanction

administrative est certes habillée de bienfaits éducatifs mais la recherche de l'intérêt du mineur n'est qu'aléatoire et éventuelle, de sorte que le but de la mesure n'est pas légitime.

Quant au caractère objectif de la mesure, elles répondent aussi que l'arriéré des parquets, qui détermine l'existence ou non de poursuites judiciaires, ne constitue pas un critère objectif. L'absence de poursuite peut d'ailleurs être le résultat, non pas d'un dysfonctionnement, mais d'une décision fondée sur une appréciation de la situation.

Quant au caractère pertinent de la mesure, elles répondent que l'amende prévue à charge des mineurs est dépourvue de toute efficacité pratique, un mineur n'ayant pas la jouissance légale de son patrimoine.

Quant au caractère proportionné de la mesure, elles répondent que l'intervention du juge n'est qu'hypothétique et postérieur à la sanction et que le législateur n'a pas motivé la nécessité d'une initiative du mineur à cet égard et n'a donc pas pris une mesure conforme à l'intérêt du mineur. Il n'y a par ailleurs de subsidiarité des amendes que pour les menaces, coups et blessures, injures et vols (articles 327 à 330, 398, 448, 461 et 463 du Code pénal) et non pour les dégradations de biens (articles 526, 537 et 545 du Code pénal) ni pour les faits dépenalisés par l'article 4 de la loi du 17 juin 2004 (« tags », violences légères, bruits et tapages nocturnes, etc.) pour lesquels des sanctions pourront être infligées même s'il n'y a pas de poursuites pénales. Quant aux mesures d'investigations que pourrait ordonner le juge saisi d'un recours, elles supposeraient un délai, de telle sorte que, le recours étant suspensif, la sanction ne serait infligée que plusieurs mois après les faits, ce que la loi attaquée tend précisément à éviter. Le législateur n'a donc pas envisagé de telles mesures, à moins d'avoir tablé sur le fait qu'il n'y aurait pas de recours. Ces mesures sont d'ailleurs prises, suivant l'article 49 de la loi du 8 avril 1965, « à la réquisition du ministère public », alors qu'une telle réquisition n'est pas prévue par la loi attaquée.

A.4.9. Le Conseil des ministres réplique qu'il ne faut pas confondre la légitimité de l'objectif poursuivi par la loi et la proportionnalité des mesures qu'elle contient. La surcharge des parquets est la situation de fait qui a conduit à l'adoption de cette loi, non un de ses critères d'application; l'opportunité d'engager des poursuites judiciaires continue d'être appréciée par le ministère public et les critères suivant lesquels le mineur de plus de seize ans peut se voir infliger une amende administrative sont définis de manière objective par la loi suivant la nature du fait. Ces critères sont en outre pertinents : ils ne limitent pas le rôle du ministère public au contrôle de l'existence de charges suffisantes, le procureur du Roi devant apprécier l'opportunité de l'amende pour les faits qualifiés infractions les moins graves et pouvant, pour les autres, entamer une information et, dans ce cadre, saisir le juge de la jeunesse afin que des mesures soient prises sur la base de l'article 50 de la loi du 8 avril 1965. Le système protectionnel instauré par cette loi n'a pas été abandonné par la loi attaquée, laquelle prévoit l'assistance gratuite d'un avocat, la médiation et le recours au tribunal de la jeunesse. Il y a lieu, en outre, de tenir compte des modifications qui résulteront de l'adoption du projet de loi déposé à la Chambre (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1845/001, pp. 232 à 235). Ce projet de loi prévoit l'information systématique du procureur du Roi par les fonctionnaires communaux et les services de police des faits qui ne sont punissables que par une sanction administrative; il prévoit d'associer les parents et personnes ayant la garde (dorénavant civilement responsables) du mineur à la procédure et leur permet d'interjeter appel contre la décision du tribunal de la jeunesse, lequel reste compétent si le jeune atteint l'âge de 18 ans au moment du jugement.

Selon le Conseil des ministres, il est dépourvu de pertinence d'invoquer l'arrêt n° 155/2002 de la Cour, d'une part parce que le système prévu par la loi attaquée diffère de celui établi par la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football censurée par cet arrêt et, d'autre part, parce que l'arrêt n° 98/2005 a validé les modifications apportées à la loi du 21 décembre 1998 par les lois des 10 mars 2003 et 7 mai 2004; or, la loi attaquée contient, comme la loi du 21 décembre 1998 modifiée, des garanties procédurales inspirées de la loi sur la protection de la jeunesse. Il est également dépourvu de pertinence de se prévaloir de l'arrêt n° 66/88 dès lors que c'est dans le contentieux des compétences que cet arrêt décide que la protection de la jeunesse revêt toujours une finalité d'aide et d'assistance. La communautarisation de la compétence relative à l'aide et à la protection de la jeunesse a d'ailleurs amené le législateur à réserver à l'autorité fédérale la

compétence relative à la détermination des mesures à ordonner à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et ce, afin d'assurer l'uniformité des mesures en matière de sécurité publique.

