

Protections sur mesure

Alors que la lutte contre les incivilités aboutit à des mesures mettant dangereusement à mal la logique protectionnelle des mineurs, la future législation relative à l'administration provisoire des biens semble envisager la personne administrée moins comme un sujet de droit que comme un objet de protection. Paradoxales mesures.

La mobilisation des sanctions administratives pour lutter contre les incivilités

Christine Guillain

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

DE L'INCIVILITÉ COMMUNALE À L'INSÉCURITÉ JURIDIQUE

Le gouvernement projette de donner la compétence aux conseils communaux d'établir des sanctions administratives à l'encontre des incivilités, définies comme « tout comportement individuel ou collectif [...] de nature à troubler le déroulement harmonieux des activités et relations humaines et à réduire

la qualité de vie des habitants d'une commune, d'une manière qui dépasse les contraintes normales de la vie sociale ». Le fait de laisser à la commune le soin de déterminer les contours d'une infraction est de nature à engendrer une grave insécurité juridique. En effet, tel que libellé, le terme « incivilité » est susceptible d'englober nombre de comportements ne permettant pas aux citoyens de déterminer de manière précise les comportements pouvant donner lieu à des sanctions administratives. Sans compter que l'interprétation de ces comportements risque de diverger d'une commune à l'autre, selon la manière dont elles appréhendent les incivilités ou selon les profits qu'elles entendent générer en encaissant le montant des amendes, de nature à porter atteinte au principe d'égalité des citoyens devant la loi¹.

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

AGENTS ET AMENDES EN HAUSSE

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

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

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

TOUJOURS PLUS FORT, JAMAIS TROP JEUNE !

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

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

Statuts d'incapacité : un texte préoccupant

Youri Caels et Damien Dupuis

La commission psychiatrie et droits humains de la Ligue des droits de l'Homme a été interpellée par la proposition de loi modifiant la législation relative aux statuts d'incapacité en vue d'instaurer un statut global (appelée initialement proposition de loi Goutry) déposée le 9 juillet 2008 à la Chambre des représentants.

Cette proposition de loi avait pour objet de modifier les différents statuts d'incapacité concernant les matières relatives aux droits fondamentaux de la personne et celles relatives à la gestion des biens.

L'auteur de cette proposition de loi considérait en effet qu'une harmonisation des divers statuts d'incapacité était nécessaire afin que toutes les personnes juridiquement incapables puissent bénéficier d'une même protection.

Actuellement, le Code civil connaît en effet différents statuts d'incapacité : l'interdiction, la mise sous conseil judiciaire, la minorité prolongée et l'administration provisoire de biens.

La LDH releva rapidement les risques de débordement que pouvait engendrer cette nouvelle législation et le fit savoir via un communiqué de presse intitulé « Proposition de loi Goutry : une infantilisation dommageable des personnes en incapacité ».

À la suite de la dernière crise politique, les travaux parlementaires sur cette proposition de loi furent interrompus. Ils reprirent après les élections et, sur la base d'une nouvelle proposition de loi s'inspirant grandement de la proposition initiale, le travail parlementaire s'est accéléré. La proposition de loi a été adoptée à la chambre le 19 juillet 2012 et transmise au Sénat.

Ce texte préoccupe cependant toujours la commission.

UN TEXTE FLOU

Octroyant au seul juge de paix la compétence de statuer sur la capacité d'une personne, cette proposition supprime une garantie procédurale importante actuelle en matière d'état des personnes, à savoir la présence du procureur du Roi, chargé de rendre un avis préalable dans ce type d'affaires qui est actuellement de la compétence du tribunal de première instance.

Tant le caractère provisoire de la mesure que la distinction entre les soins à la personne et la gestion des biens n'est pas suffisamment marquée, en ce sens que les procédures d'entrée et de révision, et donc les ordonnances y afférentes, ne sont pas clairement séparées. Le risque est donc d'assister à la mise en place d'une mesure de protection qui s'apparenterait à une tutelle déguisée.

Par ailleurs, le terme même d'administrateur provisoire de la personne contrevient aux principes des droits de l'homme tels que repris notamment dans la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (adoptée le 13 décembre 2006), qui défend le respect de la dignité intrinsèque, de l'autonomie individuelle et de l'indépendance de personnes handicapées, et dans la loi relative aux droits du patient du 22 août 2002, qui a mis en évidence le droit à l'autonomie des patients. Administrer une personne sous-entend qu'elle ne serait plus sujet de droit, mais objet de la protection qui la concernerait.

Par ailleurs, le champ d'application de cette nouvelle législation n'est pas suffisamment explicite quant à la notion d'état de santé. L'exposé des motifs a en effet indiqué que « il suffit de préciser que la protection est nécessaire en raison de l'état de santé; cette notion est suffisamment connue et ne doit pas être davantage explicitée ». Un très large pouvoir d'appréciation est ainsi laissé au juge de paix.

Ce flou ne permet pas de garantir les droits fondamentaux de la personne à protéger.

ÉTAT DE PRODICALITÉ

Il convient également de relever les risques de cette proposition prévoyant que la mesure de protection des biens peut également être ordonnée à l'égard des personnes qui se trouvent en état de prodigalité (à savoir la tendance certaine et habituelle à dilapider son patrimoine par des dépenses excessives excédant les revenus habituels), alors qu'actuellement la mise sous administration provisoire de biens doit se justifier médicalement. Dans une société où la (sur) consommation est normale, voire encouragée, il nous semble difficile de cerner précisément la notion de « prodigalité ». Dans un pays qui connaît un nombre croissant de personnes surendettées, une telle disposition risquerait d'être utilisée de manière excessive. Il est surprenant qu'aucune évaluation de la loi sur le règlement collectif de dettes n'ait été mise en œuvre au préalable.

Enfin, la désignation possible, pour tout mineur âgé de plus de dix-sept ans, d'un administrateur provisoire s'il est établi qu'il sera dans un état d'incapacité à sa majorité, inquiète la commission. Prévoir ou pronostiquer un état d'incapacité futur est pour le moins hasardeux.

La commission restera donc vigilante quant aux travaux parlementaires futurs et au vote de cette nouvelle législation. Garantir et protéger le droit des personnes les plus faibles est en effet une responsabilité essentielle de la démocratie. ■