

Numéro du rôle : 5878
Arrêt n° 45/2015 du 23 avril 2015

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de la loi du 19 juillet 2013 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait, introduit par l'ASBL « Liga voor Mensenrechten » et l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 14 mars 2014 et parvenue au greffe le 17 mars 2014, un recours en annulation de la loi du 19 juillet 2013 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait (publiée au *Moniteur belge* du 16 septembre 2013, deuxième édition), a été introduit par l'ASBL « Liga voor Mensenrechten » et l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », assistées et représentées par Me D. Pattyn, avocat au barreau de Bruges.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me A. Wirtgen, avocat au barreau de Bruxelles, 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 25 novembre 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 17 décembre 2014 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 17 décembre 2014.

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

## II. *En droit*

- A -

### *Quant au premier moyen*

A.1. Dans le premier moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 3 de la loi attaquée est incompatible avec les articles 10, 11 et 22bis de la Constitution, combinés avec les articles 3 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant. La disposition attaquée abaisse à quatorze ans l'âge auquel un mineur peut recevoir une sanction administrative communale.

### *Position des parties requérantes*

A.2. La disposition attaquée abaisserait sérieusement le niveau de protection offert aux mineurs. En effet, le titre préliminaire de la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse exigerait que l'administration de la justice des mineurs poursuive des objectifs d'éducation, de responsabilisation et de réinsertion sociale ainsi que de protection de la société et que ces procédures s'accompagnent de certaines garanties, comme la surveillance,

la discipline et l'encadrement. La disposition attaquée serait contraire à cette nature particulière du droit de la protection de la jeunesse et ce, en outre, à partir d'un plus jeune âge qu'auparavant.

Dans son arrêt n° 6/2006 du 18 janvier 2006, la Cour n'aurait admis l'infliction de sanctions administratives communales aux mineurs que parce que la limite d'âge était fixée à seize ans et parce qu'elle était entourée de garanties juridiques spéciales. Par ailleurs, la Cour aurait déjà jugé à cet égard que l'infliction d'une interdiction de stade à des mineurs était insuffisamment entourée de garanties procédurales spéciales. De même, les règles en matière de dessaisissement et en matière d'infractions de roulage ne seraient applicables qu'à partir de l'âge de seize ans.

Les parties requérantes relèvent également que le Comité des droits de l'enfant a suggéré de situer les poursuites contre les mineurs dans le cadre de procédures judiciaires. Selon ce Comité, les sanctions administratives communales devraient être intégrées dans le système du droit de la jeunesse et il conviendrait d'évaluer leur conformité à la Convention relative aux droits de l'enfant.

A.3. Enfin, les parties requérantes font valoir que l'abaissement d'âge attaqué n'est pas raisonnablement proportionné à la réalité des incivilités et des infractions commises par des mineurs. Par ailleurs, cet abaissement d'âge n'a pour ainsi dire pas été motivé dans les travaux préparatoires.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.4. Le Conseil des ministres soutient en ordre principal que le premier moyen n'est pas suffisamment développé pour être recevable. Il ne ferait qu'énumérer quelques dispositions constitutionnelles et conventionnelles pertinentes, sans que ces normes soient mises en rapport avec la critique portant sur l'abaissement d'âge attaqué. Le Conseil des ministres n'aurait ainsi pas l'occasion de se défendre correctement contre le premier moyen.

A.5. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que le premier moyen est partiellement irrecevable, au motif que la Cour ne serait pas compétente pour exercer un contrôle au regard des articles 3 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

A.6.1. En ordre tout à fait subsidiaire, le Conseil des ministres allègue que le premier moyen n'est pas fondé.

A.6.2. Premièrement, les articles 10 et 11 de la Constitution ne seraient pas violés, étant donné que les parties requérantes ne précisent pas quelles catégories de personnes doivent être comparées.

Par ailleurs, la disposition attaquée poursuivrait un objectif légitime, à savoir sanctionner rapidement les contrevenants mineurs, le cas échéant par une mesure pédagogique, et éviter par conséquent l'impunité et les incivilités. Le législateur aurait constaté que l'âge auquel les mineurs commettent pour la première fois des incivilités ne fait que baisser.

En outre, la différence de traitement entre les mineurs qui sont poursuivis par le parquet et les mineurs qui se voient infliger une sanction administrative communale reposerait sur un critère objectif, étant donné que les articles 2 et 3 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales (ci-après : la loi du 24 juin 2013) prévoient quels comportements peuvent être sanctionnés par une sanction administrative communale.

La disposition attaquée serait également proportionnée au but poursuivi, ainsi que la Cour l'a déjà jugé par son arrêt n° 6/2006, du 18 janvier 2006. En effet, la procédure par laquelle une sanction administrative communale peut être infligée serait assortie de garanties spéciales qui prennent en compte la situation spécifique du mineur. Le juge de la jeunesse pourrait aussi remplacer la sanction administrative communale par une mesure de garde, de préservation et d'éducation. Il faudrait par ailleurs tenir compte du fait que l'amende que les mineurs peuvent se voir infliger est limitée à 175 euros. En outre, les mesures qui peuvent être prises ont un caractère plus pédagogique que purement répressif.

A.6.3. La disposition attaquée ne violerait pas davantage l'article 22*bis* de la Constitution, étant donné qu'au vu de ses travaux préparatoires, cette disposition a un caractère purement symbolique et n'a donc pas l'effet de *standstill* que les parties requérantes lui donnent. Dans la mesure où cette disposition exige que l'intérêt de l'enfant soit primordial dans le cadre des décisions relatives aux mineurs, le Conseil des ministres souligne les garanties procédurales spéciales qui sont prévues pour l'infliction de sanctions administratives communales aux mineurs.

A.6.4. Enfin, la disposition attaquée ne violerait pas davantage l'article 23 de la Constitution, étant donné qu'aucun des droits qui sont mentionnés dans cet article ne concerne spécifiquement la situation juridique des mineurs.

#### *Quant au deuxième moyen*

A.7. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 2 de la loi attaquée est incompatible avec les articles 10, 11, 13, 22*bis* et 23 de la Constitution, combinés avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec les articles 3 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant et avec le droit à un procès équitable, avec le principe du raisonnable et avec le principe de proportionnalité. La disposition attaquée prévoit que les mineurs peuvent introduire un recours devant le juge de la jeunesse contre la sanction administrative communale imposée.

Le moyen comprend trois branches. Selon le Conseil des ministres, ces trois branches sont irrecevables parce qu'elles sont insuffisamment développées. Les normes de contrôle ne seraient pas mises en relation avec la critique de la procédure de recours attaquée.

#### *Quant à la première branche du second moyen*

A.8. Dans la première branche du second moyen, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée viole le droit d'accès au juge en ce qu'elle ne prévoit pas un recours administratif organisé ou une autre manière informelle et simple de contester l'amende administrative infligée. En effet, le recours doit directement être introduit devant une instance juridictionnelle. En outre, la requête doit satisfaire à une série de formalités et le contrevenant risque d'être condamné au paiement d'une indemnité de procédure. Par ailleurs, le contrevenant s'expose à une amende ou à une indemnité pour procès téméraire et vexatoire et la requête portant pourvoi en cassation doit être signée par un avocat près la Cour de cassation. Un tel risque procédural rendrait le droit d'accès au juge impossible.

A.9. Le Conseil des ministres fait valoir que la loi attaquée et la loi du 24 juin 2013 prévoient précisément une protection juridique étendue, *a fortiori* pour les contrevenants mineurs. Le droit d'accès au juge n'impliquerait cependant pas un droit à une procédure simple, gratuite et informelle. En effet, en vertu de la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, ce droit peut être soumis à des formalités qui visent à garantir une bonne administration de la justice. Par ailleurs, les justiciables qui ne disposent pas des moyens nécessaires pourraient faire appel à l'aide juridique visée à l'article 664 du Code judiciaire.

Pour le surplus, l'absence d'un recours administratif organisé ne découlerait pas de la disposition attaquée, mais du choix qu'a fait le législateur dans la loi du 24 juin 2013. En outre, il n'existe point de principe général de droit exigeant un double degré de juridiction au niveau de l'administration. Le fait que le recours puisse être introduit par une requête impliquerait en outre déjà un assouplissement par rapport à la procédure normale, qui consiste à introduire les actions principales par voie de citation. De telles citations doivent satisfaire à davantage de formalités qu'une requête.

La possibilité d'être condamné à une amende ou à une indemnité pour procédure téméraire et vexatoire serait purement théorique. La possibilité d'être condamné au paiement d'une indemnité de procédure, qui pourrait tout au plus s'élever à 100 euros, ne porterait pas atteinte au droit d'accès au juge. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'impliquerait pas davantage le droit à un recours. L'obligation de faire appel à un avocat près la Cour de cassation aurait par ailleurs déjà été admise par la Cour en raison du caractère propre, de la portée spécifique et des effets particuliers de cette voie de recours.

*Quant à la deuxième branche du second moyen*

A.10. Dans la deuxième branche du second moyen, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée viole le droit d'accès au juge en ce que le contrevenant mineur peut, dans le cadre d'une procédure de recours, se voir infliger une mesure de garde, de préservation et d'éducation. Cette possibilité relèverait du pouvoir d'appréciation du juge de la jeunesse et ne serait soumise à aucune restriction. Pareille mesure pourrait pourtant avoir des conséquences graves pour le mineur, étant donné qu'il peut être soustrait à son environnement familial et social. Un mineur ne contestera jamais une sanction administrative communale de 175 euros si une mesure aussi excessive peut être imposée dans le cadre d'une telle contestation.

A.11. Le Conseil des ministres fait valoir en premier lieu que le grief d'inconstitutionnalité formulé par les parties requérantes ne peut aboutir à l'annulation de la disposition attaquée, vu que la possibilité dont dispose le juge de la jeunesse de transformer une sanction administrative communale en une mesure de garde, de préservation et d'éducation est prévue par l'article 31 de la loi du 24 juin 2013.

La possibilité de transformer une sanction administrative communale en une mesure de garde, de préservation et d'éducation découlerait de l'arrêt de la Cour n° 155/2002, du 6 novembre 2002. La Cour, ainsi que la section de législation du Conseil d'Etat, estimerait qu'une telle mesure sert l'intérêt de l'enfant. Dans son arrêt n° 6/2006, du 18 janvier 2006, la Cour aurait même considéré la possibilité de réformation comme l'une des raisons pour lesquelles l'abaissement d'âge à seize ans était proportionné par rapport aux objectifs poursuivis à l'époque par le législateur. Par ailleurs, le mineur pourrait introduire un recours contre la mesure de garde, de préservation ou d'éducation.

*Quant à la troisième branche du second moyen*

A.12. Dans la troisième branche du second moyen, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée viole le droit d'accès au juge en ce que le juge de la jeunesse qui statue dans le cadre de la procédure de recours ne dispose pas d'un pouvoir de pleine juridiction. Or, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, toute forme de dépénalisation devrait s'accompagner d'une série de garanties, dont l'accès à un tribunal de pleine juridiction est la principale. Il découlerait notamment de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que le juge doit pouvoir modérer le montant de l'amende infligée, même en deçà du minimum légal, s'il décèle des circonstances atténuantes. Ce juge devrait à tout le moins disposer du même pouvoir d'appréciation que l'organe de l'administration active qui a infligé la sanction. Etant donné que la disposition attaquée ne précise pas ce qu'il y a lieu d'entendre par la possibilité de « réformer » la sanction administrative communale, elle serait contraire à cette jurisprudence.

A.13. Selon le Conseil des ministres, il ressort du texte de la disposition attaquée que le juge de la jeunesse peut examiner la légalité comme la proportionnalité de la sanction administrative communale et peut ensuite procéder à la réformation. Par « réformer », il faudrait entendre toute modification, de sorte que le juge disposerait également d'un pouvoir de modération.

Par son arrêt n° 153/2001 du 28 novembre 2001, la Cour aurait par ailleurs jugé que la compétence du juge relativement à une amende administrative est toujours une compétence de pleine juridiction, étant donné que celle-ci serait inhérente au procès équitable en matière pénale.

- B -

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 2 et 3 de la loi du 19 juillet 2013 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait, qui disposent :

« Art. 2. Dans l'article 36, alinéa 1er, de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait, modifié en dernier lieu par la loi du 7 mai 2004, le 5° est remplacé par ce qui suit :

‘ 5° du recours introduit par requête écrite et gratuite contre la décision d'imposer ou de ne pas imposer une amende administrative de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, à l'égard des mineurs ayant atteint l'âge de quatorze ans accomplis au moment des faits; ’.

Art. 3. Dans l'article 38*bis* (anciennement 37*bis*), de la même loi, rétabli par la loi du 7 mai 2004 et modifié par les lois des 15 mai 2006 et 27 décembre 2006, le 1° est remplacé par ce qui suit :

‘ 1° l'article 4, § 1er, 1°, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, si le mineur a atteint l'âge de quatorze ans accomplis au moment des faits; ’ ».

B.2.1. Les dispositions attaquées doivent être lues en combinaison avec la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales (ci-après : la loi du 24 juin 2013).

B.2.2. Le chapitre 2 de la loi du 24 juin 2013 est intitulé « Dispositions particulières applicables aux mineurs de quatorze ans et plus ». Il contient les articles 14 à 19.

L'article 14, § 1er, dispose :

« Le mineur ayant atteint l'âge de quatorze ans accomplis au moment des faits, peut faire l'objet d'une amende administrative, même si cette personne est devenue majeure au moment du jugement des faits ».

Avant l'entrée en vigueur de cette loi, une amende administrative pouvait être imposée aux mineurs ayant atteint l'âge de seize ans accomplis au moment des faits.

L'article 3 de la loi attaquée vise à mettre la loi du 8 avril 1965 en concordance avec l'article 14 de la loi du 24 juin 2013, en prévoyant, à l'article 38*bis* de la loi du 8 avril 1965, que le mineur ayant atteint l'âge de quatorze ans accomplis au moment des faits peut se voir infliger une amende administrative.

B.2.3. Le contrevenant peut contester la décision du fonctionnaire qui inflige une amende administrative auprès du tribunal de police ou du tribunal de la jeunesse. L'article 31 de la loi du 24 juin 2013 dispose :

« § 1er. La commune ou le contrevenant, en cas d'amende administrative peut introduire un recours par requête écrite auprès du tribunal de police, selon la procédure civile, dans le mois de la notification de la décision.

Lorsque la décision du fonctionnaire sanctionnateur se rapporte aux mineurs, le recours est introduit par requête gratuite auprès du tribunal de la jeunesse. Dans ce cas, le recours peut également être introduit par les père et mère, les tuteurs ou les personnes qui en ont la garde. Le tribunal de la jeunesse demeure compétent si le contrevenant est devenu majeur au moment où il se prononce.

Le tribunal de police ou le tribunal de la jeunesse, statuent dans le cadre d'un débat contradictoire et public, sur le recours introduit contre la sanction administrative visée [à] l'article 4, § 1er, 1°. Ils jugent de la légalité et de la proportionnalité de l'amende imposée.

Ils peuvent soit confirmer, soit réformer la décision prise par le fonctionnaire sanctionnateur.

Le tribunal de la jeunesse peut, lorsqu'il est saisi d'un recours contre l'amende administrative, substituer à celle-ci une mesure de garde, de préservation ou d'éducation prévue par l'article 37 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait. Dans ce cas, l'article 60 de la même loi est d'application.

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

Toutefois, lorsque le tribunal de la jeunesse décide de remplacer la sanction administrative par une mesure de garde, de préservation ou d'éducation visée à l'article 37 de la loi précitée, sa

décision est susceptible d'appel. Dans ce cas, les procédures prévues par la loi précitée sont d'application.

Sans préjudice des alinéas 1er à 7 et de la loi précitée du 8 avril 1965, les dispositions du Code judiciaire s'appliquent au recours auprès du tribunal de police et du tribunal de la jeunesse.

§ 2. Lorsqu'un recours est introduit contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur, ce dernier ou son délégué peut représenter la commune dans le cadre de la procédure devant le tribunal de police ou le tribunal de la jeunesse ».

L'article 2 de la loi attaquée tend à mettre l'article 36 de la loi du 8 avril 1965 en concordance avec cette disposition, en ajoutant aux compétences matérielles du tribunal de la jeunesse le recours contre la décision du fonctionnaire qui inflige une amende administrative.

B.3. Dans le premier moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 3 de la loi attaquée n'est pas compatible avec les articles 10, 11 et 22*bis* de la Constitution, combinés avec les articles 3 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant, en ce que l'abaissement à quatorze ans de la limite d'âge à laquelle une amende administrative peut être infligée porterait une atteinte disproportionnée aux droits des mineurs et réduirait substantiellement leur niveau de protection.

B.4.1. L'abaissement de la limite d'âge a été justifié comme suit dans les travaux préparatoires de la loi du 24 juin 2013 :

« Pour rappel, dans l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale, la limite d'âge des mineurs est fixée à 16 ans. Lors de l'application journalière de l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale, certaines communes constatent toutefois que l'âge auquel les jeunes commettent des incivilités diminue. Dès lors, il est prévu que pour les communes qui le souhaitent, le mineur pourra être sanctionné dès l'âge de 14 ans » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/001, p. 5).

« Cet abaissement de la limite d'âge permet aux communes de mener une politique efficace de lutte contre les incivilités. En effet, certaines communes ont constaté une diminution de l'âge auquel les jeunes commettent des faits qui peuvent donner lieu à une sanction administrative communale. En permettant que le mineur puisse être sanctionné dès l'âge de 14 ans, on accorde à ces communes, qui le souhaitent, la possibilité d'intervenir à l'encontre des jeunes de cette tranche qui commettraient des incivilités » (*ibid.*, pp. 12 et 13).



Pour justifier cette mesure, la ministre compétente a également souligné que, dans le droit belge, des sanctions administratives pouvaient antérieurement déjà être imposées aux jeunes à partir de quatorze ans. Ainsi, un mineur de cet âge peut se voir infliger une interdiction de stade sur la base de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/006, p. 76).

Elle a toutefois précisé que la loi du 24 juin 2013 tend aussi à prévoir de fortes garanties et des mesures adaptées pour les mineurs et que ces dernières doivent plutôt être de nature pédagogique que répressives (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/001, p. 5 et DOC 53-2712/006, p. 9).

B.4.2. Lorsque le législateur estime que certains comportements doivent pouvoir être réprimés par les communes, il peut prévoir la possibilité de ne pas opter pour des sanctions pénales mais pour des sanctions administratives. Il relève en principe également de son pouvoir d'appréciation de déterminer à partir de quel âge ces comportements peuvent être sanctionnés.

B.4.3. Tant l'article 22*bis*, alinéa 4, de la Constitution que l'article 3, paragraphe 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant imposent aux autorités de prendre en compte, de manière primordiale, l'intérêt de l'enfant dans les procédures le concernant. L'article 22*bis*, alinéa 5, de la Constitution donne par ailleurs au législateur la mission de garantir que l'intérêt de l'enfant soit pris en considération de manière primordiale.

Ces dispositions n'empêchent pas le législateur de déterminer à partir de quel âge certains comportements peuvent être sanctionnés, mais elles l'obligent en revanche, lorsqu'il établit les comportements passibles de sanctions et lorsqu'il règle la procédure permettant d'infliger des sanctions, à tenir compte de la situation particulière des mineurs, notamment en ce qui concerne leur personnalité et leur degré de maturité.

B.4.4. L'article 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant dispose :

« 1. Les Etats parties reconnaissent à tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés

fondamentales d'autrui, et qui tiennent compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci.

[...]

3. Les Etats parties s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale, et en particulier :

a) d'établir un âge minimum au-dessous duquel les enfants seront présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale;

b) de prendre des mesures, chaque fois que cela est possible et souhaitable, pour traiter ces enfants sans recourir à la procédure judiciaire, étant cependant entendu que les droits de l'homme et les garanties légales doivent être pleinement respectés

[...] ».

Cette disposition implique certes l'obligation d'établir un âge minimal au-dessous duquel les enfants sont présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale, mais sans fixer elle-même cet âge. Elle n'empêche pas les Etats contractants d'abaisser un âge minimum existant.

B.4.5. Ainsi que la Cour l'a jugé par son arrêt n° 6/2006, du 18 janvier 2006, concernant l'ancien article 119*bis* de la Nouvelle loi communale, l'instauration d'amendes administratives à l'égard de mineurs permet de réaliser les objectifs de prévention et de répression poursuivis par le législateur.

Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier l'opportunité de l'abaissement de l'âge ou la valeur pédagogique des sanctions administratives. La Cour doit toutefois vérifier si les dispositions attaquées ne limitent pas les droits des mineurs de manière disproportionnée. A cet égard, la disposition attaquée doit être combinée avec la loi du 24 juin 2013, à laquelle elle renvoie et à laquelle elle est indissociablement liée.

B.4.6. Si le conseil communal prévoit la possibilité d'infliger des amendes administratives à des mineurs, il doit, aux termes de la loi du 24 juin 2013, préalablement recueillir l'avis de l'organe ou des organes ayant une compétence d'avis en matière de jeunesse, s'il en existe dans la commune (article 4, § 5). Les travaux préparatoires exposent

que cet avis doit porter, entre autres, sur l'âge minimal des mineurs (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2712/002, p. 7). Cette loi garantit ainsi une concertation obligatoire avec les organes spécialisés, créés en vue de la protection de la jeunesse.

B.4.7. Lorsque le conseil communal prévoit dans son règlement que les mineurs peuvent faire l'objet d'une amende administrative, il est soumis à une obligation d'information. Il doit plus précisément informer, par tous les moyens de communication possibles, tous les mineurs et les parents, tuteurs ou autres personnes qui ont la garde de mineurs, habitant la commune, des infractions commises par des mineurs qui sont punissables de sanctions administratives (article 15).

Les amendes administratives que les communes peuvent prévoir sur la base de la loi du 24 juin 2013 pour les infractions à leurs règlements ou ordonnances peuvent s'élever au maximum à 175 ou 350 euros selon que le contrevenant est mineur ou majeur (article 4, § 1er, 1°). L'amende qui peut être imposée à un mineur s'élève donc au maximum à la moitié de l'amende qui peut être imposée à un contrevenant majeur. Les parents, le tuteur, ou les personnes qui ont la garde du mineur sont civilement responsables du paiement de l'amende (article 14, § 2).

Lorsque le conseil communal prévoit dans son règlement que les mineurs peuvent faire l'objet d'une amende administrative, il doit également prévoir une procédure de médiation locale. L'offre de médiation locale effectuée par le fonctionnaire sanctionnateur est obligatoire lorsqu'elle se rapporte aux mineurs ayant atteint l'âge de quatorze ans accomplis au moment des faits. Les parents, le tuteur ou les autres personnes qui ont la garde du mineur peuvent, à leur demande, accompagner le mineur lors de la médiation. Lorsque le fonctionnaire sanctionnateur constate la réussite de la médiation, il ne peut plus infliger une amende administrative. En cas de refus de l'offre ou d'échec de la médiation, le fonctionnaire sanctionnateur peut soit proposer une prestation citoyenne, soit infliger une amende administrative (article 18).

La prestation citoyenne consiste en une formation ou une prestation non rémunérée au bénéfice de la collectivité. Elle ne peut excéder quinze heures, la moitié de la durée maximale pour les adultes, et elle doit être adaptée à l'âge et aux capacités du mineur. Les parents, le tuteur,

ou les autres personnes qui ont la garde du mineur peuvent, à leur demande, accompagner le mineur lors de l'exécution de la prestation citoyenne. En cas de non-exécution ou de refus de la prestation citoyenne, le fonctionnaire sanctionnateur peut infliger une amende administrative (article 19).

Lorsque la procédure administrative tendant à infliger une amende administrative est entamée, l'autorité compétente pour infliger la sanction 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. L'avocat peut également être présent lors de la procédure de médiation (article 16).

Tout comme le contrevenant majeur à qui une sanction administrative est imposée, le mineur a le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur d'exposer oralement sa défense. Si ce fonctionnaire estime qu'il convient d'imposer une amende administrative qui ne dépasse pas 70 euros, « le contrevenant majeur n'a pas le droit de demander de présenter oralement sa défense » (article 25, § 4). Contrairement à la version néerlandaise, où il est question de « overtreden », il est question dans la version française de cette disposition, de « contrevenant majeur », ce dont il faut déduire qu'un mineur a en tout cas le droit d'être entendu. Toute autre interprétation serait par ailleurs inconciliable avec l'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui garantit à l'enfant capable de discernement le droit d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant.

Le mineur peut, par une requête gratuite, introduire un recours auprès du tribunal de la jeunesse contre la décision d'infliger une amende administrative. Les parents, le tuteur ou toute autre personne qui a la garde de mineurs peuvent également introduire le recours. Le tribunal de la jeunesse demeure compétent si le contrevenant est devenu majeur au moment où le juge se prononce. Le tribunal de la jeunesse peut confirmer ou réformer la décision. Il peut également remplacer l'amende administrative par une mesure de garde, de préservation ou d'éducation visée à l'article 37 de la loi du 8 avril 1965. La décision du tribunal de la jeunesse n'est en principe pas susceptible d'appel. Toutefois, lorsque le tribunal de la jeunesse décide de remplacer la sanction administrative par une mesure de garde, de préservation ou d'éducation visée à l'article 37 de la loi précitée, sa décision est susceptible d'appel. Dans ce cas, les procédures visées dans la loi du 8 avril 1965 sont applicables (article 31).

Enfin, le paiement immédiat est exclu si le contrevenant « est âgé de moins de 18 ans ou est déclaré en état de minorité prolongée ou incapable » (article 39, 1°).

B.4.8. En ce qu'elle adapte la loi du 8 avril 1965 à la possibilité donnée à la commune, en vertu de la loi du 24 juin 2013, de réprimer certains comportements au moyen d'amendes administratives, infligées aux mineurs ayant atteint l'âge de quatorze ans au moment des faits, la disposition attaquée, compte tenu des garanties précitées, ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits de ces mineurs.

Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.4.7, alinéa 6, le premier moyen n'est pas fondé.

B.5.1. Dans le second moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 2 de la loi attaquée est incompatible avec les articles 10, 11, 13, *22bis* et 23 de la Constitution, combinés avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec les articles 3 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant et avec le principe général du droit à un procès équitable, le principe du raisonnable et le principe de proportionnalité.

Les parties requérantes font valoir que la loi attaquée ne prévoit pas de recours administratif organisé ou une autre manière simple, gratuite et informelle de contester l'amende administrative. La loi attaquée violerait également le droit d'accès au juge, en ce que, en degré d'appel, il peut être infligé au contrevenant mineur une mesure de garde, de préservation ou d'éducation. Enfin, le juge saisi en appel ne disposerait pas d'un pouvoir de pleine juridiction.

B.5.2. Pour l'examen du moyen, la disposition attaquée doit être combinée avec la loi du 24 juin 2013, à laquelle elle renvoie et à laquelle elle est indissociablement liée.

B.6.1. Il n'existe pas de principe général qui conférerait à toute personne faisant l'objet d'une sanction administrative le droit d'introduire un recours administratif contre la décision administrative qui inflige la sanction.

Il appartient au législateur compétent de déterminer, compte tenu de l'autonomie accordée aux pouvoirs locaux, si un recours administratif doit être organisé. Il n'apparaît pas qu'un choix déraisonnable ait été fait en la matière, *a fortiori* dès lors que le législateur a voulu permettre un traitement rapide et souple des litiges concernant les sanctions infligées, sans toutefois porter atteinte aux droits de défense des intéressés.

B.6.2. Le droit d'accès à un juge, qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, peut faire l'objet de limitations, y compris de nature financière, pour autant que ces limitations ne portent pas atteinte à l'essence même du droit d'accès à un juge.

B.6.3. Il ressort de l'article 31, § 1er, de la loi du 24 juin 2013 qu'un recours peut être introduit par simple requête gratuite auprès du tribunal de la jeunesse. Cependant, si le recours est rejeté, le requérant peut être condamné au paiement d'une indemnité de procédure et, exceptionnellement, au paiement d'une indemnité pour procédure téméraire et vexatoire.

Une réglementation qui met les frais de la procédure à charge d'une des parties ne porte pas, en soi, atteinte au droit d'accès au juge. En outre, les justiciables peuvent, le cas échéant, dans le cadre d'une procédure devant le tribunal, recourir à l'assistance judiciaire prévue par le Code judiciaire.

Il n'apparaît pas que l'accès au juge soit entravé de manière disproportionnée.

B.7. Le droit d'accès au juge n'est pas non plus compromis par la circonstance que le tribunal de la jeunesse peut remplacer l'amende infligée par une mesure de garde, de préservation ou d'éducation, visée à l'article 37 de la loi du 8 avril 1965. Une telle décision, qui doit satisfaire aux exigences de cette disposition et qui doit être conforme au principe de proportionnalité, est en effet susceptible de recours, en vertu de l'article 31, § 1er, alinéa 7, de la loi du 24 juin 2013.

B.8.1. Le droit à une bonne administration de la justice, tel qu'il est garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, n'exclut pas qu'une sanction administrative soit infligée par un fonctionnaire, à condition qu'un juge indépendant et impartial puisse exercer un contrôle de pleine juridiction sur cette décision administrative (Voy. CEDH, 27 septembre 2011, *A. Menarini Diagnostics S.R.L. c. Italie*, §§ 58 et 59; 4 mars 2014, *Grande Stevens et autres c. Italie*, §§ 138-139).

B.8.2. La décision infligeant la sanction administrative doit contenir un exposé suffisant des motifs qui la fondent, de façon à ce que les justiciables puissent apprécier s'il y a lieu d'exercer les voies de recours dont ils disposent.

De plus, le contrevenant est informé des faits pour lesquels la procédure administrative est entamée et des droits qui lui sont reconnus au cours de la procédure réglée par la loi du 24 juin 2013, à savoir le droit d'exposer par écrit ses moyens de défense, le droit de consulter son dossier, le droit de se faire assister ou représenter par un conseil ainsi qu'en principe, le droit de présenter sa défense oralement (article 25, § 2).

B.8.3. La décision du fonctionnaire qui inflige une amende administrative peut être contestée devant le tribunal de la jeunesse.

Le juge compétent a dès lors la possibilité d'examiner si l'amende administrative contestée devant lui est justifiée en fait et en droit et si elle respecte toutes les dispositions législatives et tous les principes généraux que l'administration doit respecter, dont le principe de proportionnalité.

Les justiciables disposent par conséquent d'une garantie juridictionnelle effective devant une juridiction indépendante et impartiale contre l'amende administrative qui peut leur être infligée.

B.9. Dans la mesure où elle adapte, dans la loi du 8 avril 1965, la compétence du tribunal de la jeunesse pour connaître des recours introduits contre la décision du fonctionnaire d'infliger une amende administrative à un contrevenant mineur, sur la base de la loi du 24 juin 2013, la disposition attaquée ne porte pas atteinte aux dispositions mentionnées en B.5.1, eu égard aux garanties de procédure dont cette compétence est assortie.

Le second moyen n'est pas fondé.



Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours, sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.4.7, alinéa 6.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 23 avril 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen