

LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES COMMUNALES :¹ UNE LECTURE CULTURELLE

Par Jacqueline Fastrès

Depuis le 1er janvier 2014, la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales est d'application. Très controversée, cette loi prévoit notamment la possibilité pour les communes d'administrer des sanctions administratives aux jeunes à partir de 14 ans au lieu de 16 auparavant.

UN GLISSEMENT SÉMANTIQUE QUI N'EST PAS ANODIN

Le courrier de présentation de la nouvelle loi, signé par la Ministre de l'intérieur Joëlle Milquet, en annonce ainsi les objectifs : « Cette loi a pour objectif de promouvoir une société du respect : le respect des règles ainsi que le respect des autres et permet d'apporter une réponse d'Etat rapide, raisonnable, proportionnée, proche, face à une incivilité ou une infraction mixte (coups et blessures volontaires, injures, vol, bruits et tapages nocturnes de nature à troubler la tranquillité des habitants, etc.). La lutte contre l'impunité est en effet un outil de prévention qui permet notamment d'éviter la spirale de la délinquance. »²

La lettre introduit un dossier intitulé « Explications et résumé de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales et ses arrêtés d'application ». Le point C est titré : « Le remplacement du terme 'dérangement public' par celui d' 'incivilité', plus approprié » et précise « Le terme 'dérangement public' qui était traduit en néerlandais par « overlast » est maintenant traduit dans la loi comme « incivilité ». Il y a lieu de souligner que ce terme vise toujours, comme c'était déjà le cas avant³, « des comportements matériels, essentiellement individuels, qui sont de nature à troubler le déroulement harmonieux des activités humaines et à réduire la qualité de la vie des habitants d'une commune, d'un quartier, d'une rue, d'une manière qui dépasse les contraintes normales de la vie sociale. » S'ensuit une « énumération purement exemplative », allant de l'usage d'une tondeuse à gazon le dimanche au dépôt de déchets en passant par le collage d'affiches aux endroits non autorisés. La liste n'est qu'exemplative, parce que la loi n'a pas tranché sur la définition de ce qu'est une incivilité, laissant aux communes le soin de le déterminer elles-mêmes.

Cet extrait concentre selon nous les ambiguïtés de la nouvelle loi.

- Le courrier invoque la promotion d'une société du respect : « le respect des règles et le respect des autres ». Cela englobe des catégories de faits très différentes, et permet d'agglomérer, sans justification, des infractions mixtes (c'est-à-dire pouvant être sanctionnés soit pénalement, soit administrativement, mais listés très clairement dans le code pénal, soit « les règles » à respecter) et des faits relevant davantage du savoir-vivre (soit le « respect des autres »), n'apparaissant dans aucun texte légal s'adressant à **l'ensemble** de la population. Il y a là un

1 Cette analyse fait suite à une intervention pour le SDJ de Charleroi qui organisait, le 2 avril, une séance sur « Les sanctions administratives communales : Quels enjeux démocratiques ? Quelles perspectives ? »

2 SAC - lettre pédagogique du 23/12/2013, accessible sur <https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/wetgeving/Courrier%20GAS%20-%20Communes%20-%202023-12-2013%20FR3.pdf>

3 Souligné dans le texte.

saut de valeurs évident.

- On peut s'étonner de la nécessité de changer le nom d'une catégorie de faits qui est censée rester la même (le document souligne bien « comme c'était le cas avant »), d'autant plus que ce que le nouveau terme recouvre n'est pas plus défini qu'auparavant et laissé à l'appréciation communale. Changer une dénomination n'est jamais anodin. La question du sens en est toujours altérée. Dans cette situation, on considère que la nouvelle dénomination est plus appropriée que l'ancienne. Pourquoi ?
- Constatons en tout cas que le terme « incivilité » dérive trop souvent pour les jeunes vers « incivisme ». Nous le dénonçons déjà il y a plus de 10 ans. « On passe subrepticement de l'acception de manque de civilité à l'acception de manque de civisme »⁴. Le civisme implique la connaissance de ses droits et de ses devoirs, ainsi que des lois et règlements. A l'occasion de cette journée, le SDJ de Charleroi a fait un sondage auprès de 167 jeunes de 14 à 18 ans, leur posant comme première question : « Connais-tu des textes de loi qui protègent les droits de l'homme en Belgique et sur la scène internationale ? ». 100 d'entre eux n'en connaissent aucun. Quant à ceux qui en « connaissent », ils citent dans l'ordre les textes qui ont trait aux droits de l'homme (29), la constitution (16), les codes civil et pénal (15), la CIDE (6); les autres évoquent toute une série de règles, de droits, mais de manière sommaire et disparate (allant du « droit d'être respecté et d'avoir un honneur » aux « 10 lois scouts » ou aux « règles de mon école »...).

Le « Nul n'est censé ignorer la loi », dont on considère qu'il devrait être une réalité à 14 ans, vaut-il aussi pour les adultes, et singulièrement pour certains d'entre eux dont le civisme, fiscal par exemple, est des plus sommaires ? Le sens de la proportion ne semble en tout cas pas profiter aux jeunes : le moindre petit délit les discrédite, non seulement en tant que personne, mais aussi en tant que groupe, alors que les « gros poissons » de la délinquance discrète peuvent en toute impunité profiter de leur « désaffiliation par le haut », pour utiliser le terme de Castel.

RAMENER LA QUESTION DES INCIVILITÉS À SA JUSTE PLACE

L'ancienne dénomination de « dérangement public » faisait plus implicitement référence à une perturbation (quelque chose ou quelqu'un est dérangé) de ce que le sociologue Goffman qualifiait de « territoires sociaux ».

Ervin Goffman a étudié les interactions entre individus et montré que ces interactions se construisaient autour d'une notion essentielle, celle de territoire⁵.

Goffman considère l'individu comme possédant une « réserve territoriale » qui lui appartient et sur laquelle il a des droits ; la réserve la plus sacrée étant son propre corps. Outre son corps et ses effets personnels, l'individu dispose aussi de droits, plus temporaires pour certains d'entre eux, sur une série d'autres territoires, matériels (sa place dans le train, son tour dans une file, son espace d'action) ou immatériels (le droit de garder par devers lui certaines informations). L'individu peut à tout moment céder une partie de ses droits, de son propre gré : il « cède la place », laisse passer son tour, autorise un accès à ses affaires personnelles voire à son corps, fait des confidences, etc.

Il arrive que les règles en matière de droits territoriaux soient transgressées ; Goffman les nomme des offenses. Trois cas existent.

- Soit la transgression est accidentelle : c'est le cas classique ou, par inadvertance, on « marche sur les pieds de quelqu'un ». Dans ce cas, la grammaire des territoires prévoit, selon le terme de

4 J. Blairon et J. Fastrès, Politique de prévention et légitimité, in *L'observatoire* n°37, 2003, pp. 112-115.

5 E. Goffman, La mise en scène de la vie quotidienne, Tome II, .T.2 *Les relations en public*, Paris, Editions de Minuit, « Le Sens commun », 1973.

Goffman, des « rites de réparation » : on s'excuse, on ramasse les courses qu'on a fait tomber, on soutient la personne qu'on a déstabilisée, etc. Dans les situations où la transgression est collective, par exemple lorsqu'il faut se serrer dans un ascenseur bondé, on peut observer un petit ballet : les gens se saluent, se placent de côté, baissent les yeux, de manière à gêner le moins possible les autres.

- Soit les règles communes, en général transcrites dans des règlements, concèdent des exceptions « situationnelles » : on peut se promener seins nus sur certaines plages sans risquer de verbalisation ; si l'on quitte le périmètre concédé, on s'expose à des sanctions. Le carnaval est un moment qui permet une ritualisation des transgressions.
- Soit la transgression est volontaire, et il s'agit alors d'une violation plus marquée, et plus difficile à réparer.

Cependant, les modes de la violation ne sont pas toujours si évidents à interpréter. Il peut y avoir intrusion, empiètement, souillure, transgression, etc. La position du corps (s'imposer, avoir des gestes déplacés), le regard (et ses dérivés, la photo par exemple), les interférences sonores (le bruit), les odeurs, les adresses verbales (s'immiscer dans la conversation d'autrui, l'injurier, etc.), les excréments corporels ou ce qui peut leur être assimilé, autant de possibilités de violer le territoire d'autrui. La question du bruit (des jeux de ballon par exemple, des pétards, de la musique, etc.) est un grand classique du malentendu intergénérationnel. L'abandon de déchets sur la voie publique fait partie des plaintes courantes des riverains ou piétons.

Il faut donc déjà bien jongler avec cette grammaire territoriale pour différencier les niveaux : il n'y a offense que si elle est intentionnelle et/ou si elle sort des circonstances situationnelles autorisées. Ce sont donc ces circonstances situationnelles que vise le terme « incivilités ».

Encore une fois, l'exigence qu'on peut avoir à l'égard des jeunes est souvent plus rigoureuse que celle qu'on peut avoir pour des adultes.

Un exemple. En 2010, un député envoie à la présidente du Parlement Wallon récemment désignée, Emily Hoyos, un SMS qui a fait parler de lui : « Tu as un beau cul ». Mutatis mutandis étant donné les inventions technologiques, il s'agit ici de ce que Goffman qualifiait d'« adresse verbale » inappropriée constituant une offense. La jeune femme fustigera le procédé, mais il n'en reste pas moins qu'aucune sanction ne sera infligée au député. Dans les commentaires en tous sens qui circuleront ensuite, y compris dans la presse, l'argumentaire à décharge du député invoque une « blague de potache ».

On constate donc que des personnes qui sont en âge de faire des blagues de potache peuvent être sanctionnées, alors que certains, et pas des moindres puisque siégeant dans une honorable institution, et qui ont largement passé l'âge de la potacherie, et étant rompus aux règles de la grammaire sociale, peuvent en toute tranquillité violer l'égalité des droits. Un groupe de gamins ayant jeté une « boule puante » dans un bus bondé, jeu apprécié des potaches génération après génération et offense territoriale par les odeurs, échappera-t-il quant à lui à la sanction ?

UNE GRAMMAIRE SOCIALE PAS SI ÉVIDENTE

Qu'est-ce donc que la civilité, si ce n'est une série de comportements codifiés qui permettent une vie sociale exempte de heurs majeurs, et qu'est-ce que l'incivilité, sinon une entorse à cette codification ? Au XVIII^e siècle déjà, Madame de Sévigné utilise le terme d'incivilité dans ce sens. « Me de Gèvres s'attendait de moi que je dusse lui offrir ma place ; ma foi, je lui devais une incivilité de l'autre jour, je lui payai comptant, je ne branlai pas. »⁶ A la même époque, Madame Deshoulières écrivait à propos

6 Sévigné, *Lettres*, 27, Paris, Hachette, 1735,1862, cité in Jean Blairon et Jacqueline Fastrès, « Politique de Prévention et légitimité », in *l'Observatoire* n° 37 2003 - *Entre sanction et éducation, quelles réponses à la délinquance des jeunes ?*

des jeunes : « Les jeunes gens portent l'audace jusqu'à la brutalité : quand ils ne nous font pas (à nous femmes) une incivilité, il semble qu'ils nous fassent une grâce. »⁷

Plusieurs éléments sont à prendre en compte à propos des jeunes et des incivilités lues dans ce sens.

- Il y a une grammaire territoriale qui régule les interactions entre personnes ; son apprentissage n'est pas évident, elle relève de l'imprégnation, de l'observation, des essais et erreurs encadrés par une éducation. Des transgressions territoriales involontaires, naïves ou ludiques ne sont pas des incivilités. Est-on tout-à-fait au clair par rapport à cela à 14 ans ?
- D'autre part, l'adolescence a de tout temps été la période du jeu avec les limites (Madame Deshoulières en témoigne à sa manière). Jeu avec les limites de soi-même, mais aussi avec les limites territoriales. Cette période serait-elle à présent déniée à la jeunesse ? Tout se passe comme si la responsabilité devait être de plus en plus en plus précoce, alors que l'autonomie est toujours plus retardée.
- L'apprentissage ne peut-il désormais plus se faire que par la sanction ? Des jeunes interviewés à l'occasion de cette journée disent « si on n'est pas arrêtés, on continuera ». Ils sont d'accord avec le principe d'une sanction. Mais de quelle sanction s'agit-il ? Nous prôtons la sanction qui s'appuie sur l'exercice de la responsabilité collective d'assurer une compréhension : jusqu'à 18 ans la sanction doit avoir une dimension éducative, et non anonyme et financière. Car ce sont les parents, en définitive, en vertu de l'article 14 de la loi, qui sont civilement responsables du paiement de l'amende administrative. Le CCAJ en son avis 127 déplore que cette loi permette que des sanctions puissent être prises à l'égard de mineurs en dehors du système de justice pour mineurs, et rappelle que « tout le système protectionnel est fondé sur le principe selon lequel on prend des mesures à l'égard des mineurs et non des sanctions. La sanction est indépendante de la personne qui a commis l'infraction tandis que la mesure protectionnelle est fondée sur l'auteur et tiendra donc mieux compte de son aspect éducatif. » Un jeune interrogé déclare fort à propos : « Je pense que le problème est que ce sont des fonctionnaires qui établissent les sanctions. Le juge aura sûrement plus de métier ! »

Par qui, pourquoi et comment est construit ce point de vue, quelle politique imagine cela ?

- C'est une politique qui réprime les adaptations secondaires ; Paul Virilio, architecte et urbaniste, désigne par là les « transgressions d'usage », les détournements des infrastructures par rapport à leur fonction première (soit les adaptations primaires). Ainsi par exemple, les amoureux qui se rencontrent dans une voiture en font-ils un usage secondaire. Chez les jeunes, les usages secondaires des infrastructures publiques sont fréquents, ne fût-ce que parce qu'ils manquent de lieux pour se retrouver. On se retrouve ainsi dans l'abribus faute de maison de jeunes, on fait du skate-bord sur les marches de l'église (rendues glissantes à l'aide de bougies trouvées sur place) faute de skate park, on utilise les filets d'un parcours Vita pour en faire des hamacs en été, etc.

Un exemple de SAC dans ce cadre : à Malines, des jeunes ont été sanctionnés pour avoir mangé un sandwich sous le porche d'une église. Ils ne cherchaient sans doute qu'à se protéger du climat, sans autre offense en tête.

Paul Virilio dote ces appropriations d'une forte valeur : « la transgression d'usage est une subversion productive, elle alimente constamment la société en coutumes nouvelles, elle est la source de transformations de l'espace social. L'anonymat de cette génération spontanée correspond, à notre époque, à ce que fut l'invention des coutumes alimentaires ou la

⁷ Poésie de Madame et Mademoiselle Deshoulières, Tome 1, Paris, 1732, *Ibidem*.

transgression des tabous dans les sociétés anciennes. »⁸ Les transgressions d'usage, courantes dès l'enfance (voir l'exemple de la cabane bricolée avec tout ce qui tombe sous la main, y compris ce qui était peut-être prévu pour autre chose par des adultes raisonnables) ne sont plus vues que sous l'angle de la transgression punissable, et non sous celui de l'inventivité, de la créativité sociale pour répondre à certains besoins, et même de la beauté. Certains tags le long de la ligne de chemin de fer sont-ils réellement plus laids que les tonnes de béton qu'ils prennent pour support? « C'est l'usage qui qualifie l'espace et non l'inverse », dit Paul Virilio.

- C'est une politique qui ne sert qu'une vision de la société, celle de la classe moyenne. La classe moyenne appréhende les territoires d'une manière différente de la classe populaire d'autrefois. Le bourgeois a « besoin » de plus de réserve territoriale que le prolétaire. L'image la plus parlante, c'est celle de la maison 4 façades qui remplace la 2 façades accolée aux voisins. Pour le style de vie bourgeois, tout ce qui est trop proche spatialement est de l'ordre de la promiscuité ou de l'intrusion. L'environnement qui plaît à la classe moyenne est plutôt celui où règne un certain vide, celui qui n'est pas saturé par la présence de gens par exemple. La condition moyenne se caractérise par un rapport à l'environnement non assigné plutôt hygiéniste et contrôlé. Paul Virilio prend l'exemple du square et de la manière d'investir la pelouse : pour la classe moyenne, la pelouse appartenant à tous, n'appartient en fait à personne et donc personne ne peut s'y installer. Ce qui est beau est ce qui est épuré, vide. De même, la condition moyenne supporte difficilement les rassemblements de jeunes sur les terrains vagues, alors que cela paraissait tout-à-fait normal à la condition ouvrière : cela ne sert à personne, donc cela peut servir à tous. La loi SAC, qui prétend agir contre des « comportements matériels, essentiellement individuels », vise aussi en réalité les comportements de groupe. La libre socialité et la socialisation par la rue qui était celle de la classe populaire n'ont quasi plus droit de cité. La nouveauté introduite dans la loi ne laisse pas d'inquiéter à cet égard. En effet, elle prévoit que le bourgmestre pourra prononcer une interdiction temporaire de lieu à titre individuel. La logique du couvre-feu, qui a déjà fait couler beaucoup d'encre, et qui frappait *un lieu* de manière indifférenciée (le lieu ne pouvait plus être investi à plusieurs à partir d'une telle heure) est ainsi renforcée : *Untel* ne peut plus du tout fréquenter tel lieu pendant un certain temps. Le couvre-feu, s'il visait souvent des groupes précis (de jeunes la plupart du temps) est applicable à tous; ici, la logique est inversée, et c'est l'individu qui est tout bonnement banni.
- C'est une politique qui reporte la responsabilité (y compris la sienne propre) sur l'individu. Un jeune interrogé - qui n'est pas contre la loi, signalons-le - dit ceci : « C'est un bon début, mais il doit sûrement y avoir d'autres choses à faire. Les incivilités ne sont-elles pas la conséquence de quelque chose qui coince plus haut ? » Le manque d'infrastructures pour les jeunes et le fait qu'ils sont si souvent *persona non grata* dans l'espace public produisent, conjugués, des offenses territoriales sans gravité au départ mais qui finissent par s'envenimer. Est-ce totalement la faute des jeunes ?
- C'est une politique qui choisit de ne pas choisir entre ce que fait la main gauche de l'Etat et sa main droite.
La lettre pédagogique de la ministre de l'intérieur justifie ce non-choix. « Il y a lieu de souligner que cette loi n'ouvre pas la porte à l'arbitraire. Si la notion d'incivilité n'a pas été définie en tant que telle dans la loi, c'est parce qu'un choix très clair a été effectué à la demande de l'union des villes et des communes en faveur de l'autonomie communale, afin que les communes qui appliquent les sanctions communales décident, lors d'un débat démocratique au sein du conseil communal, de ce qu'elles entendent par « incivilité ».
Ce n'est pas le niveau fédéral qui doit déterminer, pour chaque commune, ce qu'est une incivilité, dans la mesure où ce qui peut être considéré comme une nuisance dans une commune ne l'est peut-être pas dans une autre. Il y aura par conséquent un vote au conseil communal pour

8 P. Virilio, « Habiter l'inhabituel », in *L'insécurité du territoire*, Paris, Galilée, coll. L'espace critique, 1993, p. 203.

adopter un règlement général de police, pour décider de mettre en œuvre ou non les sanctions administratives, de les appliquer ou pas aux mineurs, d'aborder ou non les infractions mixtes, dans le cadre duquel tous les acteurs pourront faire entendre leur voix. Il est prévu que les organisations de jeunesse locales soient consultées dans l'hypothèse d'une application des sanctions aux mineurs. » La « réponse d'Etat » invoquée par ailleurs dans le courrier est en fait une réponse municipaliste.

Le CCAJ quant à lui regrettait en son avis 127 ce qu'il considère comme un « ersatz de justice pour mineurs qui remettrait dangereusement en question les principes fondamentaux sur lequel repose notre droit protectionnel, droit qui à cet égard reste exemplaire par rapport à d'autres pays »⁹

« Les patchworks d'opinions se multiplient et prétendent tenir lieu de démocratie (ne témoignent-ils pas de la diversité des positions ?), alors que leur issue est souvent un arbitrage discret, pris en référence à un « air du temps » qui tient son pouvoir de la fréquence de ses évocations dans les médias. »¹⁰

EN CONCLUSION

Interpréter les incivilités comme des offenses territoriales à géométrie variable selon les communes et décider de les sanctionner sur base municipaliste plonge les jeunes dans un environnement chaotique, dont les effets destructeurs peuvent être bien plus importants qu'il n'y paraît. Nous avons attiré l'attention dans une contribution précédente¹¹, alors que la loi n'était pas encore votée, sur ce que signifiait l'instauration d'un environnement chaotique. Il s'agit en effet d'un des procédés identifiés par Goffman dans l'établissement de ce qu'il nommait une institution totale. Celle-ci se caractérise par sa capacité à détruire l'autonomie des usagers dont elle s'occupe, au point de les restituer à la société dans l'état de déchets. Elle le fait, notamment, en leur imposant un environnement chaotique, comme des normes contradictoires, changeantes, impossibles à anticiper et donc à respecter. Le principe de prévisibilité juridique est en effet mis à mal dans cette loi, puisque d'une commune à l'autre, et donc en certains endroits urbains, d'un trottoir à l'autre, les règles ne seront pas les mêmes. Un jeune interrogé le dit : que vont faire les jeunes qui habitent dans une commune avec leur mère, dans une autre avec leur père, et vont à l'école dans une troisième, font les courses dans une quatrième, etc ? « Ça serait mieux si les activités sanctionnables étaient définies par le gouvernement », dit un jeune. Quant à la diversité des profils sanctionneurs possibles, elle ouvre aussi la porte aux arbitraires bien plus qu'aux arbitrages. La définition de la « partie victime » d'une incivilité inclut aussi les institutions, en ce compris la commune, qui sera dans ce cas juge et partie, mais aussi en charge de l'application de la peine.

« C'est la porte ouverte à toutes les répressions », dit un jeune, qui n'hésite pas à comparer la situation au totalitarisme. Un autre conclut, non sans humour : « Cette loi, je pense qu'il s'agit d'une incivilité ».



Pour citer cette analyse

Jacqueline Fastrès, « Les sanctions administratives communales : une lecture culturelle », *Intermag.be*, [en ligne], Analyses et études RTA asbl, avril 2014, URL : www.intermag.be/469.

9 Avis (projet) n°127 mai 2003.

10 E. Servais, « Libres propos sur un patchword d'opinions », contribution suite à un reportage réalisé par RTA sur le couvre-feu de Dinant en 2003, pour *les Focus de la DGAJ* www.aidealajeunesse.cfwb.be/fileadmin/sites/ajss/dossiers/acom03/ac03_rea.htm#1.

11 J. Blairon, *Produits comme des déchets, dès 14 ans ?*, analyse publiée dans *Intermag* (www.intermag.be/lien-champ-politique/378). Nous renvoyons le lecteur à cette analyse pour plus de détails.