Le Conseil des ministres réplique aussi que l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant n'a pas d'effet direct et n'impose pas d'effet de *standstill* aux Etats. De toute manière, les lois attaquées ne marquent aucun recul de l'approche protectionnelle puisqu'elles tendent à permettre l'imposition à des auteurs d'infraction, en ce compris le mineur de plus de 16 ans, d'une amende administrative alors qu'il n'allait, en tout état de cause, pas faire l'objet de poursuites judiciaires. Les mineurs concernés sont donc ceux qui n'allaient pas bénéficier du régime protectionnel de la loi du 8 avril 1965. Ils bénéficient cependant des garanties de celle-ci en vertu de la loi attaquée.

Il fait valoir que le projet de loi évoqué plus haut résout la question de l'amende imposée personnellement au mineur alors qu'il ne dispose pas de la jouissance de son patrimoine.

A.4.10. Quant au grief tiré de l'impossibilité, pour les mineurs, d'interjeter appel des jugements du tribunal de la jeunesse statuant sur un recours contre une amende administrative, le Conseil des ministres rappelle qu'il n'existe pas de principe général de droit de double degré de juridiction. En effet, le mineur qui s'est vu infliger une amende administrative à la suite de la décision du ministère public de ne pas mettre en mouvement l'action publique n'est pas déféré devant le tribunal de la jeunesse en vue de se voir appliquer une mesure protectionnelle. Le tribunal est, à ce stade, saisi du recours contre l'amende infligée au mineur concerné, de sorte qu'il bénéficie déjà d'un recours par lequel une seconde autorité examinera la légalité, la proportionnalité et, en l'occurrence, l'opportunité de la mesure qui fait l'objet du recours. Le tribunal peut, en effet, réformer la décision d'amende administrative, la confirmer ou lui substituer une mesure de garde, de préservation ou d'éducation en application de la loi du 8 avril 1965. Le mineur concerné a eu ainsi l'occasion de se défendre, assisté par son avocat commis d'office, devant les autorités communales. Le tribunal de la jeunesse statue donc à son égard sur recours. Par contre, le mineur qui fait l'objet d'une mesure protectionnelle à la suite des poursuites engagées à son encontre par le ministère public n'a pas encore exercé le recours qui lui est ouvert en vertu de l'article 58 de la loi du 8 avril 1965. Le tribunal statue à son égard en premier ressort.

Le Conseil des ministres indique encore que le recours et l'assistance d'un avocat commis d'office, prévus par les dispositions attaquées, sont gratuits et que l'article 119<sup>ter</sup> de la Nouvelle loi communale rend obligatoire, lorsqu'il s'agit de mineurs, la procédure de médiation qu'il prévoit.

A.4.11. Les parties requérantes répondent que l'on ne peut confondre le recours introduit contre la décision d'une autorité administrative qui est partie à la cause avec un véritable droit d'appel d'un jugement rendu par un juge présentant les garanties essentielles d'indépendance et d'impartialité. L'absence des parents ou tuteurs à la cause et l'absence de droit d'appel peuvent être particulièrement attentatoires au droit au respect de la vie privée et familiale et contraires à l'article 40, paragraphe 2, lu en combinaison avec l'article 9, de la Convention internationale des droits de l'enfant. Quant à la médiation, elle ne fait pas en soi obstacle à l'imposition d'une mesure administrative et constitue en outre une discrimination puisque les personnes poursuivies par le parquet ne peuvent plus être sanctionnées si la médiation aboutit, alors que celles qui sont poursuivies administrativement peuvent, même en cas de succès de la médiation, être sanctionnées. En outre, cette procédure ne prévoit pas que les mineurs soient représentés par leurs parents ou tuteurs, alors qu'ils sont frappés, en matière civile, d'une incapacité générale et ne peuvent donc s'engager à payer une somme d'argent à la victime. La désignation gratuite d'un avocat et la possibilité d'un recours sans frais ne suffisent pas à supprimer le caractère disproportionné de la mesure.

A.4.12. Quant au recours au tribunal de la jeunesse, le Conseil des ministres soutient que le mineur dispose de l'assistance d'un avocat, que le recours est gratuit et que l'on ne peut invoquer les mauvaises raisons pour lesquelles ce recours ne serait pas exercé : la Cour ne peut en effet contrôler la constitutionnalité d'une application discriminatoire de la loi. La situation est d'ailleurs identique lorsqu'il s'agit de saisir la chambre de la jeunesse de la cour d'appel d'un recours contre la décision du tribunal.

La Cour n'est pas davantage compétente pour connaître de l'application de la loi en ce qui concerne le régime de subsidiarité. Par ailleurs, celui-ci ne peut, par définition, être appliqué si aucune peine n'est prévue et si aucune poursuite judiciaire ne peut par conséquent être engagée. Cela n'implique aucune disproportion, un recours contre l'amende administrative étant ouvert devant le tribunal de la jeunesse. Le projet de loi évoqué plus haut répond aux griefs des requérants en ouvrant aux parties un recours contre les décisions du tribunal substituant à l'amende une mesure de garde, de préservation ou d'éducation.

Enfin, le Conseil des ministres estime qu'il est justifié que la procédure de médiation ne fasse pas obstacle à l'imposition d'une amende administrative. La médiation ne peut en effet aboutir à un résultat satisfaisant que si les personnes s'y engagent librement. Or, le dialogue partirait sur une base faussée si le mineur savait qu'en s'engageant dans la médiation, aucune amende ne pourrait lui être imposée.

*Quant au deuxième moyen dans l'affaire n° 3278 et au deuxième moyen dans l'affaire n° 3279*

A.5. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les principes généraux du droit pénal, en ce que l'article 2 de la loi du 17 juin 2004 (modifiant l'article 119bis, § 2, de la Nouvelle loi communale) et l'article 4 de la loi du 7 mai 2004 (remplaçant l'article 119bis, § 2, de la Nouvelle loi communale) ne prévoient contre les sanctions administratives qu'elles instituent, autres que l'amende, aucune voie de recours présentant les mêmes garanties fondamentales que celles dont disposent les justiciables auxquels l'amende est infligée.

A.6.1. Les parties requérantes exposent que l'article 2 de la loi du 17 juin 2004 prévoit quatre types de sanctions administratives et que la loi du 7 mai 2004 prévoit que, parmi ces quatre types de sanction, seule l'amende peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal de police. Or, les sanctions administratives prévues par la loi du 17 juin 2004 sont de nature pénale et ont un caractère dissuasif puisqu'elles ont vocation à s'appliquer à tous les citoyens, et tendent à réprimer un comportement déterminé et à punir ses auteurs. Le législateur est donc tenu de mettre en place un régime garantissant les droits fondamentaux prévus à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, ce qui suppose le droit à un recours effectif devant un tribunal indépendant et impartial : un contrôle doit pouvoir être exercé *a posteriori* par un organe judiciaire de pleine juridiction, ce qui implique le pouvoir de réformer en tout point la décision rendue par l'organe inférieur. Ces exigences ne sont pas respectées par les dispositions en cause car s'il est vrai que si le justiciable peut, en l'espèce, introduire contre les sanctions administratives autres que des amendes un recours auprès du Conseil d'Etat, il faut constater que les pouvoirs du tribunal de police consacrés à l'article 119bis, § 12, de la Nouvelle loi communale et ceux du Conseil d'Etat sont différents à plusieurs égards : le tribunal de police saisi d'un recours contre une amende administrative juge en effet de la légalité et de la proportionnalité de la sanction et peut soit confirmer soit réformer la décision du fonctionnaire; tel n'est manifestement pas le cas du Conseil d'Etat, qui n'a que le pouvoir de suspendre et/ou d'annuler, et non de réformer, une décision administrative.

A.6.2. Le Conseil des ministres allègue que la seconde partie requérante, D.E.I. Belgique, n'a pas intérêt au moyen, le grief ne concernant pas les mineurs d'âge qui ne sont concernés que par les amendes administratives, alors que D.E.I. Belgique a pour objet de faire progresser, protéger et défendre les droits de l'enfant dans tous les domaines et tout particulièrement ceux qui figurent dans les déclarations et instruments internationaux.

Les parties requérantes acquiescent, s'il est établi que les autres sanctions administratives ne concernent pas les mineurs.

A.6.3. Le Conseil des ministres soutient aussi qu'en tant qu'il est dirigé contre la loi du 7 mai 2004, le deuxième moyen dans l'affaire n° 3279 n'est pas recevable parce que l'organisation des sanctions administratives autres que l'amende administrative, et donc des éventuels recours y relatifs, est exclusivement réglée par la loi du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle loi communale, visée dans l'affaire n° 3278.

Les parties requérantes répondent que la loi du 17 juin 2004 énonce les catégories de sanctions et que la loi du 7 mai 2004 prévoit des recours spécifiques contre l'ensemble de ces sanctions. Les deux lois sont



intrinsèquement liées et c'est ensemble qu'elles modifient en profondeur l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale. L'inconstitutionnalité de l'une entraîne celle de l'autre et l'ordonnance de la Cour du 12 janvier 2005 a constaté leur connexité.

A.6.4. Quant au fond, le Conseil des ministres soutient que le recours ouvert devant le Conseil d'Etat à l'encontre des sanctions administratives visées à l'article 119*bis*, § 2, nouveau, répond aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et que la compétence d'annuler une décision illégale ou disproportionnée répond à l'exigence de la « pleine juridiction ». En vertu de celle-ci, la juridiction de recours doit disposer du pouvoir d'examiner le grief et d'annuler la décision contestée et de renvoyer l'affaire pour une nouvelle décision (Cour européenne des droits de l'homme, *Kingsley c. Royaume-Uni* du 7 novembre 2000). Le Conseil d'Etat peut annuler une décision administrative pour violation du principe de proportionnalité.

Les parties requérantes répondent que si le législateur a permis à l'administration de moduler les amendes, dont le montant peut aussi être modulé, sur recours, par le juge de police, c'est bien qu'il considérait que les recours de droit commun ne présentaient pas les mêmes garanties. En effet, sauf habilitation législative, le principe de la séparation des pouvoirs interdit normalement au juge de se substituer à l'autorité administrative; la marge de manœuvre dont dispose le Conseil d'Etat est particulièrement étroite et les recours qu'on lui adresse ne sont jamais suspensifs (contrairement à ceux adressés au tribunal de police). Le législateur n'a pas justifié cette différence de procédure et la circonstance que les deux types de recours respecteraient l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne la justifie pas non plus. A titre subsidiaire, si les sanctions autres que les amendes administratives s'appliquaient aussi aux mineurs, la mesure n'en serait que plus disproportionnée.

- B -

### *Quant aux dispositions attaquées*

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation 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 (affaire n° 3279) et de la loi du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle loi communale (affaire n° 3278).

Il résulte cependant de l'exposé des moyens que ceux-ci portent, d'une part, sur les articles 2, 3 et 4 de la loi du 7 mai 2004 en ce que le premier rétablit l'article 36, alinéa 1er, 5°, de la loi du 8 avril 1965, le deuxième insère un article 37*bis*, 1°, dans la même loi et le troisième remplace l'article 119*bis*, § 12, de la Nouvelle loi communale, et, d'autre part, sur les articles 2.1, 2.3 et 2.4 de la loi du 17 juin 2004 en ce qu'ils remplacent les paragraphes 1er, 2, 8 et 9*bis* de l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale.

B.1.2. L'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale, modifié par les dispositions attaquées, dispose :

« § 1er. 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.

§ 2. Les peines établies par le conseil communal ne peuvent excéder les peines de police.

Les sanctions administratives qui peuvent être établies par le conseil communal sont :

1° l'amende administrative s'élevant au maximum à 250 euros;

2° la suspension administrative d'une autorisation ou permission délivrée par la commune;

3° le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune;

4° la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif.

Par dérogation au § 1er, le conseil communal peut, dans ses règlements et ordonnances, prévoir la sanction administrative visée à l'alinéa 2, 1°, pour une infraction aux articles 327 à 330, 398, 448, 461, 463, 526, 537 et 545 du Code pénal.

L'amende administrative est infligée par le fonctionnaire appartenant à une des catégories déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et désigné à cette fin par le conseil communal, ci-après dénommé ' le fonctionnaire '. Ce fonctionnaire ne peut être le même que celui qui, en application du § 6, constate les infractions.

La suspension, le retrait et la fermeture, visés à l'alinéa 2, sont imposés par le Collège des bourgmestre et échevins.

Sans préjudice du § 10, alinéa 2, le conseil communal établit la manière dont la sanction est notifiée à l'auteur de l'infraction.

Les mineurs ayant atteint l'âge de 16 ans accomplis au moment des faits peuvent faire l'objet de l'amende administrative visée à l'alinéa 2, 1°. Toutefois, dans ce cas, le maximum est fixé à 125 euros ».

« § 8. Si l'infraction est passible d'une sanction administrative, visée au § 2, alinéa 2, 1°, ou d'une peine prévue par les articles 327 à 330, 398, 448, 461 et 463. du Code pénal, le fonctionnaire ne peut infliger une amende administrative qu'au cas où le procureur du Roi a, dans un délai de deux mois, fait savoir qu'il trouve cela opportun et que lui-même ne réservera pas de suite aux faits.

Si l'infraction est passible d'une sanction administrative visée au § 2, alinéa 2, 1°, ou d'une peine prévue par les articles 526, 537 et 545 du Code pénal, 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. Cette communication éteint la possibilité pour le fonctionnaire d'imposer une amende administrative. Le fonctionnaire ne peut infliger l'amende administrative avant l'échéance de ce délai. Passé celui-ci, les faits ne pourront être sanctionnés que de manière administrative. Le fonctionnaire peut, cependant, infliger une amende administrative avant l'échéance de ce délai si, avant l'expiration de celui-ci, le procureur du Roi, sans remettre en cause la matérialité de l'infraction, a fait savoir qu'il ne réservera pas de suite aux faits ».

« § 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'intérêts, 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 personnes qui en ont la garde ou qui sont investies d'un droit d'action ».

« § 12. La commune, en cas de non-imposition d'une amende administrative, ou le contrevenant peut introduire un recours par requête écrite auprès du tribunal de police dans le mois de la notification de la décision.

Cependant, si la décision se rapporte aux mineurs ayant atteint l'âge de seize ans accomplis au moment des faits, le recours est gratuit et est introduit auprès du tribunal de la jeunesse.

Le tribunal de police ou le tribunal de la jeunesse statuent, dans le cadre d'un débat contradictoire et public, sur les recours introduits contre les sanctions administratives visées au § 2, alinéa 2, 1. Il juge de la légalité et de la proportionnalité de l'amende imposée.

Il peut soit confirmer, soit réformer la décision du fonctionnaire.

Le tribunal de la jeunesse peut, lorsqu'il est saisi d'un recours contre une sanction administrative, substituer à celle-ci une mesure de garde, de préservation ou d'éducation telle qu'elle est prévue par l'article 37 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse.

La décision du tribunal de police ou du tribunal de la jeunesse n'est pas susceptible d'appel.

Sans préjudice des alinéas précédents et de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, les dispositions du Code judiciaire s'appliquent au recours auprès du tribunal de police ».

B.1.3. Les articles 36, alinéa 1er, et 37bis de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse disposent :

« Art. 36. Le tribunal de la jeunesse connaît :

[...]

5° du recours introduit par requête écrite et gratuite contre la décision d'imposer ou de ne pas imposer une sanction administrative prévue à l'article 119bis, § 2, alinéa 2, 1°, de la Nouvelle loi communale, à l'égard des mineurs ayant atteint l'âge de seize ans accomplis au moment des faits;

[...] ».

« Art. 37bis. Les mineurs peuvent faire l'objet d'une sanction administrative visée à :

1° l'article 119bis, § 2, alinéa 2, 1°, de la Nouvelle loi communale, si le mineur a atteint l'âge de seize ans accomplis au moment des faits;

[...] ».

B.1.4. L'article 21 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses a modifié, notamment, l'article 119bis, §§ 2, 8, 9bis et 12, de la Nouvelle loi communale et y a inséré un paragraphe 8bis. La loi du 20 juillet 2005 étant entrée en vigueur le 8 août 2005, les dispositions attaquées ont pu, jusqu'à cette date, être appliquées.

B.2. Les dispositions attaquées ont fait l'objet de deux projets de loi examinés simultanément. L'exposé des motifs énonce :

« 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 de questions 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. A ce titre, on constate que nombre d'incivilités érigées en infractions ne sont plus effectivement 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'Etat.

Telle est la raison pour laquelle le gouvernement a établi un projet de loi dont l'objectif est à la fois de réprimer effectivement ces incivilités, ainsi qu'un certain nombre de comportements qui sont encore exclusivement du ressort de la loi pénale et de les sanctionner également d'une façon administrative. Le présent projet vise, tout en garantissant pleinement l'exercice des droits de la défense, à éviter que ne se perpétue un climat d'impunité qui serait profondément préjudiciable à tous.

A 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.

[...]

Il s'indique, dès lors, de présenter les grands axes du présent projet de loi. Celui-ci vise à dépenaliser un certain nombre d'infractions qui constituent l'essence même de ces incivilités afin qu'elles fassent l'objet de sanctions administratives. Pour les infractions d'une nature analogue qui sont maintenues dans le Code pénal, il y a lieu de préciser comment peuvent coexister les principes d'une sanction pénale et d'une sanction administrative. A ce propos, il a été veillé ainsi que l'a suggéré la section de législation du Conseil d'Etat, à concevoir un système qui garantisse le plein et entier respect du principe *non bis in idem*, tel qu'il est consacré par l'article 14, § 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Il convient, en outre, de préciser les moyens qui peuvent être mis en œuvre pour constater ces infractions et la manière de prendre les sanctions, tout en garantissant les droits de défense et notamment un droit de recours.

Enfin, il y a lieu de préciser les règles qui s'appliquent aux mineurs, responsables d'incivilités, qui peuvent, dans certaines circonstances, être l'objet de sanctions administratives » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2366/001 et 2367/001, pp. 4 et 5).

#### *Quant aux premiers moyens dans les affaires n<sup>os</sup> 3278 et 3279*

B.3. Les moyens sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec ses articles 13 (affaires n<sup>os</sup> 3278 et 3279) et 151 (affaire n<sup>o</sup> 3279), avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 2, 3 et 40 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

B.4.1. Les parties requérantes font valoir, dans les deux affaires, que les mineurs ayant atteint l'âge de 16 ans accomplis au moment des faits, auxquels sont infligées des sanctions administratives sur la base des dispositions attaquées, sont traités de manière discriminatoire en ce qu'ils ne bénéficient pas des mêmes garanties procédurales que les mineurs poursuivis par le ministère public pour des faits qualifiés infractions : les seconds relèvent en règle du juge de la jeunesse, lequel intervient sur saisine exclusive du procureur du Roi, est indépendant et impartial et prend des mesures de protection qui sont fonction de la personnalité des mineurs et du milieu dans lequel ils vivent; ils bénéficient ainsi d'une approche différenciée et individuelle, sont présumés pénalement irresponsables et peuvent toujours faire appel des décisions prises à leur égard; les premiers, en revanche, seraient tributaires de la décision du fonctionnaire désigné par la loi, seraient présumés pénalement responsables et traités comme des adultes auxquels seraient infligées, sans investigation, des amendes à caractère pénal; le juge de la jeunesse ne pourrait intervenir que si le mineur en prend l'initiative, ne pourrait procéder aux mesures d'investigation prévues à l'article 50 de la loi du 8 avril 1965 et rendrait des décisions qui ne seraient pas susceptibles d'appel.

B.4.2. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, les deux catégories de mineurs visées dans les moyens sont comparables puisqu'il s'agit, dans les deux cas, de mineurs qui ont commis des faits définis par la loi.

B.4.3. Dans l'exposé des motifs, la situation des mineurs est présentée comme suit :

« Dans le cadre du présent projet, les mineurs peuvent faire l'objet de sanctions administratives, mais pour ce qui les concerne l'amende administrative ne peut excéder 125 euros.

Des garanties particulières sont mises en œuvre afin de leur ouvrir un recours devant le tribunal de la jeunesse, d'en garantir la gratuité et de leur offrir l'assistance d'un avocat.

De même, à la suite de la suggestion judiciaire de la section de législation du Conseil d'Etat, il a été prévu que le tribunal de la jeunesse pouvait 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 1965 relative à la protection de la jeunesse. La section de législation estime qu'il est néanmoins curieux qu'un mineur se voit appliquer une mesure de garde, de préservation et de protection à la suite de l'initiative personnelle qu'il aura prise de former un recours contre la sanction administrative prise à son égard alors qu'en principe le tribunal de la jeunesse peut agir en ce domaine indépendamment d'une initiative prise par le mineur lui-même. Cette anomalie ne paraît pas revêtir un caractère disproportionné dès lors qu'elle n'a d'autre objet que d'offrir une garantie supplémentaire au mineur par rapport à la situation qui aurait été la sienne s'il avait été majeur » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2366/001 et 2367/001, p. 8).

B.4.4. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, l'application du nouveau régime dépend, non pas de l'arriéré qui affecterait les parquets, mais des critères objectifs qui figurent à l'article 119*bis*, §§ 2 et 8, de la Nouvelle loi communale.

B.4.5. L'instauration d'amendes administratives en vue de réprimer les comportements visés par la loi attaquée permet de réaliser les objectifs de prévention et de répression poursuivis par le législateur, comme l'ont exprimé les travaux préparatoires cités en B.2.

B.4.6. La Cour doit vérifier si ces mesures résistent au contrôle de proportionnalité dans l'hypothèse où les amendes administratives seraient appliquées à des mineurs de la manière et selon la procédure fixées dans les dispositions attaquées.

B.4.7. L'application de ces sanctions administratives priverait certains mineurs de plusieurs garanties procédurales que la loi précitée du 8 avril 1965 a instaurées pour l'ensemble des mineurs, quelle que soit la gravité des faits. Il ressort en effet des dispositions attaquées que les sanctions administratives qui peuvent être infligées aux mineurs concernés le sont à l'intervention du fonctionnaire visé à l'article 119*bis*, § 2, alinéa 4, nouveau, de la Nouvelle loi communale, alors que les mesures qui peuvent être prises sur la base de la loi du 8 avril 1965 le sont à l'intervention du tribunal de la jeunesse.

B.4.8. Le législateur a toutefois constaté que des mesures particulières devaient être prises en ce qui concerne les mineurs « compte tenu du fait que ce sont malheureusement

souvent ceux-ci qui sont les auteurs d'incivilités et qu'ils risquent dès lors d'être souvent concernés par la nouvelle procédure administrative mise en place » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2366/003, p. 6). Le législateur a, en outre, pu estimer qu'il était souhaitable que de telles mesures puissent, dans un but éducatif, être prises rapidement et que la procédure qu'il retenait pouvait, à cet égard, présenter plus de garanties que la procédure judiciaire. Il en est d'autant plus ainsi qu'en l'espèce, la loi ne vise que les mineurs de plus de 16 ans et entend accompagner les nouvelles mesures de garanties s'inspirant de celles contenues dans les mesures antérieures ou prenant en compte la situation des mineurs : tel est le cas de l'amende, dont le montant ne peut excéder la moitié de celle pouvant être infligée aux majeurs (article 119*bis*, § 2, alinéa 7, de la Nouvelle loi communale), du pouvoir conféré au juge de la jeunesse de substituer à la sanction une mesure de garde, de prévention ou d'éducation prévue par l'article 37 de la loi du 8 avril 1965 (article 119*bis*, § 12, de la même loi), de l'assistance d'un avocat désigné d'office (article 119*bis*, § 9*bis*, et *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2366/003, p. 6), de l'obligation de procéder à une médiation lorsque des mineurs sont en cause (article 119*ter*) et de l'absence d'inscription au casier judiciaire (*ibid.*, DOC 50-2366/001 et 2367/001, p. 7). La circonstance que l'exercice des pouvoirs que la loi attribue au juge de la jeunesse en cas de recours, joint au caractère suspensif de ce recours, mettrait en cause, selon les parties requérantes, l'objectif de rapidité de la sanction que la loi attaquée entend poursuivre n'implique pas que, faute d'atteindre son objectif, la loi serait discriminatoire.

B.5.1. Les parties requérantes font cependant valoir que les mineurs visés par l'article 119*bis*, § 12, alinéa 6, seraient discriminatoirement privés de la possibilité d'introduire un recours contre les décisions du tribunal de la jeunesse.

B.5.2. Les décisions prises par ce tribunal sur la base de la loi du 8 avril 1965 peuvent faire l'objet de recours. Sans doute la décision par laquelle le tribunal réforme la décision du fonctionnaire relative à l'amende constitue-t-elle une décision d'appel. Dès lors cependant que le tribunal peut aussi, en vertu de l'article 119*bis*, § 12, alinéa 5, remplacer la sanction administrative par une mesure de garde, de préservation ou d'éducation visée à l'article 37 de



la loi du 8 avril 1965 et qu'une telle mesure, lorsqu'elle est prise sur la base de cet article 37, peut faire l'objet d'un appel, il n'est pas raisonnablement justifié qu'elle ne puisse en faire l'objet lorsqu'elle est prise sur la base de l'article 119*bis*, § 12, alinéa 5.

L'article 119*bis*, § 12, alinéa 6, dans la rédaction qui lui avait été donnée par la loi du 7 mai 2004, viole donc, dans cette mesure, les dispositions invoquées par les moyens.

B.6.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 3278 font en outre valoir qu'en prévoyant que le procureur du Roi, lorsqu'il s'agit d'infractions concernant des dégradations de biens (articles 526, 537 et 545 du Code pénal), ne dispose que d'un délai d'un mois pour juger de l'opportunité des poursuites, l'article 119*bis*, § 8, alinéa 2, crée une discrimination entre justiciables suivant la charge de travail des parquets, dès lors qu'une charge légère, contrairement à une charge lourde, permettra au procureur du Roi de constater, dans ce délai, l'insuffisance de la matérialité des faits ou l'absence d'infraction, de sorte que le fonctionnaire communal ne pourra plus exercer son pouvoir de sanction; la disposition attaquée porterait une atteinte discriminatoire à l'article 151 de la Constitution, en enlevant au ministère public la possibilité de vérifier la matérialité des faits et d'apprécier s'il s'agit d'une infraction ou s'il existe des causes de justification.

B.6.2. L'article 151, § 1er, de la Constitution dispose :

« Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et des poursuites individuelles, sans préjudice du droit du Ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite ».

B.6.3. Le législateur a constaté que « l'évolution de la société et la masse toujours plus importante de questions 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 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2366/001 et 2367/001, p. 4) et, faisant usage du pouvoir

d'appréciation qui lui appartient, a estimé devoir prendre des mesures pour remédier à cette situation. La mesure attaquée, qui permet au fonctionnaire qu'elle désigne d'agir lorsque le ministère public s'abstient de le faire dans le délai qu'elle fixe, correspond à l'objectif poursuivi. Elle ne constitue pas une mesure disproportionnée : d'une part parce qu'elle porte sur les seules infractions tenant à la dégradation de certains biens et non, notamment, sur celles, plus graves, tenant aux menaces, coups et blessures, injures et vols, visées à l'article 119*bis*, § 8, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale, pour lesquelles le ministère public garde son pouvoir d'appréciation, d'autre part, parce que les peines qui sanctionnent les infractions en cause ne peuvent être tenues pour excessives et peuvent être contestées devant un juge.

B.7. Toutefois, en ne prévoyant pas que les personnes qui ont la garde du mineur concerné seront associées à la procédure comme le prévoit l'article 46 de la loi du 8 avril 1965 pour les mesures qui sont prises en vertu de cette loi, les dispositions attaquées créent une différence de traitement dont la Cour n'aperçoit pas la justification. Cette différence est d'autant moins justifiable que ces personnes ont la jouissance légale des biens du mineur et que celui-ci peut, sur la base des dispositions attaquées, être condamné au paiement d'amendes administratives. La circonstance, invoquée par le Conseil des ministres, qu'un projet de loi déposé à la Chambre des représentants le 7 juin 2005 - devenu entre-temps la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses (article 21) - contiendrait des dispositions permettant de résoudre cette difficulté ne suffit pas à établir la constitutionnalité de l'article 119*bis*, § 9*bis*, dans la rédaction qui lui avait été donnée par la loi du 17 juin 2004, dès lors qu'il a pu s'appliquer entre le moment de son entrée en vigueur et celui de l'entrée en vigueur de la disposition qui le modifie. L'inconstitutionnalité de la disposition attaquée ayant cependant disparu depuis que l'article 21 de la loi du 20 juillet 2005 précitée a complété l'article 119*bis*, § 9*bis*, de la Nouvelle loi communale, d'un alinéa prévoyant que les personnes ayant la garde du mineur sont associées à la procédure en cause, l'article 119*bis*, § 9*bis*, ne doit être annulé qu'en ce qu'il ne prévoit pas cette mesure et qu'en ce qui concerne

la période comprise entre la date d'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2004 (1er avril 2005) et celle de la loi du 20 juillet 2005 (8 août 2005).

*Quant aux seconds moyens dans les affaires n<sup>os</sup> 3278 et 3279*

B.8. Les moyens sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les principes généraux du droit pénal.

B.9.1. Les parties requérantes font valoir que l'article 119*bis*, § 2 et § 12, alinéas 3 et 4, de la Nouvelle loi communale crée une différence de traitement injustifiée entre les justiciables auxquels est infligée une amende prévue par l'article 119*bis*, § 2, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, et ceux auxquels est infligée l'une des autres sanctions prévues par cette disposition : alors que les premiers, en pouvant saisir le tribunal de police, disposent d'un recours de pleine juridiction, les seconds ne peuvent obtenir que l'annulation de la sanction par le Conseil d'Etat, lequel ne peut réformer la décision administrative.

B.9.2. Le Conseil des ministres fait valoir que le moyen soulevé dans l'affaire n° 3279 est irrecevable, en ce qu'il porte sur la loi du 7 mai 2004.

Les parties requérantes se réfèrent, dans leurs deux requêtes, tant à l'article 119*bis*, § 2, de la Nouvelle loi communale (prévoyant les différentes sanctions administratives), remplacé par l'article 2 de la loi du 17 juin 2004, qu'à l'article 119*bis*, § 12, de la Nouvelle loi communale (prévoyant un recours contre les sanctions administratives), remplacé par l'article 4 de la loi du 7 mai 2004.

Le moyen est donc recevable.

B.9.3. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt au moyen dans le chef de la seconde partie requérante, l'a.s.b.l. « Défense des Enfants - International - Belgique - Branche

francophone (D.E.I. Belgique) », les dispositions en cause étant relatives à des mesures qui ne peuvent être prises à l'égard des mineurs, dont la défense constitue son objet social.

Dès lors qu'il y a lieu de répondre au moyen en ce qui concerne la première partie requérante, l'exception ne doit pas être examinée.

B.10. Que les sanctions prévues par l'article 119*bis*, § 2, alinéa 2, 2°, 3° et 4°, concernent des « droits et obligations de caractère civil » ou qu'elles soient de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, les justiciables auxquels elles sont infligées doivent pouvoir prétendre à un contrôle juridictionnel effectif.

B.11. Les sanctions autres que l'amende ne peuvent être imposées qu'après que le contrevenant a reçu un avertissement préalable, qui comprend un extrait du règlement ou de l'ordonnance transgressé (article 119*bis*, § 4, de la Nouvelle loi communale). Selon le paragraphe 5, alinéa 1er, du même article, « la sanction administrative est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent, et en fonction de l'éventuelle récidive ».

B.12. A l'inverse des amendes, qui peuvent punir toute infraction aux règlements et ordonnances de la commune et qui sont infligées par le fonctionnaire désigné à cette fin par la commune, la suspension ou le retrait d'autorisation ou de permission, de même que la fermeture d'un établissement, ne sont permis, en ce qui concerne les deux premières mesures, et ne peut se concevoir, en ce qui concerne la troisième, que comme suspendant ou retirant des autorisations ou permissions délivrées par l'autorité communale. Les trois mesures entrent dans la compétence, qui appartient aux communes, d'accorder, de refuser ou de retirer de telles autorisations ou permissions, leurs décisions pouvant être attaquées devant le Conseil d'Etat.

B.13. Le législateur a pu raisonnablement considérer que les recours contre les mesures prévues à l'article 119*bis*, § 2, 2°, 3° et 4°, participaient du même contentieux que celui que

connaît déjà le Conseil d'Etat et que celui-ci était le mieux à même d'apprécier la légalité de ces mesures.

B.14.1. Dans la matière relative aux autorisations et permissions d'exploiter un établissement, le Conseil d'Etat procède à un contrôle juridictionnel approfondi, tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux du droit. Le Conseil d'Etat examine à cet égard si la décision de l'autorité soumise à son contrôle est fondée en fait, si elle procède de qualifications juridiques correctes et si la mesure n'est pas manifestement disproportionnée au fait établi. Lorsqu'il annule cette dernière, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt du Conseil d'Etat : si l'autorité prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision; si elle s'en tient à l'annulation, l'acte attaqué est réputé ne pas avoir existé (comparer : Cour européenne des droits de l'homme, *Kingsley c. Royaume Uni*, 7 novembre 2000, § 58).

B.14.2. En outre, le Conseil d'Etat peut, dans les conditions prévues par l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ordonner la suspension de l'exécution de la décision d'imposer les sanctions, le cas échéant en statuant en extrême urgence.

B.15. Les justiciables disposent donc d'un recours effectif, devant une juridiction indépendante et impartiale, contre la sanction administrative qui peut leur être infligée.

La disposition en cause n'a pas pour effet de limiter de manière disproportionnée les droits des personnes concernées.

B.16. Le moyen ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 119*bis*, § 12, alinéa 6, de la Nouvelle loi communale, dans la rédaction qui lui avait été donnée par l'article 4 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 »;

- annule, pour la période du 1er avril 2005 au 7 août 2005 inclus, l'article 119*bis*, § 9*bis*, de la Nouvelle loi communale, dans la rédaction qui lui avait été donnée par l'article 2 de la loi du 17 juin 2004 « modifiant la Nouvelle loi communale »;

- rejette les recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 18 janvier 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior