

# RAPPORT DE RECHERCHE

## INÉGALITÉS LIÉES AUX SANCTIONS ADMINISTRATIVES COMMUNALES « INESAC »

(2025) Debailleul, C., Flasse, C., Pieret, J., Tatti, D., Van Criekingen, M., Vercauteren Drubbel, M., Waiengnier, M.



## Crédits et contributions

### **Promoteurs de la recherche**

Mathieu Van Criekingen - Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire (IGEAT) & Julien Pieret - Centre de droit public et social (CDPS), Université libre de Bruxelles.

### **Chercheur·euses**

Conception méthodologique et soutien technique : Hugo Périlleux et Pierre Marissal

Volet juridique : Diletta Tatti

Volet quantitatif : Charlotte Flasse et Maëlys Waiengnier

Volet qualitatif : Corentin Debailleul, Maëlle Vercauteren Drubbel et Maëlys Waiengnier

### **Comité d'accompagnement**

Aline Distexhe (Safe.Brussels), Christine Guillain (UCLouvain Saint-Louis-Bruxelles), Els Enhus, Jan Nolf, Valentine Mahieu (Institut National de Criminalistique et de Criminologie), Melissa Rasschaert (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Sylvie Smoos (Union des Villes et Communes de Wallonie)

### **Financement**

Unia

### **Traduction**

Nicolas Donckers (volet juridique) et Marleen Wauters (volet quantitatif, volet qualitatif et recommandations)

### **Crédits visuels et mise en page de la couverture**

Maëlle Vercauteren Drubbel

### **Date de publication**

Octobre 2025

### **Contact**

[inesac@ulb.be](mailto:inesac@ulb.be)

### **Éditeur responsable**

Université libre de Bruxelles – Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire (IGEAT) & Centre de Droit Public et Social (CDPS)  
Avenue Roosevelt 50, 1050 Bruxelles, Belgique

## Remerciements

Nous remercions toutes les personnes qui ont contribué à cette étude, en octroyant du temps d'entretien, en mettant à disposition des données ou des dossiers juridiques, notamment dans les communes d'Anderlecht, Blankenberge, Bruxelles-Ville, Bruges, Charleroi, Ixelles, Liège, Maasmechelen, Mons, Mouscron, Ottignies-Louvain-la-Neuve et Woluwe-Saint-Lambert ; et dans la province du Hainaut.

Cette étude n'aurait pas été possible sans la mise à disposition de données par Statbel, l'office belge de statistique ; et plus particulièrement Youri Baeyens et ses collègues du Datawarehouse.

Enfin, nous remercions chaleureusement le service Recherche d'UNIA, notamment Jade Lefevere, Kaatje Roelant, Ariadne Driezen et Maarten Huvenne ; ainsi que les membres du comité d'accompagnement pour leurs relectures et commentaires précieux.

Par ailleurs, les auteur·ices restent seul·es responsables des éventuelles erreurs et omissions.

## Sommaire

I. Volet d'analyse juridique.....	4
II. Volet d'analyse quantitative.....	94
III. Volet d'analyse qualitative.....	150
IV. Pistes de recommandations pour prévenir les discriminations dans l'application des sanctions administratives communales (SAC).....	226

## **I. Volet d'analyse juridique**

## Table des matières

Liste des abréviations.....	8
<b>Introduction.....</b>	<b>9</b>
<i>La recherche « INESAC ».....</i>	<i>10</i>
<i>Approche et objectifs du volet juridique de la recherche.....</i>	<i>10</i>
<i>Plan du rapport.....</i>	<i>12</i>
<b>Préalable : précisions terminologiques et méthodologiques.....</b>	<b>13</b>
<i>Critères protégés pris en compte dans l'analyse.....</i>	<i>13</i>
<i>Formes de discrimination.....</i>	<i>14</i>
<i>Application des critères protégés.....</i>	<i>14</i>
<i>L'analyse se limite aux seules amendes SAC à l'encontre des personnes physiques.....</i>	<i>15</i>
<i>L'analyse ne fournit pas d'analyse contextuelle quant à l'adoption ou à l'application des normes communales.....</i>	<i>15</i>
<i>L'analyse ne fournit pas d'informations quant à la mobilisation effective des normes.....</i>	<i>15</i>
<b>I. Le régime général des SAC.....</b>	<b>16</b>
<b>1. Quelques repères quant aux SAC.....</b>	<b>16</b>
<b>1.1. Du pénal à l'administratif : naissance d'un droit administratif punitif.....</b>	<b>16</b>
<b>1.2. Le maintien de l'ordre public.....</b>	<b>17</b>
<b>1.3. Historique du cadre légal des SAC.....</b>	<b>19</b>
1.3.1. La loi de 1999.....	20
1.3.2. Modifications successives.....	21
<b>1.4. Cadre légal actuel .....</b>	<b>22</b>
1.4.1. Les nouveautés de la loi SAC de 2013.....	22
1.4.2. Régime général.....	23
<i>Extension de la liste des infractions et protocoles d'accord.....</i>	<i>24</i>
<i>Mineur-es.....</i>	<i>25</i>
<i>Sanctions et mesures.....</i>	<i>25</i>
<i>Agents et fonctionnaires constatateurs.....</i>	<i>26</i>
<i>Registre SAC.....</i>	<i>26</i>
1.4.3. Types d'infractions.....	26
<i>Les infractions administratives.....</i>	<i>26</i>
<i>Les infractions mixtes.....</i>	<i>27</i>
<i>Flandre : de GAS 1 à GAS 5.....</i>	<i>28</i>
<i>Wallonie : les infractions en matière environnementale.....</i>	<i>29</i>
1.4.4. Procédure.....	29
<i>Infractions administratives simples et infractions mixtes (lourdes et légères).....</i>	<i>30</i>
<i>Infractions relatives au roulage.....</i>	<i>31</i>
<b>1.5. Les SAC face aux juges.....</b>	<b>32</b>
1.5.1 Les lois SAC devant la Cour constitutionnelle.....	33
<i>Arrêts rendus sur la base de recours en annulation.....</i>	<i>33</i>
<i>Arrêts rendus sur questions préjudicielles.....</i>	<i>35</i>
1.5.2 Les règlements de police devant le Conseil d'État.....	36
<i>Le régime juridique de la prostitution – Aspects communaux.....</i>	<i>37</i>
<i>Le régime juridique de la mendicité – Aspects communaux.....</i>	<i>39</i>
<b>2. Principales critiques.....</b>	<b>41</b>
<b>2.1. Accroissement de logiques de contrôle et extension du champ répressif.....</b>	<b>41</b>
<b>2.2. Centralité de l'amende et risque d'auto-financement des communes.....</b>	<b>42</b>
<b>2.3. Des principes généraux, substantiels et procéduraux, en tension.....</b>	<b>43</b>
<b>2.4. Risque de traitements différenciés entre communes et de discriminations.....</b>	<b>45</b>
<b>3. Les disposition de la loi SAC à l'aune des critères de discrimination.....</b>	<b>46</b>
<b>3.1. Les infractions prévues dans la loi SAC.....</b>	<b>46</b>

3.1.1. Les infractions mixtes lourdes et légères.....	46
3.1.2. Les infractions relatives au roulage.....	47
<b>3.2. La procédure SAC relative aux infractions administratives et aux infractions mixtes..</b>	<b>47</b>
3.2.1. La défense orale.....	47
3.2.2. La procédure de paiement immédiat.....	47
3.2.3. Montant de l'amende et récidive.....	48
3.2.4. Transmission des dossiers concernant les mineur-es.....	49
<b>II. Analyse des normes communales.....</b>	<b>49</b>
<b>1. Les communes sélectionnées.....</b>	<b>50</b>
<b>1.1. Critères de sélection.....</b>	<b>50</b>
<b>1.2. Répartition territoriale entre Flandre, Wallonie et Région de Bruxelles-Capitale.....</b>	<b>51</b>
<b>2. Démarche.....</b>	<b>52</b>
<b>2.1. Outils juridiques analysés.....</b>	<b>52</b>
2.1.1. Règlements et ordonnances.....	52
2.1.2. Arrêtés du bourgmestre.....	53
2.1.3. Arrêté du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale.....	53
2.1.4. Infractions administratives.....	53
<b>2.2. Revue de presse.....</b>	<b>53</b>
<b>3. Présentation des résultats de l'analyse des normes.....</b>	<b>54</b>
<b>3.1. Considérations générales.....</b>	<b>54</b>
3.1.1. Architectures juridiques variables.....	54
<b>3.2. Dispositions administratives récurrentes et spécifiques par thème.....</b>	<b>57</b>
3.2.1. Mendicité.....	57
<i>Risque de discrimination directe.....</i>	<i>58</i>
3.2.2. Campement dans l'espace public.....	60
<i>Risque de discrimination directe.....</i>	<i>61</i>
<i>Risque de discrimination indirecte.....</i>	<i>61</i>
3.2.3. Occupation privative de l'espace public.....	61
<i>Risque de discrimination indirecte.....</i>	<i>62</i>
3.2.4. Consommation d'alcool dans l'espace public.....	63
<i>Risque de discrimination directe.....</i>	<i>65</i>
<i>Risque de discrimination indirecte.....</i>	<i>65</i>
3.2.5. Se soulager dans l'espace public.....	66
<i>Risque de discrimination indirecte.....</i>	<i>67</i>
3.2.6. Affichage.....	67
<i>Risque de discrimination indirecte.....</i>	<i>67</i>
3.2.7. Manifestations et rassemblements.....	68
<i>Risque de discrimination directe.....</i>	<i>69</i>
<i>Risque de discrimination indirecte.....</i>	<i>71</i>
3.2.8. Refus d'obtempérer aux injonction des agents.....	71
<i>Risque de discrimination indirecte.....</i>	<i>72</i>
<i>Risque de discrimination directe.....</i>	<i>73</i>
<i>Risque de discrimination indirecte.....</i>	<i>74</i>
<i>Risque de discrimination directe.....</i>	<i>74</i>
<i>Risque de discrimination indirecte.....</i>	<i>75</i>
<b>III. Pratiques locales discriminatoires.....</b>	<b>78</b>
<b>1. Sources.....</b>	<b>78</b>
<b>1.1. Pratiques locales.....</b>	<b>78</b>
<b>1.2. Dossiers individuels.....</b>	<b>78</b>
<b>2. Pratiques locales.....</b>	<b>78</b>
<b>2.1. En Région flamande.....</b>	<b>78</b>
<b>2.2. En Région wallonne.....</b>	<b>79</b>
<b>3. Dossiers individuels.....</b>	<b>80</b>

<b>3.1. Préalable.....</b>	<b>80</b>
<b>3.2. Situation de discrimination directe.....</b>	<b>80</b>
<b>3.3. Situations de discrimination indirecte.....</b>	<b>80</b>
3.3.1. En Région flamande.....	80
3.3.2. En Région de Bruxelles-Capitale.....	81
<b>Conclusion.....</b>	<b>82</b>
<i>Un système répressif du quotidien qui mériterait d'être en partie harmonisé.....</i>	82
<i>Les comportements sanctionnés et la notion d'ordre public.....</i>	82
<i>Les personnes affectées ou ciblées.....</i>	83
<i>Limite du rapport : les dossiers individuels.....</i>	84
<i>Limite du rapport : mobilisation effective des normes .....</i>	85
<b>Bibliographie.....</b>	<b>86</b>
<b>Législation.....</b>	<b>86</b>
<b>Jurisprudence.....</b>	<b>87</b>
<b>Littérature juridique et criminologique.....</b>	<b>88</b>
<b>Littérature issue d'autres sciences humaines.....</b>	<b>92</b>
<b>Rapports.....</b>	<b>92</b>
<b>Autres sources.....</b>	<b>93</b>

## **Liste des abréviations**

**C.P.** Code pénal

**FS** Fonctionnaire sanctionnateur

**Loi SAC** Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales

**NLC** Nouvelle loi communale

**PV** Procès-verbal

**RBC** Région de Bruxelles-Capitale

**RGP** Règlement général de police

**SAC** Sanction administrative communale

## Introduction

Mises en place en 1999, les sanctions administratives communales (ci-dessous « SAC ») sont devenues au fil des années un outil répressif incontournable à disposition des communes. Ces dernières peuvent recourir à diverses mesures pour sanctionner des manquements à leurs règlements et ordonnances : l'imposition d'une amende administrative d'un montant maximal de 500 euros (l'amende SAC), le prononcé d'une interdiction temporaire de lieu, la suspension ou le retrait d'une autorisation administrative à l'encontre des personnes morales. Elles peuvent également faire le choix de procédures alternatives : médiation SAC, prestation citoyenne, ou encore implication parentale pour les mineur-es.

Si de nombreuses communes ont aujourd'hui adopté le régime des SAC, il n'existe pas de vue d'ensemble quant au recours effectif à ce mécanisme à l'échelle de la Belgique. L'article 52 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales<sup>1</sup> (ci-dessous, « loi SAC ») prévoit que le ministre de l'Intérieur doit faire un rapport quinquennal au Parlement sur l'application de cette loi. L'objectif du rapport est de fournir un aperçu du nombre de SAC infligées, des catégories d'infractions principalement mobilisées, ainsi que des difficultés procédurales résultant de l'application de la loi. Bien que ce rapport soit un outil essentiel, tant pour le travail de compilation des chiffres relatifs à l'application des SAC que pour le contrôle parlementaire qu'il permet, il connaît des limites.

En effet, toutes les communes ne répondent pas aux sollicitations du SPF Intérieur. Conformément au principe de l'autonomie communale, elles n'ont pas une obligation de rapport à l'autorité fédérale. Sur les 581 communes sollicitées pour la réalisation du dernier rapport en date (qui couvre la période 2016-2020), seules 353 ont répondu au questionnaire qui leur a été envoyé, soit environ 60 % des communes belges<sup>2</sup>. On remarque par ailleurs de grandes disparités entre provinces. À titre d'exemple, plus de 90 % des communes des provinces d'Anvers et du Hainaut ont répondu au questionnaire, contre seulement 37 % des communes du Brabant flamand ou 21 % dans la province de Namur. Ensuite, malgré l'envoi d'un questionnaire unique, les communes ne semblent pas toutes y répondre de manière uniforme. Ce constat découle des différences dans l'encodage des dossiers relatifs aux SAC, qui varie d'une commune à l'autre, notamment en fonction des systèmes informatiques utilisés.

À côté des limites et des inconnues en matière de données chiffrées, la disparité du recours aux SAC soulève des enjeux en matière d'(in)égalité des citoyens et citoyennes face aux normes répressives. L'application des SAC étant le fruit de politiques locales, les comportements réprimés peuvent varier d'une commune à l'autre, et emportent un manque de prévisibilité des normes répressives. Le recours aux SAC présente un risque important d'accentuer des inégalités sociales préexistantes, ce qui a été souligné tant par la littérature juridique et criminologique (voy., e.a., De Hert *et alii.*, 2008 ; Lambert, 2015 ; Devroe, 2016) que par des études de cas (Devroe *et alii.*, 2017 ; Tatti, 2023a). Dans ce contexte, une attention particulière doit être portée aux risques encourus par les personnes qui se retrouvent dans les critères protégés contenus dans les législations de lutte contre la discrimination.

---

<sup>1</sup> M.B., 1<sup>er</sup> juillet 2013.

<sup>2</sup> SPF Intérieur – Direction générale Sécurité et Prévention, *Rapport quinquennal relatif à l'application de la loi SAC 2016-2020*, p. 15. Disponible en ligne : [https://www.besafe.be/sites/default/files/2022-07/GAS\\_verslag\\_2021.pdf](https://www.besafe.be/sites/default/files/2022-07/GAS_verslag_2021.pdf)

## - *La recherche « INESAC »*

Partant de ces constats et des questions qu'ils soulèvent, la recherche « Inégalités liées aux sanctions administratives communales » (ci-dessous : « INESAC »), vise à fournir des connaissances approfondies sur l'application des SAC afin de mettre en lumière les inégalités systémiques, y compris celles qui sont implicites et émergentes, ainsi que la vulnérabilisation résultant des politiques locales de sécurité.

La recherche est menée auprès de l'Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire (IGEAT - ULB), sous la promotion de Mathieu Van Criekingen, et en collaboration avec le Centre de droit public et social (ULB), sous la direction de Julien Pieret.

La recherche s'inscrit dans un appel lancé par Unia (Institution publique interfédérale de lutte contre la discrimination) qui a pour objectif : « d'examiner empiriquement la manière dont les SAC affectent visiblement et de manière disproportionnée les personnes en situation de vulnérabilité », partant d'une approche qui s'intéresse à la fois au « droit écrit et au droit en action ».

La recherche comprend trois volets.

Le premier volet consiste en une analyse juridique de la loi SAC et des règlements de police administrative de 42 communes belges. Cette analyse vise à mettre en évidence les dispositions présentant un risque de discrimination entre citoyens et citoyennes.

Un second volet propose une approche qualitative de la mise en application des SAC à travers l'analyse approfondie de cinq cas d'études parmi les 42 communes sélectionnées. L'objectif de ce volet est de mieux comprendre comment les règlements SAC sont mis en œuvre au niveau local. Les cinq cas d'étude approfondis dans ce cadre sont les villes d'Anderlecht (région bruxelloise) et de Charleroi (région wallonne) et les districts anversois de Deurne et de Borgehout. À ces trois territoires urbains, densément peuplé et assez largement multiculturel ont été ajoutés deux villes de moyenne importance et présentant des caractéristiques *a priori* dignes d'intérêt dans le cadre d'une recherche sur les SAC : Ottignes-Louvain-la-Neuve (ville universitaire à la population assez jeune) et Blankenberge (ville touristique qui attire de nombreux vacanciers durant les périodes de congés).

Le troisième volet est quantitatif, et consiste en une analyse des données relatives aux dossiers SAC des communes retenues, couplées aux données administratives du SPF Économie. L'objectif de ce volet est de mettre en évidence les profils socio-économiques des personnes sanctionnées.

Le présent rapport clôture le volet d'analyse juridique mené entre décembre 2023 et mai 2024 par Diletta Tatti. Après réception des commentaires des membres des comités d'accompagnement interne et externe, une version finale du rapport a été produite en juin 2025 sous la supervision de Julien Pieret.

## - *Approche et objectifs du volet juridique de la recherche*

L'approche adoptée dans le volet juridique se concentre essentiellement sur le droit écrit (*law in books*), en prenant appui sur les trois sources classiques que sont la législation, la doctrine et, dans une moindre mesure, la jurisprudence. Cette partie de la recherche s'intéresse aux normes qui régissent les SAC, qu'elles soient générales (la loi SAC applicable à l'échelle de la Belgique) ou particulières (règlements ou ordonnances de police locaux, applicables au niveau communal, d'une zone de police, ou au niveau régional en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale – ci-dessous BC).

Le travail d'analyse se centre donc sur le régime juridique des SAC, examiné à l'aune des différences de traitement qui résultent ou peuvent résulter du contenu ou de la formulation de certaines dispositions ou des applications auxquelles elles pourraient donner lieu. L'étude proposée ne prétend pas à une analyse exhaustive du droit de la discrimination appliqué aux SAC. Sa démarche consiste, à partir de l'analyse du régime juridique des SAC, à pointer des situations susceptibles d'éveiller un intérêt sous l'angle du droit de la discrimination.

Les critères protégés qui fondent les risques de discriminations directe ou indirecte, et à l'aune desquels est analysé le régime des SAC, sont ceux qui relèvent de la compétence d'Unia<sup>3</sup>, tels qu'ils sont repris dans les législations de lutte contre les discriminations (voir *infra*, « Préalable : précisions terminologiques et méthodologiques »). Les critères dont la protection ne ressort pas de la compétence d'Unia (critères liés au sexe ou à la langue) font également l'objet d'une attention lorsqu'apparaissent des éléments suspects de discrimination intersectionnelle.

Dans un *premier temps*, un aperçu du régime général des SAC est proposé afin d'en comprendre la genèse, le fonctionnement, et d'exposer les principales critiques dont il fait l'objet à travers une analyse de la loi SAC et d'une revue de la littérature juridique et criminologique pertinentes. Enfin, les dispositions de la loi SAC sont analysées à l'aune du traitement potentiellement discriminatoire qui peut résulter de leur application.

Dans un *second temps*, il est procédé au recensement et à l'analyse critique des règlements de police de 42 communes belges, à l'aune des notions de « critères suspects » ou d' « éléments suspects », en tant que sources potentielles de discriminations. Il s'agit donc de mettre en évidence les dispositions qui emportent un risque de discrimination directe ou indirecte à l'encontre de personnes répondant à un ou plusieurs critères protégés. Cette analyse tente principalement de répondre à deux questions:

1. Quels comportements sont spécifiquement choisis pour être sanctionnés par des SAC dans les communes sélectionnées ?
2. Quelles personnes répondant aux critères protégés sont potentiellement ciblées et affectées de manière différentielle par cette criminalisation primaire ?

Dans cette partie, nous questionnons accessoirement l'application potentiellement discriminatoire des SAC (*law in action*) à partir de pratiques locales spécifiques ou à travers l'évocation de dossiers individuels de citoyens et citoyennes.

---

<sup>3</sup> Voir sur le site de Unia : <https://www.Unia.be/fr/discrimination-comprendre>. Le critère protégé du sexe n'est pas repris, étant de compétence de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes. Il en va de même pour le critère de la langue, qui n'a, à l'heure actuelle, été attribué à aucune instance de contrôle.

Le présent rapport, qui reprend ces deux temps de l'analyse, a pour objectifs (1) de fournir des outils généraux afin d'appréhender le dispositif des SAC dans le cadre des signalements et dossiers traités par Unia (2), d'attirer l'attention sur des dispositions ou des pratiques suspects, en tant que sources potentielles de discriminations directes ou indirectes (3) d'alimenter le volet qualitatif de la recherche INESAC en fournissant des informations quant au cadre juridique des communes sélectionnées.

#### - *Plan du rapport*

Après un préalable qui permet de préciser le choix des termes dans le domaine des discriminations, le rapport s'ouvre sur le **premier temps** de la recherche consacré au régime général des SAC, applicable à l'ensemble des communes belges. Il correspond au premier chapitre (I), qui se divise en trois parties :

- La première partie propose un aperçu de l'évolution de la législation SAC, depuis sa mise en place en 1999 jusqu'au régime actuel.
- La seconde partie reprend les principales critiques adressées aux SAC par la doctrine juridique.
- La troisième partie identifie les effets potentiellement discriminatoires de certaines dispositions de la loi SAC.

Le **second temps** de la recherche s'intéresse quant à lui à l'analyse des règlements et ordonnances de police des communes sélectionnées, à la mise en évidence de procédure ou pratiques particulières et, enfin, à l'analyse de certains dossiers individuels. Il se développe sur deux chapitres (II et III).

Le chapitre II reprend les résultats de la lecture des normes communales, et se divise en trois parties :

- La première partie explique les critères de sélection des communes retenues pour l'analyse ;
- La seconde expose la démarche suivie et présente les sources mobilisées ;
- La troisième partie présente les résultats de l'analyse, en identifiant les dispositions des règlements ou ordonnances qui comportent des critères suspects.

Enfin, le troisième chapitre (III) s'intéresse aux pratiques ou procédures locales ainsi qu'aux dossiers individuels qui emportent un (risque de) traitement discriminatoire entre des citoyens et citoyennes.

Une conclusion générale clôture le rapport.

## Préalable : précisions terminologiques et méthodologiques

Comme indiqué dans l'introduction, les termes spécifiques au droit de la discrimination sont mobilisés dans leur acception commune, à partir des définitions qu'en donnent les législations fédérales pertinentes<sup>4</sup>.

### - *Critères protégés pris en compte dans l'analyse*

Les critères protégés de compétence d'Unia se répartissent comme suit :

La loi anti-discrimination<sup>5</sup> reprend les critères protégés suivants : les convictions religieuses ou philosophiques, la situation de handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, l'état de santé, la fortune, les caractéristiques physiques ou génétiques, l'état civil, la composition de ménage, les convictions politiques, les convictions syndicales, la naissance et l'origine ou la condition sociale.

La loi antiracisme<sup>6</sup> reprend les critères protégés suivants : la nationalité, l'ascendance, l'origine ethnique ou nationale, la prétendue race et la couleur de peau.

La loi genre<sup>7</sup> reprend les critères protégés suivants : la grossesse, l'accouchement, l'allaitement, la maternité, l'adoption, la procréation médicalement assistée, l'identité de genre, l'expression de genre, le « changement de sexe », les caractéristiques sexuelles, la paternité et la co-maternité.

Le critère protégé du sexe, contenu dans la loi genre, est de compétence de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes. Le critère de la langue, contenu dans la loi anti-discrimination n'a quant à lui, à ce jour, été attribué à aucun institut fédéral. Comme précisé

---

<sup>4</sup> Les législations fédérales s'inspirent et complètent des réglementations internationales et européennes. Des législations régionales, qui reprennent pour l'essentiel les critères protégés au niveau fédéral, existent également. Pour un aperçu de ces législations, nous renvoyons au site d'Unia, et plus spécifiquement à banque de données législatives et au « Lexique discrimination », tous deux disponibles en ligne aux adresses : <https://www.Unia.be/fr/legislation-et-recommandations/legislation> et <https://www.Unia.be/files/Lexique-discrimination-FR-2025.pdf>.

<sup>5</sup> Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *M.B.*, 30 mai 2007.

<sup>6</sup> Loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, *M.B.*, 8 août 1981.

<sup>7</sup> Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, *M.B.*, 30 mai 2007.

précédemment, ceux-ci font néanmoins l'objet d'une attention lorsque l'analyse d'une norme ou d'une pratique mettent en évidence un risque de discrimination intersectionnelle.

### - *Formes de discrimination*

Les différentes formes de discrimination dont il est question dans le rapport sont à entendre dans le sens qui leur est donné dans les trois législations fédérales précitées. Les définitions reprises ci-dessous sont communes aux trois législations<sup>8</sup>.

Afin de comprendre les notions de discrimination directe et indirecte, il faut d'abord se référer aux notions de distinction directe ou indirecte.

La distinction directe se définit comme « la situation qui se produit lorsque, sur la base d'un ou plusieurs des critères protégés, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre personne ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable ».

Il y a donc discrimination directe lorsqu'est constatée une distinction directe, fondée sur un ou plusieurs des critères protégés, qui a pour conséquence qu'une personne est traitée moins favorablement qu'une autre dans une situation comparable, et que cette distinction ne peut être justifiée.

La distinction indirecte se définit comme « la situation qui se produit lorsqu'une disposition (ou une norme), un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner, par rapport à d'autres personnes, un désavantage particulier pour des personnes caractérisées par un ou plusieurs des critères protégés ».

Partant, on peut parler de discrimination indirecte lorsqu'est constatée une distinction indirecte fondée sur un ou plusieurs des critères protégés, qui ne peut être justifiée de manière objective par la poursuite d'un but légitime, et que les moyens pour atteindre ce but ne sont pas appropriés ou nécessaires (critère de proportionnalité).

Les trois législations précitées prévoient des cas de justification des discriminations directes<sup>9</sup> et indirectes<sup>10</sup>, avec cependant des régimes distincts. Il est renvoyé au Lexique Discrimination d'Unia pour un aperçu des régimes des trois législations (Unia, 2024 : 39-55). On retiendra que les distinctions directes ou indirectes, pour être justifiées, doivent répondre aux cas de justification prévus par les législations, ou répondre aux conditions d'une justification objective. Chaque situation doit être examinée au cas par cas.

Enfin, la discrimination intersectionnelle est définie comme la « situation qui se produit lorsqu'une personne subit une [discrimination directe ou indirecte] suite à une distinction fondée sur plusieurs critères protégés qui interagissent et deviennent indissociables »<sup>11</sup>.

### - *Application des critères protégés*

---

<sup>8</sup> Loi anti-discrimination, art. 4 ; loi antiracisme, art. 4 ; loi genre, art. 5.

<sup>9</sup> Titre II, chapitre I<sup>er</sup> de la loi antidiscrimination, de la loi antiracisme et de la loi genre.

<sup>10</sup> Titre II, chapitre II de la loi antidiscrimination, de la loi antiracisme et de la loi genre.

<sup>11</sup> Les trois législations ont inséré un chapitre II/1 dans leur Titre II afin d'intégrer le régime de justification des distinctions fondées sur plusieurs critères protégés.

Dans la partie du rapport consacrée au relevé de normes communales (v. *infra*, II), les notions de discrimination directe ou indirecte sont appliquées aux dispositions telles qu'elles figurent dans les règlements communaux, et non aux applications constatées de ces normes. Il sera donc question de « risques » de discrimination, directe ou indirecte, à partir de l'identification de critères suspects.

Dans la partie consacrée à l'analyse des procédures et pratiques communales (v. *infra*, III.2), les notions de discrimination directe et indirecte se rapportent à des applications constatées de normes communales.

Dans la partie consacrée aux dossiers individuels (v. *infra*, III.3), il se peut qu'une même situation soit considérée comme relevant à la fois d'une discrimination indirecte (si elle est envisagée à partir d'une norme apparemment neutre) et d'une discrimination directe (si elle est envisagée à partir de la pratique constatée dans l'application de la norme).

Dans tous les cas, l'objectif de l'analyse sera de mettre en évidence des normes ou pratiques potentiellement discriminatoires, sans préjuger des justifications qui expliqueraient les distinctions mises en évidence. Ces dernières pourraient en effet se fonder sur les nécessités du maintien de l'ordre public qui constitue la base de l'intervention communale dans le cadre du régime des SAC (voir *infra*, I.1).

- *L'analyse se limite aux seules amendes SAC à l'encontre des personnes physiques*

Le système des SAC est susceptible de s'appliquer tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales (sociétés commerciales, ASBL, fondations). Outre l'amende administrative (communément appelée amende SAC), les personnes morales peuvent se voir imposer d'autres types de sanctions : fermeture administrative, suspension ou retrait d'une autorisation administrative (art. 45 de la loi SAC).

L'analyse proposée dans le rapport ne porte que sur les dispositions applicables aux personnes physiques.

- *L'analyse ne fournit pas d'analyse contextuelle quant à l'adoption ou à l'application des normes communales*

L'analyse des normes proposée dans la partie II se base sur la lecture des textes réglementaires tels qu'ils figurent sur les sites internet des communes. Elle ne donne donc pas d'informations quant au contexte d'adoption de ces normes par les communes. Les règlements communaux ont été lus dans leur ensemble à travers le prisme des critères protégés, et de cette lecture ont émergé des points d'attention quant à de potentielles situations de discrimination. L'analyse des normes ne donne pas non plus d'éléments quant à des situations avérées de discrimination.

- *L'analyse ne fournit pas d'informations quant à la mobilisation effective des normes*

L'analyse des normes proposée dans la partie II se base sur les textes (*law in books*), et ne donne pas de renseignements quant à la mobilisation effective des dispositions analysées par les différentes communes. Il se peut donc que parmi ces normes, certaines soient régulièrement mobilisées par les communes, et que d'autres, à l'inverse, ne le soient que rarement, voire jamais.

## **I. Le régime général des SAC**

Le régime général des SAC est envisagé en trois temps. Dans un premier temps, il s'agit de donner un aperçu du cadre légal des SAC (1). Dans un second temps, nous résumons les principales critiques adressées au système SAC par la doctrine (2). Enfin, dans un troisième temps, les dispositions de la législation en matière de SAC sont envisagées à l'aune des risques de discrimination qu'elles emportent (3).

### **1. Quelques repères quant aux SAC**

Dans cette partie, sont successivement abordés : le glissement du droit pénal vers le droit administratif punitif par la mise en place des sanctions administratives (1.1) ; la notion d'ordre public autour de laquelle s'articulent les compétences communales (1.2) ; l'historique du cadre légal des SAC (1.3) ; le cadre légal actuel des SAC (1.4), et, enfin, un bref aperçu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière de SAC (1.5).

#### **1.1. Du pénal à l'administratif : naissance d'un droit administratif punitif**

Les SAC voient le jour en 1999<sup>12</sup>, dans un contexte marqué par une évolution législative vers un « système punitif administratif » (De Nauw, 1989), caractérisé par un glissement progressif de certaines sanctions pénales vers des sanctions de nature administrative. L'émergence de ces nouveaux mécanismes répressifs, entamée dès les années septante et quatre-vingt, peut se comprendre à l'aune d'un double mouvement : celui de la dépénalisation à la surpénalisation,

---

<sup>12</sup> Loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, *M.B.*, 10 juin 1999.

et, ensuite, de la décriminalisation à la déjudiciarisation (Van de Kerchove, 1987 ; Martens, 2007).

Aux quelques tentatives de dépénalisation des années septante succède une multiplication des normes pénales, qui se traduit par une importante inflation législative. De plus en plus de normes, adoptées dans les domaines les plus divers, contiennent des dispositions pénales. Ce mouvement connaît des limites, notamment face au manque de connaissances techniques spécifiques de la part des autorités judiciaires. Émerge alors l'image, fondée ou non, d'une procédure pénale lente et inadéquate dans la répression de ces nouvelles infractions.

En conséquence de ce premier mouvement, on assiste à une décriminalisation de certaines infractions, et à une déjudiciarisation de certains contentieux, dans la mesure où de nombreuses infractions ne font pas l'objet de poursuites devant les tribunaux répressifs. Ce second mouvement est sévèrement critiqué par la doctrine qui explique : « des sanctions pouvaient frapper leur destinataire sans que leur destinataire dût se plier aux exigences de légalité du droit pénal et de la procédure pénale puisque le législateur avait souverainement décidé de les baptiser administratives, sociales ou fiscales, ce qui les faisait présumer indolores » (Martens, 2007 : 15).

Ce double mouvement est visible dans plusieurs domaines du droit : conservation de la nature, lois sociales, aménagement du territoire et urbanisme, ou encore protection de la santé des consommateurs, ... En 1998, quelques mois avant l'adoption de la première loi SAC, la « loi football »<sup>13</sup> inaugure le régime d'amendes administratives imposées comme sanctions de comportements réputés troubler l'ordre public (Geudens, 2005). Sont notamment visés les lancers d'objets (art. 19), l'incitation à porter des coups (art. 23*bis*) ou la possession d'objets pyrotechniques (art. 23*ter*), constatés à l'intérieur du stade ou dans un périmètre de 5 km autour de celui-ci (art. 2, 9°).

Les SAC s'insèrent dans cette évolution qui inaugure un recours extensif à des sanctions autres que pénales. Les SAC s'inscrivent aussi pleinement dans le contexte des politiques de sécurité des années nonante, caractérisées par la mise en place des contrats locaux de sécurité ainsi que par une culture accrue du contrôle (Rea, 2007)<sup>14</sup>. Ces politiques sont marquées par une décentralisation des fonctions préventives et répressives au niveau local (Cartuyvels & Mary, 2002).

## **1.2. Le maintien de l'ordre public**

Au niveau local, l'émergence de ce droit administratif punitif à travers le mécanisme des SAC, trouve son origine dans les compétences communales en matière de maintien de l'ordre public.

Conformément à l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale (ci-après « NLC »)<sup>15</sup>, les communes ont « pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police,

---

<sup>13</sup> Loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, *M.B.*, 3 février 1999.

<sup>14</sup> L'annexe II à l'arrêté ministériel du 20 décembre 2024 déterminant les modalités d'introduction, de suivi, d'évaluation et déterminant les modalités d'octroi, d'utilisation et de contrôle de l'allocation financière relatives aux plans stratégiques de sécurité et de prévention et aux dispositifs Gardiens de la Paix 2025 (*M.B.*, 16 janvier 2025) recense 109 communes ayant élaboré un plan stratégique de sécurité et de prévention. Les 5 villes retenues par le volet qualitatif de cette recherche font toutes partie de ces 109 communes.

<sup>15</sup> Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, *M.B.*, 3 septembre 1988.

notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ». Ces quatre aspects (propreté, salubrité, sûreté et tranquillité publiques) sont les éléments constitutifs de l'ordre public général, qui relève de la compétence communale de police générale. Le maintien de l'ordre public concerne généralement des enjeux liés aux usages de l'espace public et des lieux accessibles au public (on pense notamment aux questions relatives à la propreté publique ou à l'occupation du domaine public). Plus rarement, elles peuvent viser des espaces privés, lorsque des atteintes à l'ordre public y trouvent leur origine (par exemple, un tapage diurne qui provient d'une habitation).

À côté de leur compétence en matière de police générale, les communes ont aussi des compétences en matière de polices spéciales qui sont liées à un aspect particulier de l'ordre public général et concernent des matières spécifiques (notamment : environnement, urbanisme et aménagement du territoire, logement, conservation des voiries, implantations commerciales, encadrement des activités ambulantes et foraines, police sanitaire ou encore de la circulation routière).

Les communes peuvent adopter quatre instruments de police administrative afin de garantir le maintien de l'ordre public<sup>16</sup>.

- Les règlements ou ordonnances de police, sont les instruments classiques de police administrative générale. Ils sont adoptés par le conseil communal<sup>17</sup>, l'organe législatif communal (art. 119 NLC). Ils ont une portée générale et s'appliquent :
  - à toutes et tous, ou à certaines catégories de citoyens et citoyennes ;
  - sur tout le territoire de la commune, ou dans certaines parties de celle-ci ;
  - pour une durée indéterminée, sans limitation dans le temps.

De nombreuses communes ont adopté un règlement général de police (ci-après « RGP »), qui regroupe toutes les dispositions en matière de maintien de l'ordre public (v. *infra*, II).

- Plus rarement, le collège des bourgmestre et échevins (ou collège communal), l'organe exécutif, peut adopter des ordonnances de police qui ont également une portée générale. On peut citer, par exemple, les ordonnances de police temporaires en matière de circulation routière (art. 130*bis* NLC).
- Les arrêtés de police du bourgmestre, peuvent être adoptés en cas de risque ou d'atteinte à l'ordre public, et en l'absence de toute autre réglementation susceptible de s'appliquer (art. 133, al. 2, et 135, § 2, NLC). Ils ressortent de la compétence générale du bourgmestre en matière de police administrative, qui peut donc valablement agir seul.

Par contre, et contrairement aux règlements et ordonnances du conseil et du collège, ils s'appliquent :

---

<sup>16</sup> À côté de ces instruments de police administrative, les communes peuvent aussi adopter des règlements-taxes (décision du conseil communal de lever un impôt communal) ou des règlements-redevances (paiement d'un service rendu par la commune – ex : les redevances de stationnement).

<sup>17</sup> Les ordonnances du conseil communal sont souvent appelées règlements communaux.

- à une seule personne, ou à un nombre très restreint de personnes. Ils ont donc portée individuelle et non générale ;
- en un endroit bien précis de la commune, endroit où le trouble à l'ordre public se produit ou peut/risque de se produire,
- pour une durée déterminée ou déterminable (donc jamais pour une durée indéterminée).

On peut donner comme exemples les mesures suivantes : l'interdiction d'un événement public spécifique, une interdiction individuelle de participer à un rassemblement autorisé, l'évacuation d'un immeuble occupé ou encore une déclaration d'insalubrité concernant un bâtiment.

- Enfin, les ordonnances de police du bourgmestre, sont des instruments exceptionnels de police administrative. L'article 134 de la NLC prévoit que « en cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants », le bourgmestre peut prendre seul une décision dans l'urgence, en vue de préserver l'ordre public.

À l'instar des règlements et ordonnances du conseil communal, ces ordonnances ont une portée générale, cependant elles sont soumises à une procédure spéciale. Le bourgmestre doit communiquer immédiatement son ordonnance de police aux membres du conseil communal, et motiver sa décision. L'ordonnance doit ensuite être confirmée lors de la première séance du conseil communal qui suit son adoption, sinon elle devient caduque.

À titre d'exemple, au mois de mars 2020, la majorité des bourgmestres bruxellois a adopté des ordonnances de police afin de permettre l'imposition de SAC en cas de non-respect des mesures de confinement, invoquant l'urgence et l'impossibilité de réunir le collège communal à bref délai<sup>18</sup>.

En amont du régime des SAC, les communes ne sont pas dépourvues de moyens de sanction pour faire respecter leurs réglementations locales et maintenir l'ordre public. En effet elles peuvent assortir les infractions aux règlements ou ordonnances communaux de peines de police. Ces infractions sont donc définies au niveau communal, mais leur poursuite relève de la compétence du ministère public, et les peines de celle du tribunal de police.

Soulignons que ce système existe toujours aujourd'hui, les SAC ne sont pas venues le remplacer complètement. Les communes ont toujours le choix d'adopter le régime des SAC en tant qu'alternative répressive purement administrative, ou de garder le système hybride des infractions administratives sanctionnées pénalement par des peines de police.

### **1.3. Historique du cadre légal des SAC**

La première législation en matière de SAC date de 1999 (1.3.1), elle a ensuite été modifiée à plusieurs reprises (1.3.2).

---

<sup>18</sup> Les communes d'Auderghem, Watermael-Boitsfort, Woluwe-Saint-Lambert et Woluwe-Saint-Pierre ont cependant opté pour la voie classique, et ont adopté des règlements de police conformes à la procédure ordinaire.

### 1.3.1. La loi de 1999

La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes<sup>19</sup> a pour objectif de permettre aux communes de sanctionner administrativement les infractions à leurs règlements et ordonnances, à moins qu'une loi, un décret ou une ordonnance n'aient déjà fixé une sanction. Cette nouvelle compétence communale est donc limitée par le principe *non bis in idem* : une sanction administrative communale ne peut venir se superposer à une sanction pénale ou administrative déjà existante.

Pour ce faire, la loi insère l'article 119*bis* dans la NLC, qui prévoit que le conseil communal peut désormais décider d'assortir ces infractions d'une amende administrative d'un montant allant jusqu'à 10 000 francs belges, soit 250 euros maximum<sup>20</sup>. En outre, le collège du bourgmestre et des échevins peut ordonner la suspension ou le retrait d'une autorisation délivrée par la commune, ou la fermeture d'un établissement de manière temporaire ou définitive. Les SAC s'appliquent donc autant aux personnes physiques qu'aux personnes morales (entités juridiques telles que les sociétés commerciales ou les ASBL).

Dans ce système, ce ne sont donc plus le ministère public et le juge de police qui décident des poursuites et des peines, mais un fonctionnaire communal ou provincial<sup>21</sup>, désigné par le conseil communal et appelé fonctionnaire sanctionnateur (ci-après « FS »). Il est chargé d'une procédure administrative et non judiciaire. Dans tous les cas, les infractions doivent être constatées par la police. Le système des SAC n'est pas obligatoire : conformément au principe d'autonomie communale, les communes ont le choix de l'implémenter ou non sur leur territoire.

En déléguant aux communes une fonction répressive, l'objectif est triple<sup>22</sup>.

Il s'agit d'abord de compenser la politique de classement sans suite du ministère public en ce qui concerne les infractions aux règlements et ordonnances communaux. En effet la poursuite de ces infractions n'est pas une priorité dans la politique pénale. Ensuite, l'objectif est aussi de délester le ministère public et les tribunaux de police du traitement d'infractions considérées comme mineures ou de moindre importance.

Dans les cas, rares, où ces infractions donnent lieu à des poursuites, et ensuite à un procès, la procédure pénale apparaît trop formelle, et/ou trop coûteuse, pour des dossiers souvent simples et considérés de moindre importance.

Enfin, la loi vise à étendre les compétences communales en matière de police administrative à la lutte contre le « dérangement public ». Il s'agit d'une notion aux contours flous qui dépasse largement la conception classique de l'ordre public, puisqu'il s'agit de réprimer « les

---

<sup>19</sup> M.B., 10 juin 1999, art. 3, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>20</sup> *Idem*, art. 3, § 2, 1<sup>o</sup>.

<sup>21</sup> Les communes peuvent demander aux provinces la désignation d'un fonctionnaire sanctionnateur parmi le personnel provincial. Les provinces mettent en avant les avantages de ce système: l'indépendance du fonctionnaire par rapport à l'autorité communale, le fait qu'il soit un potentiel facteur d'harmonisation des pratiques locales, ou encore la limitation des coûts pour les communes. Voir à ce sujet : Conseil de la Province de Liège, Rapport d'activités 2023 - Les sanctions administratives communales, mars 2024, p. 9.

Disponible à l'adresse : <https://www.provincedeliege.be/sites/default/files/media/216/2324RA14.pdf>

<sup>22</sup> Sont résumés ici les trois objectifs repris dans les travaux préparatoires de la loi du 13 juin 1999. Projet de loi relatif aux sanctions administratives dans les communes, Exposé des motifs, Doc., Ch., 1998-1999, n°2031/1, pp. 1-2.

comportements qui sont ressentis comme étant très dérangeants par la population dans sa vie quotidienne »<sup>23</sup>.

L'article 135, § 2, 7<sup>o</sup>, de la NLC est modifié en conséquence, afin d'élargir le champ d'action de la commune à ces comportements qui, sans être des infractions pénales, constituent des formes de « nuisances » qui alimenteraient le sentiment d'insécurité. Si la loi ne définit pas davantage la notion de dérangement public, une circulaire du ministre de l'Intérieur de 2001 tente de le faire. On peut y lire que « le dérangement public vise 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 »<sup>24</sup>.

Le nouveau régime mis en place peut être résumé comme suit : « dépenalisation d'une part et organisation d'autre part d'une nouvelle forme de répression centrée sur des comportements particuliers, de faible gravité mais censés être ressentis comme particulièrement irritants par la population » (Molitor et Simonart, 2007 : 308).

### 1.3.2. Modifications successives

Malgré la mise en place de ce nouvel outil, pratiquement aucune commune n'adopte le régime des SAC, particulièrement celles de petite taille. Les raisons invoquées tiennent essentiellement à la complexité du système, et au fait que des comportements qui pourraient être sanctionnés au niveau communal font déjà l'objet de dispositions aux niveaux régional (comme le dépôt clandestin en Flandre) ou fédéral (comme les graffitis) (Van Heddeghem, 2006). En Wallonie, un sondage réalisé auprès des communes montre que celles-ci auraient souhaité : plus de précisions quant à la définition des infractions administratives, un engagement financier du fédéral afin d'assumer la charge de travail supplémentaire et une procédure efficace garantissant les droits des personnes poursuivies (Cammaert, 2006 : 8).

Face à ces constats, le régime des SAC est modifié à deux reprises en 2004<sup>25</sup>. Sans entrer dans les détails de ces lois, retenons les quatre principales nouveautés mises en place.

Premièrement, certains comportements, comme le tapage nocturne ou le vandalisme sont dépenalisés, avec comme conséquence que les communes deviennent les seules autorités qui peuvent faire le choix de les sanctionner.

Deuxièmement, les communes peuvent reprendre certaines infractions pénales dans leurs règlements. Cette faculté à disposition des communes inaugure la notion d' « infractions mixtes » : des infractions qui sont de nature pénale mais qui peuvent être poursuivies par le ministère public ou par les communes, sur la base d'un accord préalable conclu entre ces deux autorités.

---

<sup>23</sup> *Idem*, p. 2.

<sup>24</sup> Circulaire du Ministre de l'Intérieur 00P 30 du 2 mai 2001 relative à l'exécution de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, *M.B.*, 23 mai 2001.

<sup>25</sup> Loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la Nouvelle loi communale, *M.B.*, 25 juin 2004 ; Loi du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle loi communale, *M.B.*, 23 juillet 2004.

La répression pénale reste prioritaire : ce n'est que si le ministère public décide de ne pas poursuivre ou ne réagit pas endéans un certain délai que les communes peuvent prendre la main.

Troisièmement, il devient possible d'infliger une SAC aux mineur-es âgé-es de 16 ans au moins, le paiement étant de la responsabilité des titulaires de l'autorité parentale sur le ou la jeune.

Enfin, des agents constateurs communaux sont également habilités à constater des infractions aux règlements communaux. Leur intervention reste cependant limitée aux infractions de nature purement administrative, le constat des infractions mixtes étant réservé aux seuls policiers.

Ces réformes sont ambitieuses, notamment en ce qu'elles introduisent « deux cas potentiels [...] de *pure* décriminalisation, soit une forme de décriminalisation non compensée par le recours à un autre mode de sanction » (Cartuyvels et Guillain, 2015 : 11). En effet, si les communes décident de ne pas sanctionner les comportements dépénalisés (tels que le vandalisme ou le tapage nocturne), ceux-ci ne sont plus répréhensibles sur son territoire, puisqu'ils ne constituent plus des infractions pénales. En outre, même si les communes décident de réprimer administrativement ces comportements, ils ne pourront en aucun cas être imputés aux mineur-es de moins de 16 ans, puisque les SAC ne s'appliquent pas aux jeunes qui n'ont pas atteint cet âge.

Deux lois « de réparation » sont rapidement adoptées, respectivement en 2005<sup>26</sup> et en 2007<sup>27</sup>. La première va recriminaliser une série de comportements qui avaient été décriminalisés et exclus du code pénal. Ces infractions viennent s'ajouter à la catégorie des « infractions mixtes » inaugurée par la loi de 2004, et deviennent punissables soit par la voie pénale soit par la voie administrative. La loi de 2007 quant à elle va insérer deux nouveaux articles dans le code pénal, qui incriminent le graffiti (art. 534*bis*) et la dégradation de propriétés immobilières (art. 534*ter*). Celles-ci s'ajoutent à la liste des infractions mixtes.

Ce cycle législatif se conclut par une loi de 2011<sup>28</sup>. Celle-ci crée une nouvelle infraction mixte en insérant un nouvel article 563*bis* dans le code pénal, qui interdit le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage avec pour conséquence de rendre une personne méconnaissable.

## **1.4. Cadre légal actuel**

### **1.4.1. Les nouveautés de la loi SAC de 2013**

La loi relative aux sanctions administratives communales du 24 juin 2013<sup>29</sup>, ou loi SAC, vient mettre un terme au régime des modifications successives de la loi de 1999. Le système est revu, la loi SAC devient la nouvelle base légale, modifiée à quatre reprises<sup>30</sup>, et toujours en vigueur à l'heure actuelle. Le législateur fait le choix d'adopter une loi particulière dont les

---

<sup>26</sup> Loi du 20 juillet 2005 portant dispositions diverses, *M.B.*, 29 juillet 2005, art. 21 et 22.

<sup>27</sup> Loi du 25 janvier 2007 visant à réprimer les graffitis et la dégradation des propriétés mobilières et modifiant la nouvelle loi communale, *M.B.*, 20 février 2007.

<sup>28</sup> Loi du 1<sup>er</sup> juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, *M.B.*, 13 juillet 2011.

<sup>29</sup> *M.B.*, 1<sup>er</sup> juillet 2013.

dispositions règlent le régime général des SAC. La loi contient également des articles qui modifient la NLC, afin d'adapter les compétences des communes en matière de SAC.

L'avant-projet de loi se fixe pour objectifs « d'améliorer et d'adapter à la nouvelle réalité de nos communes le régime des sanctions administratives communales »<sup>31</sup>. Deux mesures suscitent d'emblée l'inquiétude d'acteurs et actrices de la société civile : l'extension du champ d'application des SAC à de nouvelles infractions, et l'abaissement de l'âge à partir duquel les mineur·es peuvent se voir infliger une SAC, qui passe de 16 à 14 ans. L'avant-projet fait l'objet de nombreuses réserves et critiques, notamment au vu du respect des obligations internationales en matière de protection des enfants (dès lors que des jeunes de 14 ans peuvent être sanctionné·es), ou du respect du principe de sécurité juridique, vu les termes flous utilisés dans la loi (Cartuyvels et Guillain, 2015).

À cet égard, l'article 48 de la loi SAC fait disparaître la notion de « dérangement public » (introduite en 1999 - voir *supra*, 1.3.1) de l'article 135, § 2, 7<sup>o</sup>, de la Nouvelle loi communale pour lui préférer celle d'« incivilités »<sup>32</sup>. Bien que la loi SAC ne définit pas les « incivilités », une circulaire du 22 juillet 2014<sup>33</sup> explique que l'on peut reprendre la définition de « dérangement public » qui se trouvait dans la circulaire de 2001 relative à la mise en œuvre de la loi de 1999, indiquant par-là que les termes sont interchangeable. La circulaire de 2014 précise ensuite que « les incivilités peuvent donc être considérées comme des formes légères de troubles à la tranquillité, à la sécurité, à la salubrité et à la propreté publique », et en fournit une liste exemplative, mais non exhaustive. Parmi celles-ci, on peut citer, pêle-mêle, l'utilisation, le dimanche, de tondeuses à gazon et de scies à moteur thermique ou électrique ; le dépôt de sacs poubelles avant une certaine heure ; les déprédations aux plantes dans les parcs et jardins publics ; le collage d'affiches aux endroits non autorisés, l'installation de camping-cars ou de caravanes à des endroits non aménagés à cet effet ; le fait d'uriner dans les lieux publics ; le dépassement du nombre maximal de personnes autorisées dans un établissement accessible au public ; ou encore le fait de nourrir des animaux sauvages ou redevenus sauvages.

#### 1.4.2. Régime général

À côté de ce changement sémantique, la loi SAC apporte plusieurs nouveautés. Nous nous proposons d'en examiner les principales, afin de mieux cerner les contours du régime des SAC, en intégrant les actualisations apportées par les législations modificatives de la loi SAC.

---

<sup>30</sup> La loi SAC a été modifiée par les lois suivantes : loi du 15 juillet 2018 portant des dispositions diverses Intérieur, *M.B.*, 25 septembre 2018 (art. 35-37) ; loi du 19 juillet 2018 modifiant la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales en ce qui concerne les infractions routières pouvant faire l'objet de sanctions administratives communales, *M.B.*, 9 août 2018 ; loi du 5 mars 2021 visant à harmoniser la procédure relative aux infractions de roulage relevant de l'application de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 1<sup>er</sup> septembre 2021 ; loi du 11 décembre 2023 modifiant la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, la Nouvelle Loi communale et la loi du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119bis de la Nouvelle Loi communale, *M.B.*, 29 décembre 2023.

<sup>31</sup> Projet de loi relatif aux sanctions administratives communales, exposé des motifs, Doc., *Ch.*, 2012-2013, n°2712/1, p. 4.

<sup>32</sup> Cette modification ne concerne que la version française du texte, les termes « openbare overlast » demeurent inchangés dans la version flamande.

<sup>33</sup> Circulaire explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales datée du 22 juillet 2014 (SPF Intérieur), *M.B.*, 8 août 2014, I.3.

## - Extension de la liste des infractions et protocoles d'accord

Comme indiqué précédemment, la loi SAC vise, entre autres choses, à élargir le champ d'application des sanctions administratives à de nouvelles infractions, afin d'en promouvoir l'usage auprès des communes. Dans cette perspective, un nouveau contentieux leur est confié : l'arrêt et stationnement et les signaux C3 et F103 (art. 3, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, v. *infra*, 1.4. ci-après, infractions ou contentieux de roulage).

Une série d'infractions pénales en matière de roulage peut désormais faire l'objet d'une SAC, afin de permettre aux communes d'« établir une politique de stationnement effective et efficiente qui doit bénéficier à la fluidité de la circulation et à la sécurité et la qualité de vie de chacun »<sup>34</sup>.

Parallèlement, les infractions mixtes voient leur champ d'application modifié (art. 3, 1<sup>o</sup>, et 2<sup>o</sup>). D'une part, celui-ci est étendu, puisque de nouvelles infractions pénales, qualifiées désormais d'« infractions mixtes légères » (vol simple, destruction et dégradation de voitures, wagons ou généralement de véhicules à moteur) peuvent faire l'objet d'une SAC. D'autre part, certaines infractions sont jugées trop graves pour faire l'objet de sanctions administratives, et sont retirées de la liste des infractions mixtes (menace d'attaque contre les personnes ou les biens et fausses informations concernant les attaques graves). Récemment, la loi du 11 décembre 2023 a ajouté les infractions à l'article 18 de la loi du 10 novembre 2006 relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services<sup>35</sup> à la liste des infractions mixtes légères<sup>36</sup>. La mesure vise spécifiquement les *night shops* et les *cyber-phone-fax shops* puisqu'elle a pour but de permettre aux communes « de sanctionner les infractions à cette disposition, en ce qui concerne l'obligation d'autorisation préalable que les administrations communales peuvent imposer aux magasins de nuit et aux bureaux privés pour télécommunications »<sup>37</sup>.

Toujours en ce qui concerne les infractions mixtes, la loi SAC prévoit que le collège des bourgmestre et échevins et le ministère public peuvent ou doivent conclure un protocole d'accord<sup>38</sup> « de sorte qu'il apparaisse clairement dans quels cas une amende administrative plutôt que pénale peut être infligée »<sup>39</sup> (art. 23). Cet accord peut également contenir des arrangements pratiques afin de déterminer, notamment, les délais endéans lesquels le ministère public doit informer la commune du fait qu'il ne va pas engager de poursuites, laissant par-là la main à l'administration communale. À défaut de protocole d'accord, la loi prévoit un règlement spécifique (art. 34, §§ 2 et 3).

---

<sup>34</sup> Projet de loi relatif aux sanctions administratives communales précité, p. 6.

<sup>35</sup> Loi du 20 novembre 2006 relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services, *M.B.*, 1<sup>er</sup> mars 2007.

<sup>36</sup> Loi du 11 décembre 2023 modifiant la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, la Nouvelle Loi communale et la loi du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119*bis* de la Nouvelle Loi communale, *M.B.*, 29 décembre 2023.

<sup>37</sup> Projet de loi modifiant la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, la Nouvelle Loi communale et la loi du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119*bis* de la Nouvelle Loi communale, exposé des motifs, Doc. Ch., 2022-2023, n°3490/1, p. 6.

<sup>38</sup> Concernant les infractions mixtes visées à l'article 3,1<sup>o</sup> et 3,2<sup>o</sup> de la loi SAC (infractions prévues dans le Code pénal), la conclusion d'un protocole d'accord est facultative (art. 23, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la loi SAC). La conclusion d'un protocole d'accord est par contre obligatoire en ce qui concerne les infractions relatives au roulage visées à l'article 3, 3<sup>o</sup> de la loi SAC (art. 23, § 1<sup>er</sup>, al. 5). Voir *infra*, 1.4.4.

<sup>39</sup> Projet de loi relatif aux sanctions administratives communales précité, p. 4.

## - Mineur·es

La mesure la plus controversée de la loi de 2013 consiste dans le fait que les mineur·es peuvent se voir infliger une SAC dès l'âge de 14 ans (art. 14). Le choix est laissé aux autorités locales, de sorte que l'âge à partir duquel un·e mineur·e peut se voir imposer une SAC varie en fonction des communes belges<sup>40</sup>. La disposition est adoptée au motif que « certaines communes constatent [...] que l'âge auquel les jeunes commettent des incivilités diminue »<sup>41</sup>.

La loi entoure la procédure applicable aux mineur·es de plusieurs garanties, notamment par le recours aux modes alternatifs de résolution des conflits. En effet, une procédure de médiation SAC doit obligatoirement précéder toute décision d'infliger une amende (art. 18), et, préalablement à la procédure de médiation SAC, la loi prévoit la possibilité (facultative) pour le fonctionnaire sanctionnateur de proposer une procédure d'implication parentale (art. 17). L'article 16 prévoit également que le ou la mineur·e doit être assisté·e d'un·e avocat·e désigné·e par la section jeunesse du bureau d'aide juridique local.

## - Sanctions et mesures

Au fil des années, le montant maximal de l'amende administrative subit plusieurs augmentations. Initialement plafonné à 250 euros en 1999, il passe en 2013 à 350 euros pour les majeur·es, et à 175 euros pour les mineur·es. Depuis 2024, suite à l'entrée en vigueur de la loi du 11 décembre 2023<sup>42</sup>, ce montant est désormais plafonné à 500 euros pour les majeurs, mais demeure inchangé pour les mineur·es (art. 4 de la loi SAC). La dernière majoration en date est justifiée par le fait qu'elle « permettra d'adapter au mieux le montant de l'amende en fonction de la nature des faits et d'une éventuelle récidive »<sup>43</sup>. Les travaux parlementaires précisent que ce montant maximum « peut être imposé seulement de manière exceptionnelle. L'amende administrative doit vraiment être proportionnelle à la gravité des faits qui la motivent et en fonction de l'éventuelle récidive »<sup>44</sup>.

Toujours en ce qui concerne les sanctions, le bourgmestre acquiert en 2013 la faculté de prononcer une interdiction temporaire de lieu à l'égard d'une personne en cas de trouble à l'ordre public ou d'« incivilité ». Une amende administrative peut être infligée par le fonctionnaire sanctionnateur dans le cas où l'interdiction de lieu n'est pas respectée par son destinataire (l'article 47 de la loi SAC introduit un article 134<sup>sexies</sup> dans la NLC).

Parallèlement à l'augmentation du montant maximal de l'amende et à l'ajout d'une nouvelle sanction, la loi de 2013 instaure une nouvelle mesure alternative qui s'ajoute à la médiation locale : la prestation citoyenne (art. 9 à 11), l'équivalent administratif des travaux d'intérêt général en matière pénale (mais de moindre durée). D'autre part, depuis 2024, la médiation locale, devient la « médiation SAC », à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 11

---

<sup>40</sup> Une récente proposition de loi déposée par deux parlementaires du Mouvement Réformateur prévoit d'imposer l'âge minimal de 14 ans à l'ensemble des communes belges. Proposition de loi du 23 octobre 2024 modifiant la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, Doc. Ch., 2024-2025, n° 434/1, art. 13.

<sup>41</sup> *Idem*, p. 5.

<sup>42</sup> Loi du 11 décembre 2023 précitée, art. 3, 1°.

<sup>43</sup> Projet de loi modifiant la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales précité, p. 6. En matière de SAC, l'article 7, al. 1<sup>er</sup> prévoit que la récidive est constatée si un contrevenant a été sanctionné pour une même infraction dans les 24 mois pour précédant le constat d'une nouvelle infraction.

<sup>44</sup> *Idem*, p. 7.

décembre 2023<sup>45</sup> (art. 12 et 13). Cette loi apporte quelques modifications à la procédure de médiation dans le détail desquelles nous n'entrons pas ici. Ces modifications sont présentées par le législateur comme le résultat de la prise en compte de l'étude relative à la médiation SAC menée auprès de l'Institut national de criminalistique et de criminologie (INCC – Gotelaere, Schils et Jonckheere, 2021). La loi se révèle pourtant peu ambitieuse au vu des constats et recommandations de l'étude. En effet, la loi consolide le cadre de travail des médiateurs et médiatrices SAC en explicitant leur indépendance par rapport au fonctionnaire sanctionnateur (art. 8). Cependant, des médiateurs et médiatrices auraient espéré que la loi prévoie que certains types de dossiers leurs soient automatiquement soumis, indépendamment du choix opéré en amont par le fonctionnaire sanctionnateur. Ensuite, malgré certains changements, le système de médiation demeure une alternative à la sanction pénale, qui reste centrale dans le système SAC.

#### - *Agents et fonctionnaires constatateurs*

La loi de 2013 allonge la liste des agents constatateurs habilités à constater des infractions (en plus des policiers et des agents communaux) aux gardes champêtres et aux fonctionnaires provinciaux et régionaux (art. 21).

#### - *Registre SAC*

Enfin, un registre des SAC est conservé dans chaque commune, permettant aux fonctionnaires sanctionneurs « de vérifier si le contrevenant qu'il souhaite sanctionner se trouve ou non en situation de récidive, ainsi que de disposer d'une meilleure vue globale des cas dans lesquels des sanctions administratives ont été infligées »<sup>46</sup> (art. 44). La vérification de l'état de récidive ne peut se faire qu'à l'échelle de la seule commune concernée, les communes n'échangent pas leurs données. La loi du 11 décembre 2023 a modifié l'article 44 de la loi SAC afin de le mettre en conformité avec le Règlement général sur la protection des données (RGPD). La disposition prévoit désormais des règles plus précises quant aux conditions d'accès aux données contenues dans le registre SAC.

### 1.4.3. Types d'infractions

Comme cela a été esquissé dans les parties précédentes, les SAC sont susceptibles de s'appliquer à différents types d'infractions, que nous allons résumer, et pour certaines préciser, dans cette section.

#### - *Les infractions administratives*

À l'origine du système SAC, la loi du 13 mai 1999 n'envisage que l'hypothèse des infractions aux règlements et ordonnances communaux. Il s'agit donc d'infractions de nature administrative, auxquelles s'appliquent des sanctions ou des mesures administratives (prestation citoyenne ou médiation SAC) (art. 2 de la loi SAC).

Comme nous l'avons vu, les infractions administratives visent à permettre aux communes de réprimer des comportements infractionnels, en ce compris les « incivilités », qui contreviennent à l'ordre public. En vertu du principe d'autonomie communale, chaque

---

<sup>45</sup> Loi du 11 décembre 2023 précitée, art. 3, 2°, art. 4 et 5.

<sup>46</sup> Projet de loi relatif aux sanctions administratives communales précité, p. 26.

commune est libre de prévoir les types de comportements sanctionnés, pour autant qu'ils ne soient pas déjà sanctionnés par une autre norme (régionale ou fédérale). Il n'est donc pas possible d'établir une liste limitative des infractions administratives. Le second chapitre de ce rapport permettra d'examiner certaines infractions administratives, récurrentes ou originales (voir *infra*, II).

Le dernier rapport quinquennal d'évaluation de la loi SAC nous apprend que, entre 2016 et 2019, 527 867 amendes pour infractions administratives ont été infligées à des majeur-es dans les 353 communes qui ont répondu au questionnaire du SPF Intérieur. Pour l'année 2019, on comptabilise 125 848 amendes pour infractions administratives, et on constate une relative stabilité des chiffres sur les années couvertes (SPF Intérieur – Direction générale Sécurité et Prévention, 2020 : 20-21).

#### - *Les infractions mixtes*

Ces infractions, qui apparaissent avec la loi de 2004, se définissent comme des infractions pénales susceptibles d'être poursuivies par le ministère public, ou, à défaut de poursuites pénales, de faire l'objet de SAC, si la possibilité est prévue dans les règlements communaux (art. 3 de la loi SAC). Dans les communes qui décident de ne pas recourir au système des infractions mixtes, le ministère public est le seul compétent pour engager des poursuites. Dans la mesure où la liste des infractions mixtes prévues dans la loi SAC est limitative, et qu'elle détermine un cadre commun à toutes les communes qui décident d'implémenter le système mixte, il est possible de les énumérer de manière exhaustive.

Parmi ces infractions, on distingue trois catégories :

- Les infractions mixtes de première catégorie, ou infractions mixtes lourdes (art. 3, 1°, de la loi SAC)

Sont visés les coups et blessures volontaires (art. 398 C.P.), les injures par écrits, images ou emblèmes en public ou en présence de la personne offensée (art. 448 C.P.) et la destruction de voitures, wagons ou véhicules à moteur (521, al. 3 C.P.).

- Les infractions mixtes de seconde catégorie, ou infractions mixtes légères (art. 3, 2°, de la loi SAC)

Sont visés : le vol simple (art. 461 et 463 C.P.), la dégradation de monuments ou sépultures (art. 526 C.P.), les graffitis (art. 534*bis* C.P.), les dégradations immobilières (art. 534*ter* C.P.), les dégradations d'arbres (art. 537 C.P.), la dégradation ou le déplacement de haies ou arbres de borne (art. 545 C.P.), la dégradation mobilière (art. 559, 1° C.P.), le tapage nocturne (art. 561, 1° C.P.), la dégradation de clôtures urbaines et voies de fait et violences légères - notamment lancer d'objet pour incommoder et souiller - (art. 563, 2° et 3° C.P.), l'interdiction de couvrir tout ou partie du visage en public (art. 563*bis* C.P.), le non-respect des dispositions en matière d'heures d'ouverture et d'autorisation préalables imposées par les communes (art. 18 de la loi du 10 novembre 2006<sup>47</sup>).

---

<sup>47</sup> Loi du 20 novembre 2006 relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services précitée.

Entre 2016 et 2019, on compte 5 103 amendes pour infractions mixtes lourdes et 22 960 amendes pour infractions mixtes légères infligées à des majeures, dans les 353 communes qui ont répondu au questionnaire du SPF Intérieur. Pour l'année 2019, on comptabilise 1 424 amendes pour infractions mixtes lourdes et 6 255 pour infractions mixtes légères, ce qui en fait le contentieux le moins rencontré dans la pratique (SPF Intérieur – Direction générale Sécurité et Prévention, 2020 : 20-21). Rappelons que, comme nous venons de le voir, le contentieux des infractions mixtes lourdes ne concerne que trois dispositions du code pénal, là où les infractions mixtes légères reprennent 12 articles du code pénal.

- Les infractions de roulage

Cette dernière catégorie d'infractions mixtes reprend des infractions contenues dans la loi sur la circulation routière<sup>48</sup> et concernant l'arrêt et le stationnement des véhicules, ou les infractions aux panneaux de signalisation C3 (signal d'interdiction) et F103 (signal de zone piétonne) (art. 3, 3° de la loi SAC). La liste complète de ces infractions est contenue dans un arrêté royal du 9 mars 2014<sup>49</sup>, et comprend, notamment, l'interdiction de stationnement en zone piétonne, l'interdiction de stationnement aux abords des carrefours ou à moins de 20 mètres de signaux lumineux, ou encore l'interdiction de garer les vélos là où ils constituent une gêne pour les autres usagers de la voie publique. Enfin, cette catégorie recouvre également l'infraction prévue à l'article 33, al. 3, 3<sup>e</sup> phrase, de la loi SAC qui prévoit que le titulaire de la plaque d'immatriculation d'un véhicule qui reçoit une SAC et conteste avoir été au volant au moment des faits est tenu de communiquer l'identité du conducteur effectif endéans les 30 jours de la notification de l'infraction, sauf s'il prouve le vol, la fraude ou la force majeure (art. 3, 4°, de la loi SAC).

Les infractions de cette catégorie sont les seules à être sanctionnées d'amendes dont le montant est forfaitaire (58 ou 116 euros), sans que le fonctionnaire sanctionnateur ne dispose d'un pouvoir d'appréciation à cet égard.

Le contentieux de l'arrêt et stationnement au sens strict et des infractions aux panneaux de signalisation est de loin le plus important en terme de volume d'amendes : entre 2016 et 2019, le rapport du SPF Intérieur fait état de 1 951 482 amendes, et 527 437 pour la seule année 2019, ce qui témoigne d'une augmentation constante du contentieux au fil des cinq années. Les infractions relatives aux panneaux de signalisation C3 et F103 ont quant à elle généré 789 431 amendes entre 2016 et 2019, et 299 769 pour l'année 2019. L'addition des contentieux donne un total de 2 750 913 amendes sur cinq années, dont 827 206 pour l'année 2019 (SPF Intérieur – Direction générale Sécurité et Prévention, 2020 : 28).

- *Flandre : de GAS 1 à GAS 5*

Comme expliqué ci-dessus, plusieurs types d'infractions co-existent dans la loi SAC. En Belgique francophone il est parfois question de « types » d'infractions (par exemple les

---

<sup>48</sup> Loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, *M.B.*, 27 mars 1968.

<sup>49</sup> Arrêté royal du 9 mars 2014 relatif aux sanctions administratives communales pour les infractions en matière d'arrêt et de stationnement et pour les infractions aux signaux C3 et F103 constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement, *M.B.*, 20 juin 2014.

infractions relatives à l'arrêt et stationnement sont parfois reprises sous le vocable d' « infractions de type 4 »), sans cependant que ce classement ne soit généralisé.

Les communes flamandes ont quant à elle systématisé les catégories issues de la loi SAC et ont adopté une classification harmonisée qui reprend les types d'infractions susceptibles de faire l'objet d'une SAC. Celle-ci permet de synthétiser un système parfois complexe à comprendre. Chaque type d'infraction s'est vu attribuer un numéro, de un à cinq, précédé de l'abréviation « GAS » (*Gemeentelijke administratieve sanctie*). Ce classement présente l'avantage de distinguer de manière simple non seulement des infractions de nature différentes, mais également les procédures distinctes qui s'attachent à celles-ci.

Cela donne :

- **GAS 1** : infractions administratives
- **GAS 2** : infractions mixtes lourdes
- **GAS 3** : infractions mixtes légères
- **GAS 4** : infractions en matière d'arrêt et stationnement et de contraventions aux panneaux de signalisation C3 et F103
- **GAS 5** : infractions en matière d'excès de vitesse

Les infractions qui rentrent dans les catégories GAS 1 à GAS 4 correspondent à celles que nous venons de voir et qui peuvent se retrouver dans toutes les communes belges qui recourent au système SAC sur la base de la loi SAC. Par contre, GAS 5 est une spécificité de la Région flamande. Ce contentieux est le fruit de la régionalisation de certaines compétences en matière de circulation routière, dont des dispositions en matière de limitation de vitesse.

Un décret flamand du 9 octobre 2020<sup>50</sup> a inséré un nouvel article *29quater* dans la loi sur la circulation routière, qui prévoit que les communes situées en Région flamande peuvent recourir aux SAC pour sanctionner, notamment, les dépassements de la vitesse maximale autorisée de 20 kilomètres par heure au maximum, ou encore les infractions de vitesse qui sont commises à un endroit où la vitesse est limitée à 30 ou 50 kilomètres à l'heure (donc essentiellement dans les agglomérations).

#### - *Wallonie : les infractions en matière environnementale*

De nombreuses communes wallonnes ont inséré dans leur RGP des dispositions relatives à la délinquance environnementale, ou ont adopté un règlement spécifique concernant cette matière. Ces dispositions trouvent leur fondement dans des décrets régionaux qui règlent la matière, et non dans la loi SAC. On peut citer le Code de l'environnement, le Code rural, le Code forestier, ou encore le Code de l'eau.

#### **1.4.4. Procédure**

Nous exposons la procédure SAC applicable aux majeur·es, sans en proposer une étude approfondie ni exhaustive. Il est renvoyé aux ouvrages généraux pour un aperçu plus détaillé (Vassart, 2021 ; pour un approfondissement et une actualisation : Verschave, 2024), ainsi que pour la procédure spécifique applicable aux mineur·es (Service Droit des Jeunes de Bruxelles,

---

<sup>50</sup> Décret flamand du 9 octobre 2020 portant diverses dispositions relatives au transport collectif, à la politique générale de mobilité, aux infrastructures routières et à la politique routière, ainsi qu'aux infrastructures et à la politique de l'eau, *M.B.*, 7 décembre 2020, art. 6.

De Terwangne, A., 2015 ; Fierens, Trifaux, 2021). Concernant les mineur·es, on peut retenir, comme indiqué précédemment, que la loi a rendu obligatoire la médiation SAC préalablement à toute décision de sanction. La médiation, la prestation citoyenne ou l'imposition d'une amende peuvent (faculté) elles-mêmes être précédées de la procédure d'implication parentale (art. 17). Les mineur·es sont toujours assisté·es d'un ou une avocat·e qui leur est désigné·e (art. 16).

- *Infractions administratives simples et infractions mixtes (lourdes et légères)*

o **Constat**

Si les infractions mixtes ne peuvent être constatées que par les fonctionnaires ou agents de police ou les gardes champêtres dans le cadre de leurs compétences (art. 20), les infractions purement administratives peuvent également être constatées par des agents communaux, des fonctionnaires provinciaux ou régionaux ou encore par des agents des sociétés de transport en commun (art. 21, § 1<sup>er</sup>). Concernant les infractions mixtes, le constat est envoyé au ministère public dans les deux mois (art. 22, §1<sup>er</sup>).

o **Protocole d'accord en cas d'infractions mixtes**

Les communes et le ministère public peuvent conclure un protocole d'accord pour fixer leurs modalités d'interventions respectives dans la répression des infractions mixtes.

Concernant les infractions mixtes de première catégorie (ou infractions mixtes lourdes), à défaut d'accord, la loi prévoit que le procureur dispose de deux mois à dater de la réception du PV pour informer la commune s'il engage ou non des poursuites.

À défaut d'information de la part du procureur endéans ce délai, la commune peut lancer des poursuites administratives, le renoncement tacite aux poursuites de la part du ministère public étant alors présumé (art. 23, § 2, de la loi SAC). Concernant les infractions mixtes de seconde catégorie (infractions mixtes légères), la loi prévoit que, à défaut d'un protocole d'accord, le procureur dispose toujours du même délai de deux mois à dater de la réception du PV pour informer la commune de ses intentions. Cependant, en l'absence d'information de sa part dans ce délai, la renonciation aux poursuites pénales n'est pas présumée, elle doit toujours être explicite (art. 23, § 3, de la loi SAC).

On notera qu'au mois de juin 2024, le parquet de l'arrondissement judiciaire de Flandre occidentale a annoncé qu'un nouveau protocole d'accord avec les communes de l'arrondissement entrera en vigueur au mois de septembre 2024. Son objectif est de « ramener les SAC à leur essence : s'attaquer aux nuisances locales <sup>51</sup> ». Les infractions mixtes légères que sont les vols simples et les coups et blessures seront désormais poursuivies exclusivement par la voie pénale et ne pourront plus faire l'objet d'une SAC. Le même jour, un second communiqué de presse indique que la procédure de transaction pénale immédiate (qui permet à la police, lorsqu'elle estime qu'il y a flagrant délit, de proposer le paiement d'une somme d'argent pour éteindre les

---

<sup>51</sup> Traduction libre du néerlandais. Communiqué de presse du Parquet du procureur du Roi de Flandre occidentale du 21 juin 2024. Disponible sur le site du ministère public : <https://www.om-mp.be/nl/artikel/persbericht-een-uniform-beleid-voor-aanpak-lokale-overlast-west-vlaanderen>.

poursuites pénales) sera systématisée sur le territoire de l'arrondissement judiciaire pour différentes infractions, dont le vol simple<sup>52</sup>.

- **Procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur**

Le fonctionnaire sanctionnateur qui souhaite entamer une procédure administrative doit en informer le citoyen ou la citoyenne par lettre recommandée contenant une série d'informations : les faits reprochés, le droit de consulter le dossier, le droit de présenter ses moyens de défense par envoi recommandé endéans les 15 jours, le droit d'être entendu-e, et, enfin, le droit de se faire assister ou représenter par un-e avocat-e. Une copie du PV ou constat est jointe à ce courrier (art. 25, § 2). On notera enfin que, en amont, le fonctionnaire sanctionnateur qui reçoit une constatation n'est pas tenu d'y donner suite et peut décider de la classer sans suite.

Les citoyens et citoyennes peuvent donc toujours faire valoir leurs arguments par écrit auprès du fonctionnaire sanctionnateur, endéans les 30 jours de la réception du courrier auquel est jointe la constatation. Une défense orale est également possible pour autant que le montant de l'amende envisagée par le fonctionnaire sanctionnateur dépasse le montant de 70 euros (voir *infra*, point 3.2.1).

Le fonctionnaire sanctionnateur dispose de six mois à dater de la constatation des faits pour prendre sa décision (art. 26, § 1<sup>er</sup>), le cas échéant après avoir lu et/ou entendu les arguments des citoyens et citoyennes qui se sont manifestés.

Il dispose d'un large pouvoir d'appréciation et peut décider de ne pas infliger de sanction ou de mesure, d'envoyer un simple avertissement<sup>53</sup>, d'infliger une amende administrative dont il fixe le montant endéans le limite maximale de 500 euros<sup>54</sup>, de proposer une prestation citoyenne (art. 9 à 11), ou d'envoyer le dossier en médiation (art. 12 et 13). Dans ces deux derniers cas, il ne peut le faire que moyennant l'accord du citoyen ou de la citoyenne.

- **Recours**

Un recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur est ouvert devant le tribunal de police (section civile) dans le mois de la notification de la décision. Le juge de police peut confirmer ou réformer la décision du fonctionnaire sanctionnateur (art. 31).

## - *Infractions relatives au roulage*

---

<sup>52</sup> Communiqué de presse du Parquet du procureur du Roi de Flandre occidentale du 21 juin 2024. Disponible sur le site du ministère public : <https://www.om-mp.be/nl/artikel/persbericht-snelle-afhandeling-van-misdrijven-west-vlaanderen>. Sur la procédure de transaction pénale immédiate, voir : E. Debouverie, D. Tatti et N. e, « La transaction pénale immédiate : enjeux et dangers d'une procédure extrajudiciaire », *La Tribune*, n°221, septembre 2022. URL : <https://latribune.avocats.be/index.php/fr/la-transaction-penale-immEDIATE-enjeux-et-dangers-d-une-procedure-extrajudiciaire>.

<sup>53</sup> Cette possibilité n'est pas prévue dans la loi SAC mais est issue de la pratique des fonctionnaires sanctionneurs.

<sup>54</sup> L'article 7 de la loi SAC prévoit que la sanction est proportionnelle à la gravité de l'infraction, et tient compte d'une éventuelle récidive. La constatation de plusieurs infractions concomitantes aux mêmes règlements donne lieu à une SAC unique, proportionnelle à la gravité des faits.

Les infractions relatives au roulage sont soumises à une procédure dérogatoire, simplifiée et moins contraignante que la procédure SAC ordinaire qui s'applique aux infractions administratives et aux autres infractions mixtes (art. 29). On retiendra que, à la différence du régime applicable aux autres infractions mixtes, le constat est adressé directement au fonctionnaire sanctionnateur, et le procureur du Roi en est simplement informé. En outre, la conclusion d'un protocole d'accord est ici obligatoire, et non facultative comme pour les autres infractions mixtes (art. 23, §1<sup>er</sup>, al. 5).

On retiendra enfin deux particularités procédurales qui rapprochent le contentieux administratif du roulage du contentieux pénal de roulage. Premièrement, les PV de police qui constatent des infractions en matière de roulage sont revêtus d'une force probante particulière. Ceci signifie qu'ils ne valent pas au titre de simples renseignements<sup>55</sup>, mais qu'ils ont force probante jusqu'à preuve du contraire, qui doit être rapportée par la personne verbalisée (art. 21, § 4, al. 3, de la loi SAC)<sup>56</sup>. Deuxièmement, à l'instar des possibilités offertes au juge ou à la juge de police en matière de roulage, le fonctionnaire sanctionnateur a, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 11 décembre 2023, la possibilité d'assortir une amende en matière de roulage d'un sursis (nouvel article 29/1 de la loi SAC).

### 1.5. Les SAC face aux juges

Tout au long de son évolution, la législation relative aux SAC a fait l'objet de plusieurs recours en annulation devant la Cour constitutionnelle, celle-ci étant par ailleurs régulièrement interrogée à titre préjudiciel principalement par les tribunaux de police à l'occasion de recours visant une amende prononcée par un fonctionnaire sanctionnateur. Nous passerons brièvement en revue ces arrêts de la Cour constitutionnelle en insistant tout particulièrement sur les moyens, pris sur la base des articles 10 et 11 de la Constitution (principe d'égalité et de non-discrimination) et visant plus spécifiquement la différence de traitement entre mineur-es d'âge (1.5.1).

Le Conseil d'État est aussi régulièrement sollicité, certes en vue d'annuler une sanction particulière ne relevant pas de la compétence du tribunal de police et adoptée par le Conseil communal (suspension ou retrait d'une autorisation et fermeture temporaire ou définitive d'un établissement), mais également en vue d'évaluer la validité d'un règlement communal au regard des normes supérieures dont les droits garantis par le titre II de la Constitution. Sur ce point, après avoir clarifié le régime juridique de la prostitution en ce qu'il encadre le pouvoir des autorités communales soucieuses d'en limiter le développement sur leur territoire, nous présenterons succinctement la jurisprudence développée à l'égard de dispositions réglementaires communales destinées à limiter, voire à interdire, la mendicité (1.5.2). En effet, nous verrons que ce type de disposition constitue l'un des principaux risques de pratique discriminatoire directe ou indirecte, quant à l'état de fortune ou à la condition sociale (voir ci-dessous, partie II, 3.2.1), que peuvent présenter certains règlements communaux, et il semble dès lors nécessaire de rappeler les balises posées par le Conseil d'État à ce sujet.

---

<sup>55</sup> Conformément aux articles 154, al. 1<sup>er</sup>, 189 C.i.cr., et au droit commun de la preuve en matière pénale, les faits matériels relatifs à une infraction, consignés dans les procès-verbaux de police, jouissent d'une force probante limitée. Ils ne valent qu'au titre de simples renseignements, et ne lient donc pas le juge.

<sup>56</sup> Cependant, à défaut d'envoi d'une copie du procès-verbal à la personne verbalisée dans un délai de quatorze jours à compter de la date de la constatation de l'infraction, le procès-verbal n'a valeur que de simple information (art. 21, § 4, 4<sup>o</sup>, al. 3 de la loi SAC).

Enfin, signalons que la jurisprudence du tribunal de police comme instance d'appel d'une amende administrative, semble limitée et quoi qu'il en soit peu accessible compte tenu du fait qu'elle fait rarement l'objet d'une publication ou d'un recensement sur les moteurs de recherche juridique. Pointons cependant deux décisions contraires rendues avant l'adoption de la loi du 1<sup>er</sup> juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage (Perin, 2018 : 344-345). D'une part, le tribunal de police de Bruxelles a écarté, sur la base de l'article 159 de la Constitution qui interdit aux cours et tribunaux d'appliquer un règlement contraire à la loi, le règlement de la ville d'Etterbeek dont l'article 12 interdisait le fait de circuler le visage masqué (en l'espèce par un voile dit intégral), estimant cette disposition contraire à la liberté de religion consacrée à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>57</sup> (Ninane, 2011). À l'inverse, le tribunal de police de Verviers a lui estimé qu'une disposition comparable, présente dans le règlement de police de la commune de Dison, était compatible avec la liberté de religion et débouté les cinq femmes qui avaient été sanctionnées par une amende sur cette base<sup>58</sup>.

Ces deux décisions constituent de rares exemples de jugements publiés rendus en matière de sanctions administratives par un tribunal de police ; force est cependant de constater que d'après la doctrine, la jurisprudence majoritaire des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire est plutôt conciliante avec le dispositif des SAC : « à défaut d'annulation par le Conseil d'État [du] règlement communal de police prévoyant une interdiction générale et permanente, les mesures individuelles prises en exécution de celui-ci seront très certainement confirmées par les juges judiciaires » (Perin, 2018 : 346). Il semble du reste que le chiffre des recours visant les amendes administratives soient d'ailleurs assez faible (Tatti, 2023b).

### 1.5.1 Les lois SAC devant la Cour constitutionnelle

#### - *Arrêts rendus sur la base de recours en annulation*

Si la loi du 13 mai 1999, la première à inscrire en droit belge le dispositif des SAC, n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle, telle ne fut pas le cas des législations subséquentes en la matière.

Premièrement, les lois du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la Nouvelle loi communale<sup>59</sup> et du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle loi communale<sup>60</sup> ont fait l'objet d'un recours en annulation introduit par deux a.s.b.l., la Ligue des droits de l'Homme et Défense des enfants international – Belgique francophone. En substance, ces deux requérantes estimaient que la différence de traitement entre un·e mineur·e âgé·e de 16 ans accomplis traduite devant le tribunal de la jeunesse pour un fait qualifié infraction et celui faisant l'objet d'une sanction administrative communale pour avoir violé un règlement communal est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec plusieurs dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme en matière d'accès à un juge, et de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Aux yeux des requérantes, le/la mineur·e sanctionné·e administrativement ne disposerait pas des garanties spécifiques prévues par la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse. En

---

<sup>57</sup> Pol. Bruxelles, 26 janvier 2011, *J.L.M.B.*, 2011/22, pp. 1066-1072.

<sup>58</sup> Pol. Verviers, 10 septembre 2012, *J.T.*, 2012/35, pp. 732-735.

<sup>59</sup> *M.B.*, 25 juin 2004.

<sup>60</sup> *M.B.*, 23 juillet 2004.

particulier, étaient contestés d'une part le fait que la décision du tribunal de la jeunesse statuant en appel d'une sanction administrative ne soit pas susceptible d'appel (dans le cas par exemple où ce tribunal substituait à l'amende une mesure de garde, de préservation ou d'éducation), d'autre part, la circonstance que les lois de 2004 ne prévoient pas que les personnes qui ont la garde du/de la mineur·e soient associées à la procédure SAC. Sur le premier point, par son arrêt n° 6/2006 du 18 janvier 2006, la Cour constate en effet une discrimination et annule la disposition en cause (B.5.2) ; sur le deuxième, elle estime également que la loi viole les articles 10 et 11 de la Constitution mais note qu'une loi réparatrice, la loi du 20 juillet 2005<sup>61</sup>, a cette fois prévu l'association des personnes ayant la garde du/de la mineur·e à la procédure SAC (B.7). L'autre moyen soulevé portait sur la différence procédurale entre, d'une part, l'amende susceptible de faire l'objet d'un recours devant le tribunal de police, et, d'autre part, les autres sanctions administratives relevant elles du Conseil d'État. Ce moyen fut rejeté par la Cour qui, en substance, estime que le recours devant le Conseil d'État constitue un recours effectif de pleine juridiction qui ne préjudicie pas les contrevenants par rapport à ceux visés par une amende et qui peuvent la contester devant le tribunal de police (B.14.1 à B.15).

Deuxièmement, la loi du 24 juin 2013 a fait l'objet d'un recours en annulation à l'initiative de plusieurs associations (*Kinderrechtencoalitie Vlaanderen*, *Liga voor Mensenrechten*, la Ligue des droits de l'Homme) et de la Confédération des syndicats chrétiens (CSC). La loi du 19 juillet 2013 qui modifiait la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse au nouveau régime juridique des SAC<sup>62</sup> a également fait l'objet d'un recours en annulation déposé par les deux ligues des droits de l'homme. Deux arrêts de rejet ont été rendus le 23 avril 2015. Tout en renvoyant aux commentaires doctrinaux qu'ont suscités ces deux arrêts (Michiels, 2016 ; Warniez, 2016), signalons brièvement que la Cour a produit une interprétation conciliante de plusieurs dispositions de ces deux lois en vue de garantir leur conformité à la Constitution.

Tout d'abord, s'agissant du recours visant la loi du 19 juillet 2013, la Cour, dans son arrêt n° 45/2015 du 23 avril 2015, a validé l'abaissement à 14 ans de l'âge des mineur·es pouvant faire l'objet d'une sanction administrative communale tout en précisant que la loi, dont les versions française et néerlandaise divergeaient sur ce point, devait être interprétée comme permettant en toute hypothèse aux mineur·es de faire valoir leur défense oralement devant le fonctionnaire sanctionnateur et ce quel que soit le montant de l'amende (B.4.7).

Ensuite, s'agissant du recours visant la loi du 24 juin 2013, par son arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, la Cour a rejeté l'ensemble des nombreux moyens soulevés par les associations requérantes, ainsi ceux ayant trait à la répartition des compétences parmi les composantes de l'État belge, ceux visant le principe de légalité du droit pénal et contestant l'indétermination du terme « incivilités », ceux relatifs au respect de la vie privée, à la liberté individuelle, à la liberté de commerce et d'industrie ou encore au droit à une bonne administration de la justice et ceux enfin visant les dispositions de la loi spécifiques aux mineur·es. La Cour va cependant et à nouveau imposer une interprétation conciliante de plusieurs dispositions de la loi du 24 juin 2013. Ainsi, il faut comprendre cette loi comme n'autorisant que le seul fonctionnaire sanctionnateur à pouvoir consulter le Registre national et solliciter la Direction pour l'immatriculation des véhicules (B.34.5), comme obligeant que tout agent constatateur

---

<sup>61</sup> Loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses ; *M.B.*, 29 juillet 2005 (voy. l'art. 21 de la loi).

<sup>62</sup> *M.B.*, 16 septembre 2013.

désigné par le Conseil communal ou parmi les membres du personnel des sociétés de transport en commun doit répondre aux conditions minimales de sélection, de formation et de compétence (B. 41.3), comme permettant une adaptation à tout moment du protocole le cas échéant conclu avec le parquet pour les infractions mixtes (B.42.4), comme excluant de tenir compte d'une amende antérieure faisant l'objet d'un recours devant le tribunal de police dans la détermination d'un éventuel état de récidive (B.44.3), comme prévoyant le droit de tout-e mineur-e d'être entendu-e par le fonctionnaire sanctionnateur quel que soit le montant de l'amende (B.51.7), comme exigeant la démonstration spécifique que l'ordre public est troublé dans le cas d'une sanction consistant à imposer une interdiction temporaire de lieu qui doit par ailleurs être strictement proportionnée au trouble invoqué et être limitée à une période maximale d'un mois renouvelable (B.57.5 et B.57.6).

En d'autres termes, par ces différents arrêts, et à l'une ou l'autre exception marginale et moyennant certaines précisions sur le sens à donner à certaines dispositions ambiguës, la Cour constitutionnelle a très clairement adressé un brevet de constitutionnalité au régime légal des SAC. En particulier, elle a systématiquement rejeté les griefs fondés sur une violation des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination consacrés aux articles 10 et 11 de la Constitution.

#### *- Arrêts rendus sur questions préjudicielles*

À titre préjudiciel cependant, la Cour a parfois conclu à la violation de ces deux articles mais jamais en raison d'une discrimination portant sur l'un des critères protégés par la loi du 10 mai 2007 et relevant à ce titre de la compétence d'Unia. Nous présenterons donc succinctement ces arrêts ci-dessous qui pour la plupart portent sur la question technique des sanctions en matière d'arrêts et de stationnement et de la procédure y relative.

Un premier arrêt, celui n° 28/2008 du 28 février 2008, portait sur la question de savoir si le délai préfix, non susceptible d'être interrompu ou suspendu, de 6 mois courant à partir du constat de la violation d'un règlement communal de police et endéans lequel le fonctionnaire sanctionnateur doit prononcer une sanction n'est pas discriminatoire dès l'instant où une personne poursuivie devant une juridiction pénale est quant à elle soumise aux règles de la prescription de l'action publique, susceptible elle d'être interrompue ou suspendue. Le tribunal de police à l'origine de cette question envisageait dans cette différence de traitement la possibilité d'une atteinte aux droits de la défense de la personne sanctionnée administrativement, celle-ci ne disposant que d'un délai réduit et préfix pour faire valoir ses arguments. La Cour a répondu négativement à cette question en rappelant d'une part les garanties instituées par la loi sur les SAC qui permettent à tout contrevenant de valablement exercer ses droits de la défense et d'autre part la possibilité d'introduire un recours de pleine juridiction devant le tribunal de police.

Un deuxième arrêt, celui n° 16/2017 du 9 février 2017, a conclu à la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et établi une discrimination entre d'une part, la personne qui fait l'objet d'une sanction administrative en matière d'arrêt et de stationnement et qui selon les termes de l'article 33 de la loi du 24 juin 2013 ne peut renverser la présomption née par son identification au registre des immatriculations et, d'autre part, la personne poursuivie pénalement sur la base de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière qui peut toujours démontrer que bien qu'étant titulaire de la plaque du véhicule concerné, il n'était pas à son volant au moment du constat de l'infraction. La Cour a en effet estimé que

l'interprétation de la loi selon laquelle la présomption de culpabilité du titulaire de la plaque d'immatriculation d'un véhicule impliqué dans l'infraction sanctionnée par une SAC était irréfragable emportait une atteinte disproportionnée au principe fondamental de la présomption d'innocence. Elle a ainsi exigé une interprétation de la loi du 24 juin 2013 comme permettant toujours au contrevenant d'apporter la preuve de son innocence malgré la circonstance qu'il soit titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule concerné.

Dans un troisième arrêt n° 8/2019 du 23 janvier 2019, la Cour constitutionnelle a estimé que le juge de police, saisi sur recours introduit contre une amende administrative, pouvait décider de réduire une amende administrative à un montant inférieur au montant fixé par la loi pour tenir compte de circonstances atténuantes. Si l'on ne reconnaissait pas cette possibilité au juge de police saisi dans le cadre d'un recours administratif, il y aurait discrimination, puisque cette possibilité est reconnue au juge statuant dans le cadre d'une procédure pénale qui serait engagée relativement aux mêmes faits.

Un quatrième arrêt n° 56/2020 du 23 avril 2020 a conclu, quant à lui, à une discrimination injustifiée entre les personnes poursuivies pénalement pour une infractions en matière de roulage et celles poursuivies administrativement pour les mêmes faits, dès lors que la première peut bénéficier d'une mesure de sursis devant le juge de police, possibilité qui n'est pas prévue dans la procédure SAC. Pour remédier à ce constat d'inconstitutionnalité, la loi SAC prévoit donc désormais que le fonctionnaire sanctionnateur peut accorder un sursis aux contrevenants pour les infractions en matière d'arrêt et de stationnement.

Le cinquième arrêt préjudiciel, celui n° 29/2021 du 25 février 2021, portait également sur la question des arrêts et stationnements. Le tribunal de police de Flandre orientale, division Gand, s'interrogeait sur l'éventuelle discrimination liée au fait qu'à ses yeux, la procédure à suivre pour infliger une amende administrative pouvait différer selon la nature de l'infraction aux règles en matière d'arrêt et de stationnement : en effet, il estimait qu'une procédure particulière avait été prévue pour les infractions aux dispositions relatives aux signaux C3 et F103 constatées exclusivement au moyen d'appareils automatiques. Constatant que cette position reposait manifestement sur une interprétation erronée de la loi et confirmant ce faisant qu'une même procédure s'appliquait à l'ensemble des infractions relatives à l'arrêt et au stationnement (signaux C3 et F103 compris), la Cour constitutionnelle a refusé de répondre à la question posée.

Enfin, le dernier arrêt rendu à titre préjudiciel à ce jour par la Cour constitutionnelle est, sauf erreur, l'arrêt n° 161/2021 du 18 novembre 2021. La Cour a refusé de répondre à la question posée par le Tribunal de police de Liège qui, de façon quelque peu surprenante, avait soulevé la possibilité d'interpréter la loi SAC comme établissant l'irrecevabilité du recours contre une amende administrative introduit devant le tribunal de police dans le cas où le contrevenant n'aurait pas fait parvenir de moyens de défense au fonctionnaire sanctionnateur ou les aurait fait parvenir en dehors du délai prévu. Or, d'après la Cour, aucune disposition législative relative au régime des SAC ne prévoit explicitement ou implicitement une telle restriction au droit d'exercer un recours contre une amende devant le tribunal de police, un recours dès lors toujours possible quelle qu'ait été l'attitude du contrevenant dans le cadre de sa défense devant le fonctionnaire sanctionnateur.

### **1.5.2 Les règlements de police devant le Conseil d'État**

Comme indiqué précédemment, il arrive, sans que cela ne semble fréquent, que la section du contentieux administratif du Conseil d'État soit saisie d'une requête en annulation visant un règlement communal de police. Avant de présenter cette jurisprudence et en particulier celle qui a balisé le pouvoir des autorités communales d'adopter des interdictions en matière de mendicité, une précision quant au régime juridique de l'encadrement des marges de manœuvre communales en matière de travail du sexe semble nécessaire. En effet, même si nous sommes conscients que le sexe ou le genre ne relève pas des critères protégés relevant de la compétence d'Unia, le fait est que le travail du sexe est majoritairement exercé par des personnes de sexe féminin et qu'à ce titre, une réglementation communale, prévoyant le cas échéant le recours à des SAC, est susceptible d'emporter une discrimination fusse-t-elle indirecte au préjudice des femmes.

#### - *Le régime juridique de la prostitution – Aspects communaux*

Introduit en 1989, l'article 121 de la Nouvelle loi communale prévoit que les communes peuvent adopter des règlements particuliers en matière de travail du sexe en vue d'assurer la moralité et la tranquillité publique ; dans ce cas, seules des peines de police peuvent être prévues. Cet article renvoie à la notion d'ordre public moral. Or, comme l'indique la doctrine, le pouvoir de police général des autorités communales vise exclusivement l'ordre public matériel et non l'ordre public moral (Vassart, 2021 : 27). En d'autres termes, un règlement de police communal visant à sanctionner certains comportements peut tantôt s'appuyer sur cet article 121, tantôt reposer sur l'article 135 § 2, de la loi communale (le siège du devoir des autorités communales d'assurer la sûreté, la salubrité et la tranquillité publique) selon la nature de l'ordre public protégé. Tel était d'ailleurs le cas du règlement adopté le 4 juin 2012 par la Ville de Bruxelles et qui sanctionnait une série de comportements liés à l'activité prostitutionnelle (racolage, circulation à faible vitesse, *etc.*) et dans plusieurs rues bruxelloises. Le problème est que ce règlement, renvoyant sur ce point à l'article 119*bis* de la loi communale, prévoyait exclusivement des sanctions administratives et non des peines de police comme le prévoit l'article 121. Si le Conseil d'État n'a pas exclu, sur le principe, que des règlements communaux peuvent sanctionner administrativement des comportements connexes au travail du sexe et ce au titre du maintien de la tranquillité publique et donc uniquement en vue de préserver l'ordre public matériel, en l'espèce, le fait d'avoir prévu une sanction administrative pour tous les comportements prohibés et en particulier pour ceux qui relevaient manifestement du souci de protéger l'ordre public moral a été considéré comme violant l'article 121 précité. Partant, la disposition du règlement bruxellois qui ne prévoyait que des sanctions administratives a été annulée<sup>63</sup>.

Il se déduit de cette jurisprudence que l'autorité communale doit être particulièrement rigoureuse lorsqu'elle entend sanctionner certains comportements induits par la présence de lieux de prostitution sur son territoire : soit elle vise à protéger l'ordre public moral et dans ce cas, sur la base de l'article 121 précité, seules des peines de police pourront être prévues ; soit elle entend strictement encadrer et limiter certaines nuisances générées par cette activité et dans ce cas, elle peut « prendre des mesures proportionnées en lien avec des éléments propres à l'ordre public matériel au vu de circonstances entourant l'activité » (Vassart, 2021 : 30). Dans cette dernière hypothèse, des sanctions administratives sont possibles.

---

<sup>63</sup> C.E., 16 mars 2016, n° 234.152, A.S.B.L. Espace P... et consorts. Voy. aussi sur ce même règlement l'arrêt rendu au contentieux de la suspension (rejet de la demande) : C.E., 15 janvier 2013, n° 222.075, A.S.B.L. Espace P... et consorts. Voy. enfin l'arrêt C.E. n° 236.718 du 9 décembre 2016 qui confirme l'arrêt du 16 mars 2016 à la suite de l'adoption d'un nouveau règlement communal affecté du même vice. Voy. aussi sur ce sujet Renders, Percy et Rombaux, 2017.

En tout état de cause cependant, il semble exclu que l'article 121 permette à une autorité communale de purement et simplement interdire tout travail du sexe sur son territoire et ce notamment en raison du respect de la liberté du commerce et de l'industrie (Smoos, 2011 : 36), *a fortiori*, d'après nous, à la suite de l'adoption du nouveau code pénal sexuel qui a quasi totalement dépénalisé la prostitution<sup>64</sup>.

C'est ainsi que plusieurs communes bruxelloises ont adopté un règlement communal interdisant la prostitution en vitrine sur leur territoire sauf à certaines adresses précisément identifiées : tel est le cas des communes de Schaerbeek et de Saint-Josse qui ont respectivement adopté un règlement en ce sens le 22 juin 2011 et le 29 juin 2011 (puis le 30 novembre 2015 et ultérieurement par la suite). Ces règlements soumettaient les propriétaires des immeubles autorisés à accueillir un service de prostitution en vitrine à l'obligation de solliciter et d'obtenir un certificat de conformité leur permettant de mener ce type d'activité. La difficulté est alors la suivante : fondé sur l'article 121 de la loi communale, ce type de règlement et les exigences posées à l'égard des propriétaires de ces immeubles semblent constituer « des normes de gestion de l'activité des prostituées » allant « au-delà de ce que requiert la protection de la moralité et de la tranquillité publiques »<sup>65</sup>. Partant, la commune (ici de Saint-Josse) a violé cette disposition en excédant les limites qu'il pose à l'intervention municipale en la matière. Bref, lorsqu'elles prétendent régler le travail du sexe sur leur territoire, les communes doivent non seulement soigneusement identifier le fondement juridique de leur intervention et adopter le type correct de sanction en conséquence mais en outre et plus généralement faire preuve de modération dans leur velléités prohibitionnistes ou réglementaristes et strictement se limiter à la défense de l'ordre public moral (article 121 NLC) ou à celle de l'ordre public matériel (système SAC).

En outre et d'ailleurs, après avoir autorisé la prostitution dans certaines rues de son territoire le cas échéant moyennant un système d'autorisation préalable *via* l'octroi de certificats de conformité, une autorité communale ne peut indûment revenir sur sa décision et réduire sans motif particulier le périmètre où fut autorisé le travail du sexe en vitrine. Ainsi, le Conseil d'État a annulé une modification du règlement communal de Saint-Josse qui, prétextant l'ouverture future d'une crèche à l'angle de deux rues où la prostitution avait été autorisée ainsi que le projet d'y construire de nouvelles habitations, avait retiré ces deux rues dudit périmètre : « la moralité publique au sens de l'article 121 de la Nouvelle loi communale ne peut aller jusqu'à interdire de porter une tenue légère dans un lieu visible depuis la voie publique pour le simple motif que de jeunes enfants accompagnés de leurs parents peuvent circuler dans la rue à toute heure du jour ou de la nuit ». C'est cette fois la relative fragilité, sinon l'inconsistance, de la motivation sous-tendant cette révision, à la baisse, du règlement initial qui fut reprochée par le Conseil d'État : « en décidant d'ouvrir une nouvelle crèche communale à l'angle de deux de ces rues, les autorités communales ne pouvaient ignorer qu'il s'agissait du seul endroit où la prostitution pouvait encore s'exercer. Dans ces conditions, il est contradictoire, après avoir pris une telle décision, de considérer comme le fait l'acte attaqué, qu'il existerait une incompatibilité complète, fondée sur la moralité publique, entre cette nouvelle implantation et l'activité prostitutionnelle préexistante, même en dehors des jours et des heures d'ouverture de la crèche »<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Loi du 21 mars 2022 modifiant le Code pénal en ce qui concerne le droit pénal sexuel, *M.B.*, 30 mars 2022.

<sup>65</sup> C.E., 3 mai 2016, n° 234.644, Christian. Voy également C.E., 22 février 2012, n° 218.147, Chaouch, et C.E., 4 juin 2013, n° 223.696, Chaouch, relatif au règlement adopté par la ville de Schaerbeek le 22 juin 2011 mais concluant à l'irrecevabilité *rationae temporis* des requêtes.

<sup>66</sup> C.E., 1<sup>er</sup> avril 2019, n° 244.075, X.

Enfin, mentionnons qu'à Bruxelles, en vertu de l'article 134<sup>quinquies</sup> de la loi communale, un bourgmestre peut tout à fait ordonner la fermeture, pour une durée maximale de 6 mois, d'un établissement où se pratique la prostitution si, par exemple à la suite d'un constat établi par la police et établissant la présence de personnes en séjour irrégulier en vitrine ou à l'intérieur de cet établissement, il considère que des activités relatives à la traite d'êtres humains s'y déroulent<sup>67</sup>.

#### - *Le régime juridique de la mendicité – Aspects communaux*

Depuis l'adoption d'une loi le 12 janvier 1993<sup>68</sup> qui a abrogé l'ensemble des dispositions pénales visant la mendicité et le vagabondage, ces comportements ne sont plus réprimés pénalement. Cependant, cette loi n'empêche pas les autorités communales d'adopter certaines règles spécifiques visant ces comportements. Tel fut notamment le cas de la ville de Bruxelles qui adopta, le 20 septembre 1995, un règlement qui interdisait la mendicité sur son territoire sous peine de police. Bien que ces faits précèdent l'adoption du dispositif des SAC, l'arrêt rendu à cette occasion par le Conseil d'État demeure encore aujourd'hui pertinent par les principes qu'il pose. En effet, à cette occasion, la plus haute juridiction administrative du pays a estimé que « l'interdiction générale de la mendicité valant pour tout le territoire de la ville et de manière permanente (...) revêt, dès lors, un caractère manifestement disproportionné par rapport aux troubles qui seraient causés à l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics, troubles qui ne procèdent que de pratiques déterminées et de faits localisés dans l'espace et dans le temps »<sup>69</sup>.

À la suite de l'adoption du système des SAC en droit belge, plusieurs communes ont cependant continué à prévoir des peines de police en vue de sanctionner certaines formes de mendicité sur leur territoire. Tel est par exemple le cas de la Ville de Namur dont un règlement du 26 juin 2014 qui interdisait, pour une durée de 12 mois, toute forme de mendicité dans certains quartiers déterminée et, lors de certains événements festifs, sur l'ensemble du territoire communal. En outre, étaient également sanctionnées diverses modalités de la mendicité (ainsi le fait d'être accompagné d'un·e mineur·e de moins de 16 ans ou d'un animal potentiellement dangereux) et ce en tout temps et pareillement sur l'ensemble du territoire. Si le Conseil d'État estime que « l'interdiction portant sur les quartiers commerçants ne peut être considérée comme une interdiction générale déguisée, même si le périmètre visé est large, dès lors que (...) la mendicité reste possible dans d'autres quartiers de la ville », il estime que la commune « ne justifie pas la longue durée de douze mois pour laquelle l'interdiction de mendier dans le vaste périmètre (...) est établie ». En raison de cette durée manifestement disproportionnée – le Conseil la compare avec la durée de 3 mois prévue en cas de fermeture d'un établissement en vertu de l'article 134<sup>quater</sup> de la loi communale – qui ne repose sur aucune justification précise, mais également compte tenu de termes flous (ainsi, l'interdiction de mendier accompagné·e d'un « animal potentiellement dangereux » alors que tout animal est potentiellement dangereux), le Conseil a décidé de suspendre ce règlement<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> C.E., 7 décembre 2017, n° 240.126, Douchy ; C.E., 14 novembre 2019, n° 246.081, Douchy.

<sup>68</sup> Loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire ; *M.B.*, 4 février 1993.

<sup>69</sup> C.E., 8 octobre 1997, n° 68.735, A.S.B.L. Ligue des droits de l'Homme et consorts. Sur cet arrêt qui a suscité de nombreux commentaires, voy. Van Drooghenbroeck, 1997 et Schaus, 2021.

<sup>70</sup> C.E., 6 janvier 2015, n° 229.729, Pietquin et consorts.

À l'inverse, une requête en suspension visant l'arrêté communal de la ville de Bruxelles du 28 mars 2022 et relatif à la mendicité avec enfants a été rejetée par le Conseil alors même que le 19 mai 2022, ce règlement a été suspendu par le ministre bruxellois des Pouvoirs locaux agissant comme autorité de tutelle. Cet arrêté, prévoyant une sanction administrative sous la forme d'une amende de maximum 350 euros en cas de violation de l'une de ses dispositions, interdit toute forme de mendicité, sur l'ensemble du territoire communal, accompagnée d'un-e mineur-e de moins de 16 ans.

Cependant, sans avoir eu à se prononcer, fut-ce provisoirement sur le fond du litige, le Conseil d'État a estimé que les parties requérantes n'avaient pas réussi à démontrer en quoi l'application immédiate de l'arrêté (indépendamment même de sa suspension par l'autorité de tutelle) était susceptible de produire des inconvénients à ce point graves qu'ils justifieraient sa suspension<sup>71</sup>. À notre connaissance, la procédure en annulation visant cet arrêté est toujours pendante.

Enfin, on signalera que le principe de proportionnalité, particulièrement bien mis en évidence par la jurisprudence relative à la mendicité (voyez en particulier l'arrêt précité du 8 octobre 1997), est évidemment susceptible de percoler l'analyse du Conseil d'État s'agissant d'autres interdictions, par exemple celle visant la consommation de boissons alcoolisées sur la voie publique, qui seraient prévues pour l'ensemble du territoire communal et sans limite de temps (Mossoux, 2015 ; Perrin, 2018 : 345). Or, comme nous le verrons dans la suite de ce rapport (voir ci-dessous partie II, 3.2.4), de tels règlements ne sont pas rares en Belgique malgré donc une validité juridique douteuse et le risque de discrimination directe ou indirecte qu'ils emportent.

Aussi, l'idée d'une « interdiction générale déguisée » pointée par le Conseil d'État à propos du règlement anti-mendicité de la Ville de Namur constitue un concept intéressant en ce qu'il permet d'interroger la proportionnalité d'un interdit au-delà des apparences d'une norme communale formellement limitée. Par exemple, à l'occasion d'un arrêt rendu en suspension à propos d'un retrait d'autorisation dont bénéficiait l'exploitant d'un bar à chichas, ce dernier avait en vain plaidé le fait que ce règlement, en ce qu'il interdisait l'exploitation d'un tel établissement à moins d'un kilomètre d'une école, d'une gare, d'un lieu de culte ou d'un centre culturel, aboutissait en pratique à interdire ce type de commerce sur l'ensemble du territoire communal. Le Conseil d'État n'a cependant pas directement affronté cet argument estimant que la condition du risque de préjudice grave et difficilement réparable n'était pas remplie en l'espèce<sup>72</sup>. Il n'en demeurait pas moins qu'en l'espèce et pour peu que l'argument du requérant ait été réel, cette interdiction aurait pu constituer une interdiction générale déguisée que semble réprover le Conseil d'État au nom du principe de proportionnalité.

---

<sup>71</sup> C.E., 26 janvier 2023, n° 255.608, A.S.B.L. Ligue des droits humains et consorts. On lira avec soulagement que par cet arrêt, le Conseil d'État confirme la recevabilité d'une telle requête dans le chef de la Ligue des droits humains. En effet, par son arrêt n° 226.783 du 18 mars 2014, une chambre néerlandophone du Conseil d'État avait rejeté un recours introduit par la *Liga voor mensenrechten* contre un règlement communal de Gand sanctionnant les formes de mendicité qui entraînent des perturbations de l'ordre public ou portent atteinte au sentiment de sécurité en estimant que l'objet social de la *Liga* était trop largement défini pour faire naître un intérêt direct dans son chef. Par son arrêt du 26 janvier 2023, le Conseil confirme qu'une association de défense des droits humains est fondée à solliciter la suspension ou l'annulation d'un règlement limitant une pratique destinée à maintenir un minimum de dignité humaine. Il cite à l'appui de son raisonnement un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (*Lacatus c. Suisse* du 19 janvier 2021) qui estime que « le droit de s'adresser à autrui pour obtenir de l'aide relève de l'essence même des droits protégés par l'article 8 de la Convention [droit au respect de la vie privée] ».

<sup>72</sup> C.E., 25 juin 2018, n° 241.894, Berber.

## 2. Principales critiques

Dans cette partie sont regroupées les principales critiques adressées au régime des SAC, depuis leur adoption en 1999. Le relevé ne prétend pas à l'exhaustivité, mais a pour objectif de mettre en évidence les questions, réticences et critiques auxquelles la législation SAC a donné lieu. De façon synthétique, ces critiques ont été regroupées en quatre catégories principales : premièrement, c'est le constat que les SAC participent d'un contrôle et d'une répression accrue qui a été assez rapidement pointé (2.1) ; deuxièmement, la centralité de l'amende au sein de ce dispositif a suscité la crainte que les communes ne l'utilisent abusivement à des fins d'équilibrage budgétaire (2.2) ; troisièmement, une partie des critiques a porté plus concrètement sur le constat que certains comportements sont prévus en termes assez flous d'une part, que la procédure particulière de mise en œuvre des SAC n'est pas optimale d'autre part, deux critiques participant de ce que d'aucuns analysent comme un éroussement des principes généraux, substantiels ou procéduraux, normalement cardinaux dans toute politique répressive (2.3) ; quatrièmement, enfin et surtout compte tenu de l'objet même de cette étude, des risques de traitements différenciés, voire de discriminations, ont également été émis dans la littérature (2.4).

### 2.1. Accroissement de logiques de contrôle et extension du champ répressif

L'analyse du processus décisionnel qui a mené à la mise en place des SAC, laisse apparaître que la volonté du législateur n'a pas été de mettre en place un pur instrument de contrôle et de répression. Les SAC s'inscrivent plus globalement dans la volonté de mettre en place une politique intégrale de la problématique des « nuisances » au niveau local. Les SAC sont donc considérées comme « le point d'orgue d'une approche longitudinale de prévention » (Devroe, 2015 : 42). Dans cette optique, et à l'instar de la prison en manière pénale, les SAC sont envisagées par les auteurs de la loi de 1999<sup>73</sup> comme un *ultimum remedium*, un dispositif d'ultime recours. Le contexte d'adoption de la loi de 1999 fait d'ailleurs apparaître que les SAC sont le fruit d'un choix politique assumé dans la mise en place de politiques préventives et répressives au niveau local. Elke Devroe rappelle à cet égard la centralité des débats sur la sécurité entre partis politiques, dictée notamment par la pression exercée par le parti d'extrême droite Vlaams Block à partir du début des années nonante (Devroe, 2015).

Cette approche préventive de la loi SAC est également soulevée par la doctrine, qui en nuance cependant la portée au vu des pratiques de terrain : « l'objectif de la loi SAC n'est pas d'infliger le plus grand nombre d'amendes possible, mais de réduire les nuisances et d'améliorer la qualité de vie dans les villes et communes. La pratique montre que les villes et communes utilisent principalement cet instrument pour résoudre les problèmes du vivre-ensemble et ceux relatifs à la qualité de vie dans le voisinage et les quartiers, plutôt que pour lutter contre la criminalité »<sup>74</sup> (Van Heddeghem, 2006 : 40).

En amont de la mise en place des SAC, on peut aussi souligner l'extension du filet répressif, phénomène intrinsèque au passage des sanctions pénales aux sanctions administratives : « Il ne fait pas de doute que, [...] la substitution de sanctions civiles ou administratives peut

---

<sup>73</sup> L'avant-projet de loi est présenté par les ministre de l'Intérieur et de la Justice, respectivement le socialiste flamand Luc Van den Bossche et le chrétien démocrate flamand Tony Van Parijs. C'est le socialiste flamand Johan Vande Lanotte, ministre de l'Intérieur de 1995 à 1998, qui est l'idéateur du système des SAC, qu'il aurait voulu voir adopté sous sa législature, et qui a ensuite déterminé l'approche de son parti en matière de sécurité.

<sup>74</sup> Traduction libre du néerlandais.

aboutir à une *extension* du contrôle social à des actes qui n'étaient pas pénalement sanctionnés jusqu'alors » (Van de Kerchove, 1987 : 259). Ce constat est confirmé par d'autres auteurs qui voient dans les SAC un dispositif d'accroissement du contrôle social et d'extension du champ de la répression. Le contexte d'émergence du dispositif, marqué par la volonté de réintégrer dans un circuit punitif une série de comportements, place les SAC « dans un courant répressif ou à caractère répressif où l'intervention autoritaire de l'État est donc bien croissante ; l'approche sécuritaire n'est évidemment pas étrangère à ce constat » (Masset, 2001 : 838 ; Masset, 2002 : 23).

L'une des manifestations de cette critique principielle est la dénonciation par une partie de la doctrine d'une re-pénalisation par le bas de certains comportements que l'on pensait définitivement dépenalisés. Ainsi, certains auteurs mettent en évidence le fait que la dépenalisation qui accompagne la mise en place des SAC est ancrée dans un mouvement d'extension du contrôle punitif.

Ils constatent que la dépenalisation opérée par les SAC « rime ici avec accroissement du contrôle social punitif et non pas avec une logique de désescalade punitive, comme le suggère *a priori* le terme » (Cartuyvels & Guillain, 2015 : 9). D'autres soulignent que les SAC sont une occasion manquée pour la mise en place d'une véritable politique de dépenalisation, qui envisagerait de réelles alternatives à l'approche répressive de certains comportements (Wattier, 2015).

Cette critique prend également appui sur le fait que les SAC sanctionnent des comportements qui n'étaient plus érigés en infractions par le système pénal. L'exemple le plus frappant est l'interdiction de la mendicité. En effet, la loi pénalisant la mendicité est abrogée en 1993, mais l'interdiction de la mendicité est reprise dans de nombreux règlements communaux, et passible d'une SAC. Ce qui fait dire que « sous prétexte de réglementation d'un phénomène, les communes en arrivent à contourner la dépenalisation de la mendicité pour permettre la répression des personnes s'y adonnant » (Lambert, 2015 : 154).

De façon générale, l'un des objectifs de la loi de 1999 (et des lois qui lui ont succédé) est de permettre la sanction effective d'infractions qui sont délaissées par le système pénal, au profit d'autres contentieux plus complexes. Des auteurs estiment dès lors que la loi de 1999 naît avant tout d'un « constat d'échec ou d'inefficacité de la répression pénale » (Molitor et Simonart, 2007 : 307). Au niveau des tribunaux de police, Jan Nolf explique que : « les SAC ne sont pas une politique, mais le résultat d'une absence de politique. Elles sont le résultat d'une négligence de la part du pouvoir judiciaire à l'égard des problèmes de voisinage, qui s'explique par la préférence technique donnée au contentieux de roulage (...)»<sup>75</sup> (Nolf, 2013 : 2-3)

## **2.2. Centralité de l'amende et risque d'auto-financement des communes**

Déjà en 2013, Isabelle Wattier regrettait que la prestation citoyenne et la médiation ne soient envisagées que comme alternatives facultatives à l'amende, au lieu d'être des réponses de premier plan aux situations visées par les SAC. Elle explique que « le dispositif des sanctions administratives communales relève de la répression - et non de la solution - des difficultés rencontrées dans la vie de la cité mais, l'on pourrait en faire une étape dans le processus de

---

<sup>75</sup> Traduction libre du néerlandais.

dépénalisation d'une série de méfaits – incivilités ou dérangements publics – pour lesquelles la réaction sociale sortirait définitivement du champ de la pénalité » ( Wattier, 2015 : 107).

Plus récemment, l'INCC a mis en évidence que la médiation demeure largement tributaire des politiques locales en la matière, et demeure encore peu promue au niveau de nombreuses communes (Gotelaere, Schils & Jonckheere, 2021). Nous avons vu à ce propos que la loi du 11 décembre 2023 n'a rencontré que très partiellement les constats et demandes des médiateurs et médiatrices SAC sur ce point (v. *supra*, 1.4.2).

Le constat de la centralité de la sanction pécuniaire amène une autre critique du système SAC, qui tient au risque d'auto-financement des communes : « l'écueil de ce type de législation est évidemment qu'il est à craindre qu'une politique budgétaire communale, spécialement dans les communes en difficulté financière, soit menée à travers l'imposition d'amendes administratives » (Masset, 2001: 838). Ce risque semble varier en fonction des typologies de communes et du type de contentieux. Le fait que les communes de petite taille généralement rurales, ont mis du temps à adopter le régime SAC, notamment pour des raisons budgétaires, semble écarter l'hypothèse d'un auto-financement. Engager du personnel ou assurer des tâches supplémentaires demande un investissement financier auquel toutes les communes ne peuvent ou ne veulent consentir (Cammaert, 2006).

À l'inverse, le succès du contentieux du roulage pourrait confirmer cette hypothèse, particulièrement dans les communes urbaines, dans lesquelles il représente une part majeure de l'activité en matière de SAC<sup>76</sup> (Gotelaere, Schils et Jonckheere, 2021 : 96-97). En outre, les constats en matière de roulage présentent la facilité de ne nécessiter aucune interaction humaine, source d'une possible contestation : il suffit aux policiers ou agents constatateurs de relever le numéro de plaque du véhicule en infraction et de dresser un PV sur cette base.

Il n'en demeure pas moins que cette critique doit probablement être nuancée : selon une étude récente réalisée par la VVSG, le rendement moyen des SAC représenterait à peine 1% de l'ensemble des recettes communales<sup>77</sup>.

### 2.3. Des principes généraux, substantiels et procéduraux, en tension

Traditionnellement, en matière pénale, toute infraction doit reposer sur un texte clair, accessible et prévisible (principe de légalité du droit pénal notamment consacré aux articles 12 et 14 de la Constitution). Or, en matière de SAC, plusieurs auteurs ont dénoncé le caractère flou des termes « dérangement public » et ensuite d'« incivilité », des notions larges susceptibles d'interprétations diverses et subjectives. L'absence de prévisibilité qui les caractérise constitue un brèche dans le principe de légalité en matière pénale (De Hert, 2005 ; Pleysier, 2023).

D'autres indiquent que les phénomènes de nuisance doivent être regardés à partir d'un contexte plus large que le contexte répressif. Ils expliquent que : « les SAC se concentrent principalement sur l' « auteur », mais très peu sur le « plaignant ou sur le contexte social plus largement, alors même qu'ils peuvent être également constitutifs d'une nuisance<sup>78</sup> » (Cops et

---

<sup>76</sup> Voir les chiffres présentés ci-dessus au point 1.4.3.

<sup>77</sup> Voir T. Pauwels, « Gemeenten halen recordbedrag van 124 miljoen euro op via boetes: check hier hoeveel jouw gemeente kon innen », VRT, 14 septembre 2024, URL : <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2024/09/11/gemeentelijke-boetes-op-recordhoogte-124-miljoen-vorig-jaar-ch/>.

<sup>78</sup> Traduction libre du néerlandais.

alii., 2012 : 559 ; Van Gool, 2015). Dans le même sens, d'autres encore ont mis en évidence le leurre de l'apparente neutralité de ces termes. En effet, derrière ceux-ci et les comportements qu'ils visent, se cachent des réalités sociales complexes qu'il est réducteur, voire dangereux, de n'aborder que sous l'angle de la répression (Verfaille et alii., 2007).

Sur le plan procédural, dès sa mise en place, la procédure SAC a été critiquée dès lors qu'elle permet d'imposer une sanction en dehors du cadre de la procédure pénale et des garanties d'un procès équitable, prévues à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). La jurisprudence, tant belge<sup>79</sup> qu'européenne<sup>80</sup>, a assimilé la sanction administrative à une sanction pénale, soumettant la procédure SAC aux garanties de l'article 6 de la CEDH.

Des questions se sont cependant posées particulièrement quant au respect des droits de la défense et au principe d'accès à un juge indépendant et impartial. En effet, dans le cadre des SAC, la commune est à la fois l'autorité qui verbalise et l'autorité qui juge (Henrion, 2005 ; Bouvier, 2004). Certaines de ces garanties sont reprises dans la procédure prévue dans la loi SAC de 2013 (possibilité de se faire assister par un·e avocat·e, information quant à l'infraction reprochée et envoi du PV, droit d'accès au dossier).

S'agissant de la condition d'impartialité du· de la juge, les juridictions nationales<sup>81</sup> et européenne<sup>82</sup> ont estimé qu'il y est satisfait dès lors que la décision de l'administration communale est susceptible d'un recours de pleine juridiction devant un tribunal indépendant, en l'occurrence la section civile du tribunal de police (Ribant, Rasson : 2015, 135-136).

Enfin, l'application des SAC aux mineur·es est un sujet qui a fait l'objet de débats et critiques dès sa mise en place par la loi de 2004 en raison de la brèche que ce système opérait au sein de la politique de protection de la jeunesse. Chris De Roy questionne le choix du législateur et se demande si : « ce faisant, il ne s'est pas trop éloigné de la philosophie et de la particularité du droit de la protection de la jeunesse ». Il poursuit en synthétisant les critiques qui peuvent être adressées à ce choix répressif : « outre les remarques juridico-techniques, la question fondamentale reste de savoir si la commune est l'organe le plus approprié pour agir dans ce domaine. Si cela pouvait certainement se défendre pour traiter des phénomènes de nuisance, tels que décrits dans l'ancienne directive, c'est (...) beaucoup moins le cas pour les comportements qui tombent désormais dans le champ d'application des SAC. De plus, l'inégalité et l'insécurité juridiques liées à l'autonomie communale semblent inévitables<sup>83</sup> » (De Roy, 2005 : 455).

Ces questions demeurent d'actualité avec l'adoption de la loi SAC en 2013. L'abaissement de l'âge minimum de 16 à 14 ans, a été décrit comme le « maillon faible » de cette législation (Andersen, 2014 : 9), et a nourri de nombreuses critiques, notamment de la part de spécialistes du droit de la jeunesse. En effet, ceux-ci estiment que les SAC contreviennent au projet pédagogique de l'aide et de la protection de la jeunesse. Si l'application des SAC aux mineur·es part de la volonté de « responsabiliser les jeunes », c'est l'attitude de

---

<sup>79</sup> Voir, par exemple : C.C., 28 mars 2013, n° 112/2013 ; C.C., 31 juillet 2013, n° 112/2013.

<sup>80</sup> La Cour EDH considère qu'une sanction administrative est de nature pénale depuis longtemps déjà. Voir : Cour Eur. D.H., arrêt *Oztürk c. RFA*, 21 février 1984, § 49 ; Cour Eur. D.H., *Silvester's Horeca Service c. Belgique*, 4 mars 2004, §§ 23 et 25.

<sup>81</sup> C.C., 28 février 2008, n° 28/2008 ; C.C., 15 mai 2008, n° 79/2008.

<sup>82</sup> Voir, notamment, Cour Eur. D. H., *A. Menarini diagnostics S.R.L. c. Italie*, 27 septembre 2011, §§ 42-44.

<sup>83</sup> Traduction libre du néerlandais.

déresponsabilisation de l'État en matière de protection de la jeunesse qui est pointée (Blairon, 2012 ; Trifaux et Fierens, 2021 ).

Le service d'aide à la jeunesse bruxellois explique qu'il est « difficile de ne pas voir dans la législation en vigueur relative aux sanctions administratives communales une stigmatisation à l'encontre des jeunes, dont les situations de troubles à l'ordre public sont solutionnées par les pouvoirs publics à travers un arsenal répressif » (Service Droit des Jeunes de Bruxelles et De Terwangne, 2014 : 59). Dans le même sens, d'autres lient cette critique au constat qu'« il est généralement admis que l'espace public appartient aux adultes qui se comportent correctement et que si un jeune veut participer à la vie publique, il doit se comporter comme un adulte. On constate qu'il n'y a donc pas de place pour les jeunes dans l'espace public<sup>84</sup> » (Evenepoel et alii., 2013 : 375).

#### **2.4. Risque de traitements différenciés entre communes et de discriminations**

Particulièrement intéressante dans le cadre de la présente étude, l'une des critiques adressées au système des SAC est que la dispersion de la fonction répressive rompt l'égalité des citoyens et citoyennes devant la loi pénale, et, par extension pour les infractions administratives, devant la loi répressive.

Les politiques locales à l'échelle de territoires communaux génèrent des choix normatifs et des applications différentes. Des auteurs constatent que « cette flexibilité s'introduit désormais au stade de la criminalisation primaire ou de la création de la loi : avec la législation sur les SAC, un acte peut faire l'objet d'une incrimination assortie d'une peine de police dans une commune, faire l'objet d'une incrimination assortie d'une sanction administrative dans une deuxième, ne faire l'objet d'aucune incrimination et donc d'aucune sanction dans une troisième.

Sur le plan des principes du droit pénal, cette forme d'individualisation-flexibilisation de la sanction est peut-être la brèche la plus importante introduite par la législation sur les SAC (Cartuyvels et Guillain, 2015 : 16).

Certains mettent en évidence l'accentuation des différences entre communes avec l'adoption de la loi de 2013 qui laisse le choix aux communes d'appliquer les SAC aux mineur-es à partir de 14 ans ou 16 ans, ainsi qu'avec l'extension des catégories de personnes habilitées dresser des constats d'infractions (Geudens, 2015).

D'autres ont émis la proposition d'établir une liste fédérale des comportements punissables d'une SAC, commune à toutes les communes belges (Van Gool, 2015 : 195). Si cette proposition a le mérite de tenter une uniformisation en amont, il convient de tenir compte des spécificités locales et de la variété d'implémentation des normes au niveau local. À titre d'exemple, le recours aux SAC dans le cadre de la répression des infractions Covid en Région de Bruxelles-Capitale a montré la variété de pratiques locales dans l'application de normes pourtant communes à l'ensemble du territoire national (Tatti, 2023b).

À côté ou en parallèle du traitement inégalitaire entre communes, des auteurs ont pointé le risque de traitement discriminatoire envers certaines catégories de personnes, visées par les SAC, notamment parce qu'elles sont généralement plus présentes dans l'espace public. Sont cités en exemples : les jeunes, les personnes étrangères, les personnes sans abri ou sans chez

---

<sup>84</sup> Traduction libre du néerlandais.

soi, les personnes qui mendient, ou encore les personnes toxicomanes (Verfaille et alii., 2007, Meerschaut et alii., 2008 ; De Hert et alii., 2008 ; Lambert, 2015 ; Van Gool, 2015).

Des risques en matière de libertés de rassemblement, et, partant, de discriminations sur la base de convictions politiques ou syndicales sont également identifiés (Flamand, 2012). D'autres enfin ont relevé le risque de discriminations sur la base de la conviction religieuse concernant l'infraction mixte d'interdiction de se couvrir le visage, qui vise principalement les femmes portant la burqa (Vrieling et alii., 2011)<sup>85</sup>.

### **3. Les dispositions de la loi SAC à l'aune des critères de discrimination**

Les dispositions de la loi SAC sont passées en revue à l'aune des critères protégés par les législations en matière de discriminations. Sont d'abord examinées les dispositions relatives aux infractions (3.1), et ensuite celles contenant des règles de procédure (3.2).

#### **3.1. Les infractions prévues dans la loi SAC**

Comme indiqué précédemment (voir *supra*, 1.4), si le principe des infractions administratives est prévu dans les lois SAC, ce sont les communes qui, sur la base du principe de l'autonomie communale, choisissent les comportements qu'elles souhaitent sanctionner sur leur territoire. L'analyse des dispositions communales fera l'objet de la seconde partie du rapport.

La loi SAC détermine par contre de manière limitative les infractions mixtes, qu'il s'agisse des infractions mixtes légères et lourdes, ou des infractions relatives à l'arrêt et au stationnement.

Nous proposons dans cette partie de questionner ces dispositions à l'aune des critères suspects en matière de discrimination, en commençant par les infractions mixtes « pures » (3.1.1) pour ensuite nous intéresser brièvement aux infractions de roulage (3.1.2).

##### **3.1.1. Les infractions mixtes lourdes et légères**

Parmi les infractions mixtes, lourdes et légères, énumérées précédemment (v. *supra*, 1.4.3), seule une disposition du Code pénal nous paraît emporter un risque de discrimination.

Il s'agit de l'article 448 C.P. qui traite des injures par écrits, images ou en emblèmes en public ou en présence de la personne offensée. Cette disposition peut être source de discrimination indirecte fondée sur les convictions politiques ou syndicales dès lors qu'elle serait utilisée par une commune pour infliger une SAC à des personnes affichant des propos jugés insultants dans le cadre d'une manifestation ou d'un rassemblement, qu'ils soient politiques ou festifs (carnaval). On peut penser à des pancartes reprenant ou mettant en scène des images satyriques de personnalités politiques, ou des calicots ou slogans écrits considérés comme injurieux à leur encontre. Un recours différencié à la disposition en fonction du type de manifestation, de ses organisateurs, ou des revendications exprimées, serait constitutif d'une discrimination.

---

<sup>85</sup> Tant la Cour constitutionnelle que la Cour européenne des droits de l'homme ont rejeté l'hypothèse d'une discrimination sur la base des convictions religieuses en ce qui concerne l'interdiction de se masquer le visage dans l'espace public. Voir : C.C., 6 décembre 2012, n° 145/2012 ; Cour. Eur. D.H., arrêt Belcemi et Oussar c. Belgique, 11 juillet 2017.

### 3.1.2. Les infractions relatives au roulage

Les infractions relatives au roulage ne révèlent pas, à leur lecture de risque de discrimination directe.

Cependant, à l'occasion de l'analyse des dossiers auprès d'Unia (voir *infra*, III), quelques signalements font état de SAC infligées à des personnes à mobilité réduite parce que leur véhicule est stationné sur un emplacement de parking dédié. Dans ces cas, les cartes de stationnement de ces personnes n'ont pas fait l'objet d'une vérification au moment du contrôle, soit parce que le système utilisé par la commune impliquait que le *verso* de la carte soit visible derrière le pare-brise (comme à Saint-Gilles), soit parce que les amendes ont été infligées automatiquement suite au passage d'une *scan car* (comme à Anvers, Courtrai ou Namur).

Si les contestations de ces SAC aboutissent généralement à l'annulation de l'amende, elles ont un caractère discriminatoire sur la base du handicap, et obligent les personnes concernées à des démarches supplémentaires.

## 3.2. La procédure SAC relative aux infractions administratives et aux infractions mixtes

### 3.2.1. La défense orale

Les articles 25, § 4 (en ce qui concerne les infractions mixtes lourdes et légères) et 29, § 1<sup>er</sup>, al. 3 (en ce qui concerne les infractions relatives au roulage) prévoient une exception à la possibilité de se défendre oralement devant le fonctionnaire sanctionnateur dans le cas où le montant envisagé pour l'amende est inférieur à 70 euros<sup>86</sup>. La mesure se justifie par le montant peu élevé de la SAC, et par la volonté de simplifier la procédure dans ces dossiers. En matière d'infractions de roulage, la procédure trouve toujours à s'appliquer pour les infractions punies du montant forfaitaire de 58 euros.

Ces dispositions peuvent s'avérer discriminantes pour les personnes en fonction de leur fortune ou de leur condition sociale. On peut en effet imaginer que pour des personnes précarisées il serait plus facile, de s'expliquer directement auprès du fonctionnaire sanctionnateur par voie orale qu'en envoyant un courrier de réclamation, tant pour des raisons liées à la gratuité de la défense orale par rapport à l'envoi d'un courrier simple ou recommandé, que par facilité dans l'explication des moyens de défense. Ceci s'avère d'autant plus vrai pour des personnes analphabètes ou peu alphabétisées qui ne pourraient pas, ou difficilement, faire valoir leurs moyens de défense de manière correcte à l'écrit<sup>87</sup>.

### 3.2.2. La procédure de paiement immédiat

Cette procédure, prévue à l'article 34 de la loi, permet à la police de proposer le paiement d'une amende au moment de la constatation, moyennant l'accord préalable de la personne verbalisée. Cette procédure ne s'applique qu'aux personnes qui sont sans domicile ou résidence en Belgique ; est limitée aux infractions administratives ou aux infractions mixtes

---

<sup>86</sup> Voir la partie 1.5 pour l'interprétation de la disposition par la Cour constitutionnelle.

<sup>87</sup> On notera qu'une récente proposition de loi, précédemment évoquée à la note n° 38, prévoit d'augmenter le montant de la sanction envisagée en dessous duquel une défense orale n'est plus possible à 150 euros. Proposition de loi du 23 octobre 2024 précitée, *op. cit.*, art. 19.

de roulage ; et n'est applicable qu'aux SAC pouvant donner lieu à une amende d'un montant maximum de 25 euros par infraction et d'un montant maximum de 100 euros lorsque plus de quatre infractions ont été constatées<sup>88</sup>. La procédure n'est pas applicable aux infractions mixtes légères et lourdes.

Cette procédure emporte des risques de discrimination directe à l'encontre des personnes en fonction de leur fortune et de leur condition sociale, particulièrement en ce qui concerne l'amende administrative. On peut aisément imaginer le cas de personnes à la rue ou sans-chez-soi qui acceptent le principe du paiement immédiat à un moment où elles sont en position de fragilité et où existe un risque d'abus de pouvoir de la part des policiers (Fair Trials, 2021 : 23-24). Les dispositions administratives en matière de mendicité, d'interdiction de consommation d'alcool en rue, ou encore d'interdiction d'uriner pourraient être des contentieux dans lesquels se vérifie ce type de situation.

La mesure emporte également un risque de discrimination en fonction de la nationalité. Les mêmes constats peuvent être posés envers les personnes étrangères ne maîtrisant pas ou peu une des langues nationales, ceci tant dans le contentieux administratif que dans celui relatif à l'arrêt et au stationnement.

On soulignera que les risques de discrimination relevés concernant la procédure de paiement immédiat ne sont pas spécifiques aux SAC, et peuvent également être relevés dans le cadre de l'application de la transaction pénale immédiate en matière pénale<sup>89</sup>. Ceux-ci découlent en effet de la délégation d'une fonction répressive à la police et des circonstances de l'interpellation dans lesquelles une amende administrative est imposée ou une proposition de transaction pénale proposée.

### 3.2.3. Montant de l'amende et récidive

Nous l'avons vu, la loi SAC prévoit la possibilité d'infliger une amende allant jusqu'à 500 euros, ce montant devant notamment tenir compte d'une éventuelle récidive (art. 4, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>). Ce montant maximal, en soi, risque de créer une discrimination entre les personnes en fonction de leur état de fortune.

L'article 7 de la loi prévoit que l'amende est proportionnée à la gravité des faits et tient compte d'un éventuel état de récidive. À ce propos, au vu de certaines dispositions administratives que nous analyserons dans la seconde partie du rapport, un risque de discrimination semble se dégager. En effet, certains comportements sanctionnés, comme la mendicité, la consommation d'alcool sur la voie publique, ou encore le fait d'uriner en rue sont liés à la situation de personnes qui risquent de récidiver plus probablement que d'autres. Appliquer une amende maximale au vu du critère de récidive emporterait dans ces cas un risque de discrimination sur la base de la fortune et de la condition sociale. On notera que d'après les données du dernier rapport quinquennal relatif à l'application de la loi SAC du SPF Intérieur, les fonctionnaires sanctionneurs ne semblent pas enclins à infliger des amendes atteignant le montant maximal. Il ressort du rapport que 38,9 % des amendes infligées vont de 1 à 70 euros, 46,1 % sont comprises entre 71 et 150 euros, et 13,3 % dépassent un montant de 150 euros, sans que le montant maximal infligé ne soit spécifié dans

---

<sup>88</sup> La proposition de loi du 23 octobre 2024 prévoit d'augmenter ces montants respectivement à 50 euros et à 200 euros. Proposition de loi du 23 octobre 2024 précitée, *op. cit.*, art. 27.

<sup>89</sup> Sur les questions soulevées par cette procédure voir : E. Debouverie, D. Tatti et N. Vandeveld, « La transaction pénale immédiate : enjeux et dangers d'une procédure extrajudiciaire », *op. cit.*

le rapport (SPF Intérieur – Direction générale sécurité & prévention, 2020 : 59-60)<sup>90</sup>. Ce constat ne manque pas d'interroger quant à la pertinence de l'augmentation du montant maximal des amendes lors de la réforme législative du mois de décembre 2023.

### **3.2.4. Transmission des dossiers concernant les mineur·es**

Enfin, un dernier aspect concerne la procédure applicable aux mineur·es. Il est prévu dans la loi SAC que la police et les agents constatateurs sont tenus de transmettre au parquet jeunesse les constatations concernant les infractions de nature purement administrative commises par les mineur·es (art. 22, § 3). La procédure diffère de celle applicable aux majeur·es, dès lors qu'en ce qui les concerne, seuls les constats relatifs à des infractions mixtes sont transmis au parquet.

Cette différence de traitement entre mineur·es et majeur·es peut se comprendre par la volonté de compléter le dossier du/de la jeune auprès du tribunal de la jeunesse, dans l'esprit des législations relatives à l'aide et à la protection de la jeunesse. Elle emporte toutefois une discrimination directe fondée sur l'âge pour des personnes qui, une fois majeures, doivent comparaître devant une juridiction pénale. En effet, il arrive souvent que le ministère public, lors des audiences devant le tribunal correctionnel et de police, fasse état des dossiers « jeunesse » de la personne appelée à comparaître. Cette pratique est déjà en soi critiquable, dès lors que ces dossiers ont été traités par le tribunal de la jeunesse dans le cadre de la législation en matière de protection de la jeunesse, et ne constituent pas des antécédents au sens du droit pénal. Pourtant, ces informations vont généralement fournir un certain éclairage, négatif, au/à la juge chargé·e de trancher. Il en résulte ensuite une discrimination sur la base de l'âge de la personne qui comparaît, dès lors que le ministère public, et ensuite le/la juge, sont informés des éventuelles SAC infligées à une personnes lorsqu'elle était mineure, alors qu'ils ne le sont pas quant à celles infligées aux personnes majeures.

## **II. Analyse des normes communales**

Nous présentons les résultats de la lecture des règlements et ordonnances des communes retenues pour analyse. Pour rappel, cette partie vise à mettre en évidence des critères ou éléments suspects au regard du droit de la discrimination et qui apparaissent à la lecture des normes communales assorties de SAC. Elle propose des hypothèses de situations discriminantes, mais n'a pas pour objet de les vérifier, ni de mettre en évidence des situations avérées de discriminations.

Dans un premier temps, nous expliquons le processus de sélection des 42 communes retenues pour l'analyse (1). Nous présentons ensuite la démarche qui a été suivie (2), et enfin les résultats de l'analyse des normes (3).

---

<sup>90</sup> Sont visées toutes les infractions de compétence des fonctionnaires sanctionneurs à l'exception de celles de roulage pour lesquelles des montants forfaitaires de 58 et 116 euros sont prévus. Le rapport du SPF Intérieur indique à propos de ces chiffres que « Le pourcentage total n'est pas égal à 100 % car les chiffres des communes n'ont pas toujours été correctement répartis sur 100 % non plus ».

## 1. Les communes sélectionnées

Quarante-deux communes ont été choisies pour l'analyse de leurs règlements et ordonnances. Il s'agit des communes suivantes :

- Région flamande : Vilvorde, Louvain, Beersel, Zaventem, Gand, Termonde, Denderleeuw, Lokeren, Alost, Blankenberge, Ostende, Knokke-Heist, Courtrai, Schilde, Malines, Anvers, Hasselt, Genk, Maasmechelen
- Région wallonne : Ottignies-Louvain-la-Neuve, Waterloo, Charleroi, Mouscron, Tournai, Mons, Philippeville, Namur, Andenne, Viroinval, Huy, Liège, Verviers, Seraing, Arlon, Nassogne, Bastogne.
- Région de Bruxelles-Capitale : Bruxelles-Ville, Ixelles, Etterbeek, Anderlecht, Woluwe-Saint-Pierre, Woluwe-Saint-Lambert.

### 1.1. Critères de sélection

Le choix des communes a été fait avant tout à partir des données chiffrées transmises par la Direction générale sécurité et prévention du SPF Intérieur, et qui ont servi de base à la réalisation du rapport quinquennal relatif à la loi SAC, 2015-2020 (SPF Intérieur – Direction générale sécurité & prévention, 2020).

Les données qui ont été retenues pour la sélection concernent les infractions administratives ainsi que les infractions mixtes, lourdes et légères. Les infractions en matière de roulage n'ont pas été retenues. En effet, si certaines problématiques liées aux infractions de roulage ont été mises en évidence (on pense à l'utilisation des *scan cars* relevée précédemment au point 3.1.2), le contenu normatif des dispositions ne révèle pas, *a priori*, de risques de discriminations sur la base des critères protégés. Dès lors que dans de nombreuses communes le recours aux SAC en matière de roulage est élevé, une sélection sur la base du recours à celle-ci aurait été faussée quant à l'utilisation des autres dispositions contenues dans les règlements communaux.

Suite à l'analyse des chiffres, deux types de communes ont retenu notre attention. D'une part, celles qui ressortaient des données chiffrées, et d'autre part celles qui, au contraire, n'apparaissaient pas dans les données mais dont il s'avère qu'elles ont implémenté le régime des SAC. Comme expliqué en introduction, toutes les communes ne fournissent pas de données en vue de la réalisation du rapport quinquennal, sans que cela ne signifie qu'elle n'ont pas recours aux SAC.

Il a été tenu compte d'un triple équilibre dans le choix des communes :

- un équilibre typologique ou morphologique, en sélectionnant des communes qui présentent différentes caractéristiques en termes de superficie, de nombre d'habitants et de densité de population ;
- un équilibre géographique entre communes urbaines et rurales, et entre les différentes provinces;

- un équilibre linguistique, entre commune flamandes, francophones et bilingues bruxelloises.

Plusieurs grandes villes ont été retenues pour l'analyse (Anvers, Gand, Liège, Charleroi), au vu des enjeux de maintien de l'ordre public propres au contexte urbain. En Région de Bruxelles-Capitale, cinq communes sur les dix-neuf ont été retenues pour leur diversité. Bruxelles-ville et Anderlecht sont toutes deux des communes de grande taille, avec, pour Bruxelles-ville, la présence d'un centre touristique ; Ixelles et Etterbeek ont une politique de promotion des SAC (avec un historique de règlements ou ordonnances particuliers à Etterbeek), Woluwe Saint-Lambert a une politique de promotion de la médiation, et Woluwe-Saint-Pierre ressortait des chiffres fournis par le SPF Intérieur.

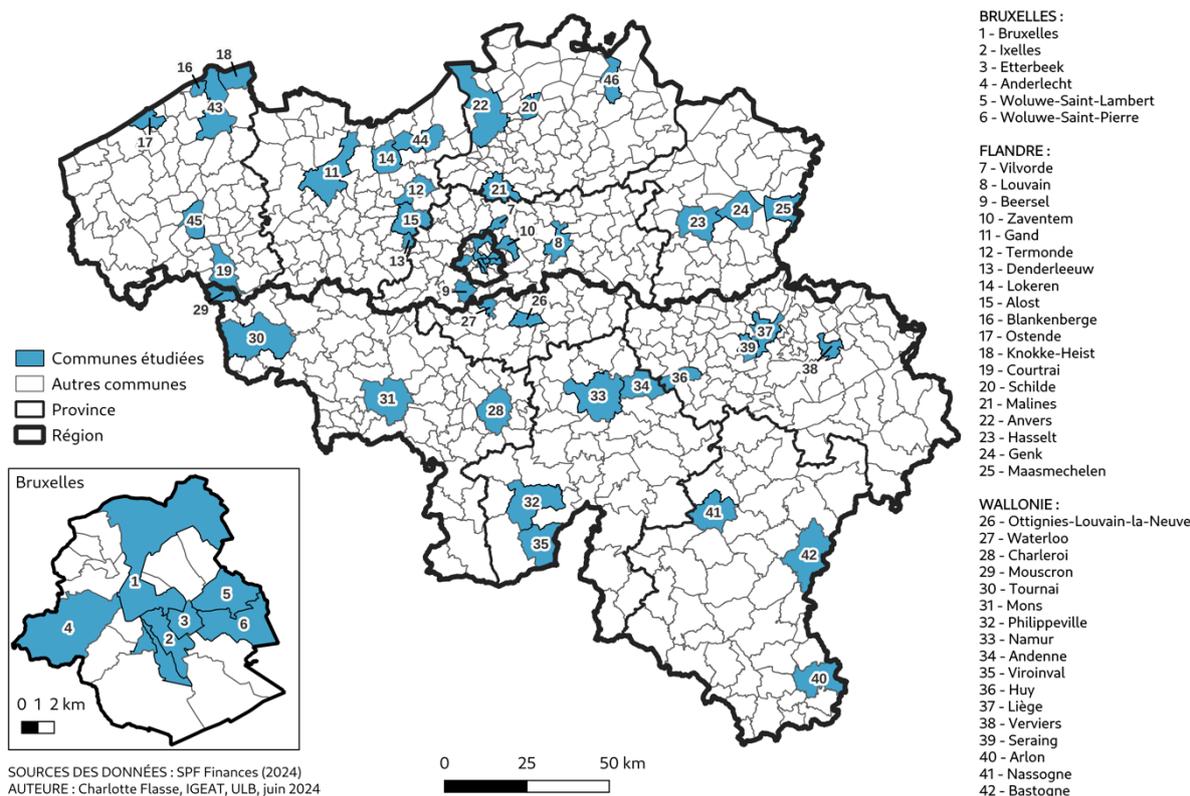
Ensuite, un premier tour d'horizon prospectif a permis de déterminer empiriquement certains traits particuliers qui ont retenu notre attention. Il en va ainsi des communes dans lesquelles sont présents un secteur touristique balnéaire (Ostende, Knokke-Heist et Blankenberge) ou de jeunesse (Andenne, Bastogne, Nassogne qui accueillent des camps scouts) ; une université (Ottignies-Louvain-la-Neuve et Louvain), un centre commercial d'envergure (Maasmechelen), ou encore un centre pour demandeurs d'asile en contexte rural (Viroinval).

Enfin, une première revue de presse générale a également déterminé certains choix de communes, en fonction de l'actualité du recours aux SAC. Elle a été complétée par une visite du site internet des communes pressenties afin d'avoir un aperçu de la politique de recours aux SAC en fonction de l'existence ou non d'une page dédiée sur le site de la commune, et le, cas échéant, des informations figurant sur celle-ci.

Les critères de sélection des communes sont synthétisés dans le tableau « T1 – choix des communes » annexé au rapport.

## **1.2. Répartition territoriale entre Flandre, Wallonie et Région de Bruxelles-Capitale**

## INESAC : Sélection de communes belges pour l'étude des sanctions administratives communales



## 2. Démarche

### 2.1. Outils juridiques analysés

#### 2.1.1. Règlements et ordonnances

L'analyse porte essentiellement sur les instruments de police administrative à portée générale que sont les règlements du conseil communal, les ordonnances du bourgmestre et, dans une moindre mesure puisque plus rares, les ordonnances du collège communal. (v. *supra*, I, 1.2).

L'article 112 NLC prévoit que : « Les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre sont publiés par ce dernier par voie d'affichage et par leur mise en ligne sur le site internet de la commune »<sup>91</sup>.

La recherche des textes s'est donc faite à partir des sites internet des communes choisies, sur lesquels figure, généralement, une section consacrée aux règlements et ordonnances. Ils ont été compilés entre mai et juin 2024, de sorte que ne sont repris, *a priori*, que les règlements et ordonnances en vigueur au moment de la rédaction du rapport de recherche.

<sup>91</sup> En Région wallonne, l'article 34 du décret du 27 mars 2024 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de simplifier le fonctionnement et l'organisation des organes communaux et provinciaux (M.B., 18 juin 2024) modifie l'article 1133-1 du Code wallon de la démocratie locale. À partir du 1<sup>er</sup> septembre 2024, les règlements et ordonnances de police devront uniquement être publiés sur le site internet de la commune, et non plus par voie d'affichage.

Une actualisation a parfois été nécessaire. En effet plusieurs communes ont modifié leurs règlements pour y intégrer les dispositions de la loi du 11 décembre 2023 venue modifier la loi SAC. Cette modification a été l'occasion, pour certaines communes, d'une mise à jour d'autres dispositions de leur règlement général de police.

Dans le doute quant à la portée d'une norme ou quant à son actualisation, contact a été pris par mail avec les communes concernées afin d'obtenir des éclaircissements (c'est le cas pour Etterbeek, Blankenberge, Philippeville, Waterloo et Liège).

### **2.1.2. Arrêtés du bourgmestre**

Les arrêtés du bourgmestre ne sont pas analysés de manière systématique, pour deux raisons. D'une part, ceux-ci ne doivent pas être publiés sur le site internet, mais doivent être notifiés aux personnes concernées par la mesure, et parfois aussi être affichés. Il n'est donc pas possible d'en avoir connaissance de manière directe. D'autre part, ils ont une portée individuelle et non générale, de sorte qu'ils présentent, *a priori*, moins d'intérêt au vu de l'objet de la recherche qui interroge, les législations communales à portée générale au vu des critères protégés.

### **2.1.3. Arrêté du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale**

Un arrêté du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 avril 2024<sup>92</sup> a retenu notre attention en ce qui concerne l'analyse des normes bruxelloises. Bien que s'agissant d'une norme régionale, il est retenu dans l'analyse ci-dessous, dès lors qu'il permet aux communes bruxelloises d'infliger des SAC pour une série de comportements qui sont considérés comme des nuisances liées à la consommation de drogues et d'alcool sur la voie publique. Il vise à donner une réponse répressive à l'augmentation du trafic de drogues en rue et aux violences qui y sont liées. Ces mesures ont été discutées et adoptées dans le cadre du CORES (Conseil régional de sécurité), auquel les bourgmestres ont été associés sur une base volontaire<sup>93</sup>.

### **2.1.4. Infractions administratives**

L'analyse des règlements porte sur les infractions administratives à l'exclusion des infractions mixtes et des infractions relatives au roulage. Pour rappel, nous avons déjà procédé à une lecture des infractions mixtes à l'aune des critères protégés à laquelle il est renvoyé (v. *supra*, I, 3.1).

## **2.2. Revue de presse**

---

<sup>92</sup> Arrêté du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 avril 2024 instaurant un certain nombre de mesures de police administrative en vue de prévenir les nuisances et de faciliter le rétablissement de l'ordre public dans le contexte des débordements de violence observés sur le territoire régional et liés au trafic, à la vente et à la consommation de drogues. Mis en place pour une période initiale de six mois, il a été prolongé en date du 1<sup>er</sup> octobre 2024 jusqu'au 3 mars 2025.

<sup>93</sup> Le CORES est composé du parquet de Bruxelles, du directeur coordinateur administratif et du directeur judiciaire de la police fédérale, des présidents des collèges de police, et des chefs de corps des zones de police de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999, art. 37bis.

L'analyse des normes communales a été suivie d'une brève recherche thématique dans la presse générale néerlandophone ou francophone, en fonction de la Région d'appartenance de la commune. L'objectif était de sonder l'actualité en matière de SAC dans les communes concernées. Elle a également servi de base à l'analyse des pratiques et procédures communales spécifiques (voir *infra*, III).

### **3. Présentation des résultats de l'analyse des normes**

Après quelques considérations générales (3.1), le relevé des normes recense, par ordre d'importance et de fréquence, les dispositions qui semblent, directement ou indirectement, présenter un risque de discrimination fondée sur un ou plusieurs des critères protégés relevant de la compétence d'Unia (3.2). Pour une vue synthétique de leur répartition entre toutes les communes analysées il est renvoyé au Tableau « T2 - synthèse des normes », annexé au présent rapport.

#### **3.1. Considérations générales**

Sont repris ici certains constats généraux issus de la lecture des règlements des communes retenues pour analyse et de la revue de presse qui s'en est suivie.

##### **3.1.1. Architectures juridiques variables**

Dans l'ensemble, les communes ont regroupé les dispositions en matière de police générale dans un règlement général de police (ci-après, RGP) adopté par le conseil communal. Font exception les communes de Liège, d'Ostende et de Genk. Plusieurs RGP ont fait l'objet d'une révision récente afin d'intégrer les dispositions de la loi du 11 décembre 2023 précitée (v. *supra*, I), notamment en ce qui concerne le montant maximal de l'amende porté à 500 euros. Au mois de juin 2024, toutes les communes analysées n'ont pas encore intégré ces modifications dans leur RGP.

Les RGP reprennent généralement des dispositions très diverses relatives au maintien de l'ordre public. Elles ont trait à la propreté publique (jours et heures de sortie des poubelles ; consignes de tri ; salissure de l'espace public ; interdiction de laver ou de faire l'entretien de son véhicule sur l'espace public ; dépôts clandestins), à la tranquillité publique (tapage nocturne et diurne, prescriptions quant au volume autorisé de la musique lors d'évènements sur la voie publique ; interdiction de faire sonner des alarmes ou interdiction d'utiliser des canons effaroucheurs d'oiseaux), à la salubrité publique (prescriptions d'entretien des immeubles ; interdiction de dépôt de déchets dangereux ; interdiction de dégager des fumées toxiques en brûlant des matériaux), à la sécurité publique (dispositions à prendre en cas de travaux privés qui débordent sur la voie publique, jeux autorisés ou interdits, dispositions relatives aux chiens considérés dangereux). Les RGP reprennent également des dispositions plus spécifiques en fonction de leurs destinataire ou du lieu où elles s'appliquent : dispositions relatives aux commerçants, aux établissements qui ont une terrasse sur l'espace public, dispositions applicables dans les cimetières, règles applicables dans les déchetteries, dans les espaces verts, dans les salles communales ou encore dans les campements communaux.

Ensuite, le nombre de règlements et ordonnances de police qui règlent certains aspects particuliers varie fortement d'une commune à l'autre. Dans certaines communes, comme à Andenne, on constate un nombre élevé de règlements spécifiques. Pour certaines d'entre elles, ceci s'explique par le fait que de nombreux évènements (festifs, touristiques, ...) sont

régulièrement organisés qui nécessitent l'adoption de mesures *ad hoc* (comme à Ostende par exemple). Si certains RGP sont synthétiques (comme à Denderleeuw où le RGP compte 69 articles), d'autres sont très fournis (comme à Louvain et à Anvers, où les RGP comptent respectivement 802 et 731 dispositions). Enfin, à Bruxelles, depuis 2020, les 19 communes ont adopté un RGP commun<sup>94</sup>, ce qui n'exclut cependant pas que, sur la base de l'autonomie communale, chacune d'entre elles adopte des règlements ou ordonnances spécifiques, applicables sur son territoire.

D'autres communes ont un RGP commun au niveau d'une zone de police (comme par exemple à Nassogne - zone de police Famenne-Ardenne<sup>95</sup>, ou à Genk où la zone de police « Carma » couvre également les communes de As, Opglabeeek, Zutendaal en Houthalen-Helchteren), ou de plusieurs zones de police (les communes de Couvin, Doische, Florennes, Viroinval et Walcourt ont un RGP commun qui couvre les zones de police Flowal, Hermeton et Heure et celle des Trois Vallées). À Courtrai, la commune est compétente pour traiter la procédure SAC des communes voisines avec lesquelles un accord a été conclu<sup>96</sup>.

La consultation des sites internet communaux, et plus précisément des pages sur lesquelles sont publiés les règlements et ordonnances et les pages consacrées aux SAC, montre de grandes différences, tant dans l'accessibilité des normes que dans la promotion ou non du système des SAC. À titre d'exemple, le site de la ville de Liège ne reprend pas de version consolidée des règlements, mais uniquement une compilation des versions successives d'une même norme, ce qui rend la lecture et la compréhension plus difficiles. Parfois le RGP a été trouvé sur le site internet de la zone de police, à défaut de publication facilement accessible sur le site de la commune, comme à Seraing. À l'inverse, les sites d'autres communes comme ceux de Louvain, Etterbeek ou Ostende permettent une recherche aisée de l'ensemble des dispositions et fournissent des informations quant à la procédure SAC. Sur le site de la ville de Mons, la prestation citoyenne est expliquée et il est précisé que toute personne peut adresser une demande au fonctionnaire sanctionnateur afin de mettre en place cette mesure à la place d'une amende administrative.

S'agissant de l'application des SAC aux mineur·es, 17 communes sur les 42 analysées ont eu recours à la faculté introduite par la loi SAC (voir *supra*) d'appliquer les SAC aux mineur·es à partir de 14 ans. Il s'agit des communes suivantes :

- en Région de Bruxelles-Capitale : Etterbeek ;
- en Région wallonne : Mouscron, Philippeville, Namur, Andenne, Viroinval, Arlon, Nassogne et Bastogne ;
- en Région flamande : Vilvorde, Zaventem, Denderleeuw, Lokeren, Ostende, Malines, Anvers et Maasmechelen.

Dans 24 autres communes, les SAC s'appliquent aux mineur·es qui ont atteint l'âge de 16 ans.

La commune de Blankenberge fait exception : elle est la seule des communes étudiées à ne pas appliquer le régime des SAC aux mineur·es, quel que soit leur âge.

---

<sup>94</sup> Dans la suite du texte, lorsqu'il est fait référence au RGP commun, il s'agit de dispositions applicables à l'ensemble des dix-neuf communes bruxelloises.

<sup>95</sup> Cette zone de police comprend, outre Nassogne, les communes de Durbuy, Erezée, Gouvy, Hotton, Houffalize, La Roche-en-Ardenne, Manhay, Marche-en-Famenne, Rendeux, Tenneville et Vielsalm.

<sup>96</sup> Il s'agit des communes de Kuurne, Lendelede, Harelbeke, Deerlijk, Menen, Wevelgem, Ledegem, Waregem, Zwevegem, Anzegem, Avelgem et Wervik. Ce type d'accord existe également dans d'autres communes en Région flamande.

### 3.1.2. Thématiques principales ou particulières

La propreté publique occupe une place importante, souvent prépondérante, dans les règlements communaux, qu'il s'agisse de réglementer la collecte des déchets (tri, jours et heures de sortie des sacs poubelles), d'interdire les dépôts clandestins tout comportement qui emporte une souillure de l'espace public, ou encore de réglementer l'accès aux parcs à conteneurs. Cette attention pour la propreté publique ressort également de l'analyse des sites internet des communes et de l'analyse de la presse générale.

La lutte contre les dépôts clandestins constitue une priorité pour de très nombreuses communes. Plusieurs d'entre elles ont installé des caméras aux abords des bulles à verre où des lieux où de tels dépôts sont constatés. À côté des dépôts clandestins, on relève également une attention importante pour les jets de mégots et les déjections canines.

La tranquillité publique fait aussi l'objet de nombreuses dispositions dans les RGP analysés. Celles-ci concernent le tapage diurne ou nocturne sur l'espace public (qui peuvent être le fait de personnes ou de machines) mais aussi à partir des immeubles privés ou à partir des véhicules qui se trouvent sur la voie publique. Des dispositions prévoient également des limitations sonores imposées lors d'événements organisés sur l'espace public. Enfin des dispositions particulières prévoient des limitations sonores dans certains espaces, comme à Woluwe-Saint-Lambert, où une ordonnance de police interdit l'utilisation d'enceintes dans le parc Georges Henri.

De nombreux règlements communaux prévoient des règles spécifiques quant à l'installation et aux heures d'ouverture des magasins de nuit (*night shops*) ou de télécommunication (*cyber shops*), et, plus rarement, des bars à *chicha* (comme à Courtai, Termonde ou Seraing).

Le relevé de presse a ensuite montré que les infractions relatives au roulage sont également au centre des préoccupations des autorités communales, notamment dans le cadre des politiques locales de mobilité.

On notera par ailleurs que certaines thématiques récurrentes sont envisagées de manière différente en fonction des choix posés par les autorités locales. Ceci est notamment constaté en ce qui concerne l'interdiction d'utiliser du matériel pyrotechnique (feux d'artifices). Si elle s'applique toute l'année à Blankenberge, à l'exception de la nuit du 31 décembre au 1<sup>er</sup> janvier, elle était au contraire jusqu'ici mise en œuvre uniquement durant la période des fêtes de fin d'année en région bruxelloise<sup>97</sup>.

Enfin, une disposition a retenu notre attention au vu de l'étendue des compétences communales, normalement limitées aux espaces publics et à ceux accessibles au public. À Malines, l'article 36 du RGP prévoit qu'il est interdit « dans les maisons, cours et couloirs communs de produire, conserver ou accumuler de la saleté, de l'eau, de l'urine, des déchets de cuisine et en général toutes substances de nature à produire des émissions malsaines ou nauséabondes ». La disposition semble dépasser les compétences communales en matière de salubrité des bâtiments, qui fait d'ailleurs l'objet d'un autre article du règlement (art. 38 RGP).

---

<sup>97</sup> L'arrêté du Ministre-Président bruxellois du 2 avril 2024 précité a étendu l'interdiction de faire des feux d'artifice qui s'applique désormais toute l'année. Voir *supra*, 2.1.

## 3.2. Dispositions administratives récurrentes et spécifiques par thème

L'analyse a montré la récurrence de certaines dispositions. Sur cette base, il a été possible de dégager des thématiques qui se retrouvent dans les RGP ou dans des ordonnances spécifiques. Celles-ci ont attiré notre attention sous l'angle des discriminations potentielles qui découlent soit de leur formulation et de leur contenu (risque de discrimination directe), soit, lorsque leur formulation est neutre, des applications qu'elles pourraient entraîner (risque de discrimination indirecte).

Treize thèmes ont été retenus, tous recouvrent des comportements interdits dans l'espace public et pouvant être sanctionnés à travers le mécanisme des SAC. Ils sont expliqués et illustrés par les exemples de quelques communes<sup>98</sup>.

Les huit premiers thèmes sont récurrents dans la grande majorité des règlements des communes étudiées. Les cinq derniers sont plus spécifiques à certaines d'entre elles. Pour chaque thématique (3.2.1 à 3.2.13.), nous allons d'abord expliquer les enjeux qu'elle soulève, et, lorsque c'est pertinent, mettre en évidence les bonnes pratiques de certaines communes. Nous allons ensuite illustrer ces thématiques générales par quelques articles tirés des règlements communaux qui emportent un risque de discrimination directe ou indirecte. Sous chaque thème couvert, les communes sont classées en fonction de leur appartenance régionale, afin de faciliter la lecture du rapport.

### 3.2.1. Mendicité

L'interdiction de la mendicité, ou la formulation de conditions restrictives à son exercice assorties de sanctions, se retrouvent dans la grande majorité des communes. Ces conditions restrictives peuvent concerner certains lieux (centre-ville touristique), certaines pratiques (mendicité « agressive »), la compagnie d'enfants (Bruxelles-ville), ou d'animaux (Louvain).

Dans le cadre de notre analyse, nous avons considéré qu'elle peut être constitutive d'une discrimination directe sur la base des critères de fortune ou de condition sociale. En effet ces dispositions visent directement un comportement, une action des personnes qui sont en situation de précarité financière, et qui peuvent également être sans domicile fixe. Plus rarement, elle peut aussi emporter un risque de discrimination directe envers les personnes sur la base de leur nationalité ou origine ethnique, dans le cas d'interdictions visant des personnes Roms (comme à Bruxelles-Ville), ou envers les personnes souffrant de handicap, dans le cas d'interdictions de montrer ou exhiber une infirmité (comme à Anvers ou à Knokke).

La question de la réglementation de la mendicité fait l'objet d'une actualité nourrie. En effet un rapport de mai 2023 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, met en évidence le caractère excluant des règlements relatifs à la mendicité à l'égard de personnes se trouvant dans des situations de précarité. Le rapport préconise « de ne pas prévoir d'amendes pour les infractions à la réglementation sur la mendicité ou de les limiter à un euro symbolique » (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et IFDH, 2023 : 38).

---

<sup>98</sup> Pour une vue synthétique de leur répartition entre toutes les communes analysées il est renvoyé au Tableau « T2 - synthèse des normes », annexé au présent rapport.

En décembre 2023, la Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) et le mouvement international ATD Quart Monde ont introduit une réclamation devant le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe pour contraindre la Belgique à reconnaître dans un texte légal le droit à la mendicité, si elle est nécessaire à la préservation de la dignité humaine<sup>99</sup>. À l'inverse de ces initiatives, et très récemment, la Cour européenne des droits de l'Homme semble opérer un revirement de jurisprudence au sujet de l'interdiction de la mendicité. Si dans l'arrêt *Lacatus c. Suisse* du 19 janvier 2021<sup>100</sup>, la Cour a reconnu pour la première fois un droit à la protection des personnes qui mendient, elle semble revenir sur cette jurisprudence et adopter une vision bien plus restrictive dans une décision d'irrecevabilité du 21 mai 2024<sup>101</sup>. La portée exacte de cette décision, assez controversée (Ganty, 2024), est encore incertaine et peut-être intimement liée aux caractéristiques de cette affaire (le fait que le requérant n'ait pas démontré que la mendicité soit son seul moyen de subsistance ; le constat que la législation danoise était bien moins critiquable que celle Suisse, se contentant d'encadrer la mendicité mais sans l'interdire de façon générale) ; il n'est donc pas impossible qu'à l'avenir, la Cour confirme sa jurisprudence *Lacatus*.

#### - *Risque de discrimination directe*

##### o **En Région flamande**

À **Anvers**, la mendicité est interdite dans toute la zone du centre-ville (art. 95 RGP). En outre la mendicité agressive est prohibée sur tout le territoire de la commune. La définition de l'agressivité est très large, puisqu'elle comprend, notamment, le fait d'approcher les personnes, de se faire remarquer verbalement, de s'asseoir sur la voie publique de manière à gêner les autres usagers, de se déplacer entre les tables d'une terrasse de restaurant, d'être accompagné d'enfants, de présenter des défauts physiques, des blessures ou des mutilations, et d'entraver la circulation. La disposition, telle qu'elle est formulée, revient pratiquement à interdire toute forme de mendicité. Ce constat paraît d'autant plus clair que la liste de comportements est exemplative et non limitative. La même disposition existe dans d'autres villes (par exemple à **Knokke-Heist**, art. 3.2.6 du RGP). On notera que l'interdiction de la mendicité « en présentant des défauts physiques, des blessures ou des mutilations » emporte également un risque de discrimination sur la base d'un handicap et des caractéristiques physiques.

À **Louvain**, la mendicité est interdite sous toutes ses formes dans la zone du centre-ville, en dehors du centre, c'est la mendicité avec des animaux qui fait l'objet d'une interdiction totale tandis qu'à **Lokeren**, outre l'interdiction de différentes formes de mendicité, l'article 36, §1<sup>er</sup> RGP prévoit qu'il est interdit de mendier à moins de 100 mètres de distance de lieux accessibles au public où se déroulent des événements, des marchés ou des foires.

##### o **En Région wallonne**

À **Philippeville**, le RGP été récemment modifié (janvier 2024, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> février 2024), en ce qui concerne les dispositions relatives à la mendicité. L'ancienne disposition prévoyait une interdiction de principe de la mendicité, si elle était exercée à certaines conditions (de manière agressive, avec un chien dangereux, en entravant la progression des

---

<sup>99</sup> Le texte de la réclamation est disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/cc233casedoc1-fr/1680add550>.

<sup>100</sup> Cour Eur. D.H., arrêt *Lacatus c. Suisse*, 19 janvier 2021.

<sup>101</sup> Cour Eur. D.H., décision *Dian c. Danemark*, 21 mai 2024.

passant-es, ...). La nouvelle disposition prévoit désormais une autorisation de principe, (« La mendicité est autorisée sur l'ensemble du domaine public, et de façon permanente », art. IC.1.2.7-1, § 1<sup>er</sup> RGP), sauf si elle est exécutée aux conditions déjà précédemment en vigueur, qui ont cependant été précisées. On peut émettre l'hypothèse, sans qu'elle ne soit vérifiée, que ce changement est advenu suite au rapport du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et de l'Institut fédéral pour les droits humains précité (voir *supra*, 3.2.1.).

À **Liège** un règlement de police spécifique datant de 2001 prévoit que la mendicité est distribuée par zones (14 zones qui correspondent aux zones de police), jours (interdiction de mendicité le dimanche) et heures (de 7 heures à 18 heures en semaine, de 7 heures à midi le samedi). Un maximum de personnes mendiant au même endroit est fixé (deux personnes au même endroit, quatre personnes par artère ou place). À **Charleroi**, un système de zones de mendicité et d'horaires (de 8h à 18h) est également prévu dans un règlement communal datant de 2013.

À **Andenne** une ordonnance du conseil communal datant de 2016 indique qu'une personne en état de récidive de mendicité (interdite dans certains lieux et si elle se fait avec un animal agressif ou en entravant la progression des passants) fait l'objet d'une arrestation administrative jusqu'à l'heure de fermeture des commerces ou jusqu'à l'heure de début des spectacles, sans toutefois dépasser le délai légal de douze heures<sup>102</sup>. L'ordonnance ne fait cependant pas référence au système des SAC mais indique que des peines de police sont applicables (v. *supra*, I, 1.1 et, 2.5).

À **Namur**, le RGP interdit la mendicité à moins de 20 mètres des établissements scolaires, et à moins de 10 mètres des distributeurs automatiques ou des établissements bancaires (art. 40*bis*, §5 à 7). L'article 40*bis*, § 8 prévoit cependant que ces interdictions sont punies de peines de police, ce qui exclut donc *a priori* l'application de SAC.

À **Mouscron** et à **Mons**, il est précisé que les personnes qui mendient sur le territoire de la commune ne peuvent troubler l'ordre public, ni compromettre la sécurité, la tranquillité ou la salubrité publiques (art. 106, § 1<sup>er</sup>, RGP et art. 48, § 1<sup>er</sup>, RGP).

À **Tournai**, la mendicité est interdite sur toute la longueur de la façade des bâtiments abritant des commerces et autres activités accessibles au public (art. 36, § 1<sup>er</sup>, al. 2 RGP).

À **Huy**, la mendicité avec des enfants mineurs afin de provoquer de la pitié est interdite. Les personnes qui contreviennent aux dispositions concernant la mendicité font l'objet d'une arrestation administrative. Les policiers doivent également vérifier si la personne verbalisée est ou non en rapport avec un Centre Public d'Aide Sociale, et dans la négative de l'y orienter pour vérifier ses droits et recevoir une liste des principaux services (art. 53 et 54 RGP). L'arrestation administrative des personnes qui mendient et l'orientation vers les services sociaux sont également prévus à **Seraing** (art. 23*bis*, § 4 et 5 RGP). Par ailleurs, la mendicité y est interdite « à l'occasion des manifestations spécifiques suivantes : les Fêtes de Wallonie,

---

<sup>102</sup> On notera que l'art. 31 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police prévoit que l'arrestation administrative « ne peut jamais durer plus longtemps que le temps requis par les circonstances qui la justifient et ne peut en aucun cas dépasser douze heures » ; le fait de prévoir cette durée de douze heures dans un règlement communal sans préciser que cette durée doit par principe être réduite à la durée strictement nécessaire à l'objectif recherché par cette privation de liberté est juridiquement douteux.

le Marché de Noël, ainsi que lors des fêtes et kermesses locales, pendant la durée et aux endroits du domaine public où elles se déroulent » (art. 23bis, § 3 RGP).

- **En Région de Bruxelles-Capitale**

À **Bruxelles-Ville**, le règlement du conseil communal du 28 mars 2022 interdit la mendicité avec des enfants de moins de 16 ans sur tout le territoire de la commune<sup>103</sup>. Le règlement est notamment justifié en référence à l'obligation scolaire qui s'impose aux enfants à partir de 5 ans et constate que les enfants accompagnant leurs parents sont soustraits à cette obligation. Des considérations relatives au bien-être des enfants sont également invoquées, ainsi que la prise en compte de l'intérêt supérieur des enfants qui, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant, doit primer sur toute autre considération dans les mesures qui les concernent. Parmi les motivations du règlement, on peut également lire : « Considérant qu'il ressort du rapport de police du 3 mars 2022 précité [...] que 83 familles soit 271 mendiants d'origine roumaine (Roms) ont été recensés par les services de police comme mendiants professionnels sur le territoire de notre zone dont 10 % sont mineurs et logeaient à l'Hôtel Président (Samu social) ou en rue ».<sup>104</sup> Dès lors que les motifs de la décision font explicitement référence aux personnes d'ethnie Rom de nationalité roumaine, il existe un risque de discrimination directe sur la base de l'origine ethnique et de la nationalité.

### 3.2.2. Campement dans l'espace public

De nombreuses communes interdisent le fait de camper dans l'espace public, à tout le moins en dehors des emplacements ou terrains prévus à cet effet.

*A priori*, ce type de dispositions vise à interdire le camping « sauvage » de manière générale. Néanmoins, cette interdiction emporte un risque de discrimination indirecte à l'encontre des personnes sans abri qui campent dans l'espace public pour s'y reposer ou dormir, et qui sont visées par des contrôles policiers qui visent à les y déloger. Par ailleurs, ce type de disposition emporte également un risque de discrimination à l'encontre des gens du voyage, interdites de séjourner sur le territoire d'une commune.

On notera que de quelques rares communes prévoient des terrains spécifiquement mis à disposition des gens du voyage. Ceux-ci sont soumis à une réglementation particulière, notamment quant à l'enregistrement des personnes qui y séjournent, quant à la possibilité pour la police d'accéder en tout temps auxdits terrains, ou quant à la possibilité d'en expulser toute personne qui troublerait l'ordre public. C'est le cas à Namur par exemple, où le Règlement général pour l'accueil des Gens du Voyage prévoit une série de règles pour l'occupation du terrain communal, et interdit le campement en dehors de celui-ci, ou encore à

---

<sup>103</sup> Le règlement avait été suspendu en mai 2022 à la demande de plusieurs associations : <https://www.liguedh.be/ville-de-bruxelles-le-reglement-anti-mendicite-pour-les-moins-de-16-ans-suspendu-par-la-region-bruxelloise/>. Il fait actuellement l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État (Affaire n° G/A 236.981/XV-5160).

<sup>104</sup> Par ailleurs, peu après l'adoption du règlement, le bourgmestre a confirmé la centralité de cet élément dans la motivation du règlement en affirmant dans la presse « On ne va pas se cacher, c'est principalement avec la communauté rom qu'il y a un problème à ce niveau », Bosco d'Otreppe, « Oui, la Ville de Bruxelles devait interdire la mendicité avec enfants. Entretien avec Philippe Close », La Libre, 5 mai 2022. En ligne : <https://www.lalibre.be/debats/opinions/2022/05/05/oui-la-ville-de-bruxelles-devait-interdire-la-mendicite-avec-enfants-22VKMS3IKZCIZPIRH7D4UN7WGU/>

Tournai où le RGP prévoit des dispositions spécifiques (titre VI du RGP : « Du séjour des nomades »).

Dans les communes de Philippeville et Viroinval, qui ont un RGP commun, la formulation de la disposition interdisant le camping sur le territoire communal vise spécifiquement, et de façon particulièrement stigmatisante, les « tribus ou familles de nomades », emportant un risque de discrimination directe envers les gens du voyage (v. *infra*, 3.2.2).

- *Risque de discrimination directe*

o **En Région flamande**

À **Anvers**, il est interdit de camper ou de poser une roulotte en dehors des campings communaux (qui disposent de place à long terme) ou des terrains publics prévus pour l'accueil de caravanes. L'article 95*bis* du RGP prévoit qu'il est interdit « d'installer un lieu de couchage sur l'espace public et de troubler l'ordre public ». Par installation d'un lieu de couchage, il y a lieu d'entendre « entre autres, l'utilisation de matériel pour faciliter le sommeil, comme l'installation d'une tente ou d'une structure ayant une fonction similaire ». Cette disposition, par sa formulation, paraît viser prioritairement les personnes sans domicile qui s'installent dans l'espace public dans des abris de fortune, emportant un risque de discrimination directe envers les personnes sur la base de la fortune et de la condition sociale.

o **En Région wallonne**

L'article IC.7.1.5.7-1 du RGP de **Philippeville** et **Viroinval** prévoit que, sauf cas de force majeure ou autorisation préalable et écrite du bourgmestre, les nomades ne peuvent stationner plus de 24 heures sur la voie publique avec des caravanes, roulettes ou demeures ambulantes. Le second alinéa de la disposition prévoit que : « Toute tribu (*sic !*) ou famille de nomades qui s'installe est tenue d'en informer la police dès son arrivée ». Le règlement précise que ces dispositions ne s'appliquent pas sur les terrains aménagés par la commune pour l'accueil des nomades. De par sa formulation, la disposition emporte un risque de discrimination directe envers les gens du voyage, sur la base de la condition sociale.

À **Seraing**, le stationnement de roulettes, caravanes et de véhicules similaires sont interdits sur la voie publique, et plus généralement sur tout terrain public, pendant plus de vingt-quatre heures, sauf aux endroits prévus à cet effet (art. 10 RGP). L'interdiction de camper ne s'applique quant à elle que dans les parcs et les espaces multisports extérieurs (art. 171 RGP).

- *Risque de discrimination indirecte*

o **En Région flamande**

À **Malines**, l'interdiction de séjourner plus de 24 heures sans autorisation dans un abri mobile s'applique également sur les terrains privés en ce qui concerne les caravanes ou *mobile homes* (art. 189 RGP), ce qui emporte un risque de discrimination indirecte envers les gens du voyage qui trouveraient un accord avec le propriétaire d'un terrain privé.

### 3.2.3. Occupation privative de l'espace public

Des règlements analysés ressort de manière récurrente l'interdiction d'occupation privative de l'espace public sans autorisation préalable de la part de l'autorité communale. Cette disposition peut s'appliquer autant aux personnes morales (commerçants qui installent des terrasses, sociétés de travaux) qu'aux personnes physiques (déménagements, travaux, livraisons). Les communes spécifient la procédure d'autorisation lorsqu'il s'agit d'une occupation par des commerces qui installent des terrasses sur le domaine public (certaines communes prévoient un règlement spécifique concernant les terrasses, parfois avec des prescriptions d'ordre esthétique comme dans le centre de Tournai), ou d'une occupation pour cause de travaux dans l'espace privé qui « débordent » sur l'espace public. Certaines communes prévoient le paiement d'une redevance pour ces occupations privatives, comme à Mouscron ou Waterloo. Généralement, les communes interdisent toute utilisation privative de l'espace public, sans référence aux effets potentiels d'une telle occupation sur l'ordre public. Dans certaines communes, comme à Vilvoorde, il est spécifié que cette appropriation est interdite dès lors qu'elle est susceptible de causer un risque pour la sécurité ou pour le passage des autres usagers de l'espace public.

Tout comme l'interdiction de campement, l'interdiction d'occupation privative de l'espace public emporte un risque de discrimination indirecte sur la base de la fortune et de la condition sociale si elle est appliquée aux personnes sans abri qui vivent dans la rue, du fait de leur installation ou de l'installation de leurs affaires sur le domaine public. Ce type d'application s'insère alors dans des politiques locales de criminalisation du sans-abrisme, dont le principe est régulièrement dénoncé par des acteurs et actrices de terrain (voir le point 2.2. du chapitre III pour une illustration récente dans la commune de Namur). Récemment, les ONG Housing Rights Watch et FEANTSA (Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abris) ont consacré un rapport à l'analyse des politiques de criminalisation du sans-abrisme en Europe. S'agissant de la Belgique, le rapport s'intéresse notamment aux dispositions administratives interdisant la mendicité ou le fait d'uriner en rue. Les auteur-es, Cory Potts et Lucie Martin, mettent en évidence les dangers de ces politiques et leur contradiction avec les droits humains (Housing Rights Watch, FEANTSA, 2023 : 75-90). Les constats qu'ils posent nous semblent pouvoir être transposés au recours à l'interdiction d'occupation de l'espace public mobilisée contre les personnes sans abri.

#### - *Risque de discrimination indirecte*

##### o **En Région flamande**

À **Zaventem**, l'article 31 du RGP prévoit qu'il est interdit « d'utiliser de manière gênante un espace accessible au public à des fins autres que celles auxquelles il est destiné ». Cette disposition aux termes flous entraîne un risque de discrimination indirecte envers les personnes à la rue qui occuperaient par exemple des halls d'immeubles qui, sans être dans l'espace public, sont accessibles au public.

À **Maasmechelen**, il est interdit « de se tenir de façon gênante pour autrui dans ou sur un espace accessible au public, y compris un porche, un foyer, un abribus, un parking, un abri à

vélos, et d'utiliser cet espace à une fin autre que celle à laquelle il est destiné<sup>105</sup> » (art. 19 du RGP). Cette disposition emporte un risque de discrimination sur la base de la fortune et la condition sociale si elle devait être appliquée aux personnes sans abri qui se trouvent dans l'espace public et qui cherchent refuge sous/à côté du mobilier urbain ou à l'entrée des bâtiments. Par ailleurs, elle emporte un risque de discrimination indirecte sur la base de l'âge si elle devait être appliquée spécifiquement aux jeunes qui traînent dans la rue (*hangjongeren*) sur la base de leur seule présence « gênante » à ces endroits. Dans cette même commune, on relèvera un règlement communal du 5 mai 2020 qui prévoit l'installation de caméras fixes dans l'espace public et vise spécifiquement à permettre « l'observation objective des problèmes de nuisance, leur approche préventive et la détection des auteurs, victimes et témoins ». Le règlement prévoit la mise en place de caméras pour des périodes temporaires dans l'espace public, l'autorisation de les placer valant jusqu'en 2025. En novembre 2023, 29 nouvelles caméras ont été placées dans l'espace public<sup>106</sup>. Bien que le règlement ne contienne pas de dispositions visant des interdictions ou autorisations, il peut être intéressant dans l'évaluation des dispositifs potentiellement discriminants en matière de SAC. En effet, en fonction des lieux dans lesquelles sont placées les caméras, et du type d'infractions ciblées, le règlement emporte un risque de discrimination envers les jeunes, dès lors qu'il s'agirait de les viser prioritairement, notamment dans le cadre de la lutte contre les *hangjongeren*.

À l'instar d'autres communes, la commune de **Beersel** prévoit une réglementation relative aux jeux en plein air, qui ne doivent pas gêner le passage des piétons ou la circulation. L'article 3.2.2 du RGP prévoit en outre que sont interdits, sauf autorisation préalable, les jeux qui risquent de provoquer un attroupement. Cette disposition emporte le risque d'une application prioritaire aux jeunes qui jouent à des jeux d'équipe qui créent des rassemblements, comme par exemple du football sur une place publique.

- **En Région wallonne**

À **Bastogne**, l'article 34, § 3, 2, du RGP fait interdiction à quiconque de se coucher sur les bancs publics dans les lieux accessibles au public. Une telle interdiction emporte un risque de discrimination indirecte envers les personnes sans abri qui dorment sur les bancs publics.

- **En Région de Bruxelles-Capitale**

L'article 44 du **RGP bruxellois**, commun aux 19 communes, prévoit qu'il est interdit, dans l'espace public d'entraver, même partiellement, l'entrée d'immeubles et édifices publics ou privés ou la progression des passant·es.

Dès lors qu'elle s'appliquerait aux personnes sans abri qui dorment dans les halls d'immeubles ou sur une portion de l'espace public (trottoirs, places), cette disposition emporte un risque de discrimination indirecte envers des personnes sur la base de leur fortune et de leur condition sociale.

### **3.2.4. Consommation d'alcool dans l'espace public**

Une interdiction récurrente, sous la forme d'une disposition du RGP, ou sous la forme d'une ordonnance de police, concerne la consommation d'alcool en rue<sup>107</sup>. Elle peut prendre la forme d'une interdiction de consommer de l'alcool dans certains quartiers spécifiques, par

---

<sup>105</sup> Traduction libre du néerlandais.

<sup>106</sup> Voir un article paru dans *Het belang van Limburg* (2023) : [https://www.hbvl.be/cnt/dmf20231121\\_92832883](https://www.hbvl.be/cnt/dmf20231121_92832883)

exemple un périmètre défini du centre-ville (Gand et Mons). Elle peut aussi être interdite durant certaines heures, comme à Blankenberge, où la consommation d'alcool en rue est interdite entre minuit et 8 heures du matin, ou à Knokke entre 22 heures et 10 heures. Malines combine une interdiction totale de consommer de l'alcool en dehors des terrasses de cafés ou autres lieux autorisés entre minuit et 8 heures du matin, avec une interdiction totale de détenir ou consommer de l'alcool en rue si la détention et consommation troublent la paix publique ou compromettent la sécurité publique, ou causent une nuisance publique<sup>108</sup>. L'interdiction peut viser la détention d'alcool (donc indirectement la consommation) ou exclure certaines boissons de l'interdiction : à Ottignies-Louvain-la-Neuve, l'interdiction de consommation d'alcool qui touche la zone de l'université durant les festivités estudiantines ne s'applique pas à la bière. Plus rarement, ce type d'interdiction peut prendre la forme d'une interdiction totale sur l'espace public. C'est le cas à Anderlecht, Verviers, Seraing et Huy, où la consommation d'alcool (ou de toute boisson enivrante à Huy) dans l'espace public est interdite à toute heure sur tout le territoire de la commune, à l'exception des terrasses des établissements horeca pendant leurs heures d'ouverture, et lors d'événements autorisés par les autorités locales.

L'interdiction d'alcool en rue vise donc généralement certaines formes de consommation d'alcool, et non la consommation en tant que telle. Ce type de mesure emporte un risque de discrimination indirecte sur la base de la fortune ou de la condition ou de l'origine sociales, dès lorsqu'elle est susceptible de s'appliquer prioritairement aux personnes qui ont des ressources limitées et aux personnes précarisées. Ensuite, elle risque de toucher prioritairement les personnes sans abri qui consomment de l'alcool en rue, croisant alors le critère de la fortune avec celui de la condition sociale. En effet les personnes aux ressources limitées, précarisées ou sans-abri, ne consomment généralement pas de boissons à la terrasse des cafés et restaurants, qui sont vendues plus chères que dans les magasins. Elles ne consomment probablement pas non plus les boissons alcoolisées vendues à l'occasion d'événements organisés sur le domaine public (festival, marché de Noël). À cet égard, les communes prévoient généralement une procédure d'exception à l'interdiction de consommation d'alcool sur la voie publique en vue d'autoriser la pratique dans le seul cadre de ces événements organisés.

Enfin, pour les personnes alcooliques, on relèvera un risque de discrimination indirecte sur la base de l'état de santé (critère susceptible de venir s'ajouter aux deux précédents, emportant le risque d'une discrimination indirecte intersectionnelle). On notera, pour la Région wallonne, une contradiction entre ce type de mesure et les recommandations du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie (CESE Wallonie). Dans son avis d'initiative concernant la stratégie wallonne de sortie du sans-abrisme du mois de février 2023, le CESE Wallonie invite les pouvoirs publics à « adapter les politiques d'intervention à l'égard des

---

<sup>107</sup> L'interdiction de consommation d'alcool en rue est à distinguer de l'ivresse sur la voie publique. La seconde constitue une infraction pénale prévue à l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté-loi du 14 novembre 1939 relatif à la répression de l'ivresse (*M.B.*, 18 novembre 1939), qui prévoit que quiconque est trouvé en état d'ivresse dans un lieu public est puni d'une peine d'amende, voire d'un emprisonnement de huit jours à un mois en cas de seconde récidive dans l'année d'une seconde condamnation pour les mêmes faits. La disposition prévoit également qu'une personne arrêtée en état d'ébriété peut être arrêtée administrativement pendant 12 heures, « sous la responsabilité d'un officier de police administrative s'il occasionne du désordre, du scandale ou un danger pour autrui ou pour lui-même ». On soulignera que la proposition de loi du 23 octobre 2024 envisage de faire de l'ivresse sur la voie publique une nouvelle infraction mixte, sanctionnable également au moyen d'une SAC. Proposition de loi du 23 octobre 2024 précitée, *op. cit.*, art. 3.

<sup>108</sup> Sur la question de la proportionnalité d'une interdiction totale de consommer de l'alcool sur la voie publique et sur la notion de « interdiction générale déguisée » pointée par le Conseil d'État, nous renvoyons à la partie du rapport consacrée à la jurisprudence du Conseil d'État en matière de mendicité (partie I, 1.5.2).

publics cibles, en accordant une attention particulière aux problématiques spécifiques (assuétudes, santé mentale)» (CESE Wallonie, 2023 : 9). Plus exceptionnellement, à Bruxelles-ville, cette interdiction emporte un risque de discrimination directe, au vu de la formulation retenue dans la motivation de l'ordonnance du bourgmestre.

- *Risque de discrimination directe*

o **En Région de Bruxelles-Capitale**

À **Bruxelles-ville**, le règlement du 2 octobre 2023 relatif à la consommation d'alcool sur l'espace public interdit toute consommation d'alcool en rue, de jour comme de nuit, dans un périmètre qui comprend notamment les quartiers Alhambra et Dixmude, afin de lutter contre les nuisances que constituent les attroupements de personnes sous emprise de l'alcool. Le règlement précise clairement que les personnes visées par la mesure constituent « un public bas seuil et précarisé qui présente souvent – en surplus de ses assuétudes - des troubles psychiatriques ou analogues nécessitant un accès aux services d'assistance psychologique, médicale et sociale ». Les autorités communales ont par ailleurs « laissé entendre aux travailleurs sociaux et aux comités de quartier qu'il ne s'agit pas d'infliger une amende aux personnes qui, après le travail, boivent une bouteille de vin sur un banc, mais que l'interdiction vise principalement les personnes à la rue » (Grymonprez et alii., 2022 : 556). Il s'agit donc d'une mesure sanctionnatrice (une SAC est prévue en cas d'infraction) qui vise spécifiquement des personnes en fonction de leur état de fortune (personnes précarisées) et, pour certaines d'entre elles, de leur état de santé (assuétude à l'alcool), et/ou de leur condition sociale (personnes à la rue).

L'**arrêté du ministre-Président bruxellois** du 2 avril 2024<sup>109</sup> prévoit l'interdiction de vente de boissons alcoolisées à emporter de 22h00 à 06h00 du matin, sept jours sur sept, à l'exception des bars, restaurants, services de livraison. Il prévoit en outre une interdiction totale de consommation d'alcool sur la voie publique vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept. Les deux mesures sont d'application dans quinze quartiers de la Région où sont relevés des nuisances et des cas de violences du fait de la consommation d'alcool en rue, dont certains quartiers des communes de Bruxelles-ville et Anderlecht.

- *Risque de discrimination indirecte*

o **En Région flamande**

À **Ostende**, le RGP précise que l'interdiction de consommation d'alcool en rue s'applique uniquement si elle perturbe ou est susceptible de perturber l'ordre public.

À **Vilvorde**, l'interdiction de la consommation d'alcool dans l'espace public ne vaut qu'entre 22 heures et 7 heures du matin (art. 4.4.2).

o **En Région wallonne**

À **Charleroi**, l'article 28 du RGP précise que le constat de l'infraction de consommation d'alcool dans l'espace public entraîne « la confiscation ou la destruction immédiate des boissons alcoolisées constituant l'infraction ».

---

<sup>109</sup> Voir *supra*, 2.1.

À **Liège**, le règlement relatif à la consommation de boissons alcoolisées sur l'espace public prévoit, au titre des exceptions à l'interdiction de principe, le fait de boire de l'alcool sur la voie publique, en quantité modérée, en accompagnement d'un repas.

### 3.2.5. Se soulager dans l'espace public

Les communes ont généralement dans leurs RGP une disposition qui interdit de se soulager (uriner, déféquer ou vomir) dans l'espace public. L'interdiction de se soulager en rue ressort de la propreté publique, dont on a vu qu'elle est une des composantes classiques de l'ordre public (*supra*, I, 1.1).

Cependant, cette interdiction, et la sanction qui y est attachée, sont susceptibles de constituer une discrimination indirecte à l'aune des critères de fortune et de condition sociale, si l'on pense aux personnes précarisées qui n'ont pas nécessairement accès aux toilettes des établissements horeca (que l'accès leur soit refusé ou que celui-ci soit payant) ou aux personnes en situation de logement précaire, qui, se trouvant la plupart du temps en rue, n'ont souvent pas d'alternatives que de se soulager dans l'espace public. Les personnes sans-abris sont particulièrement à risque d'être visées par cette interdiction (Damon, 2023 : 108-113). L'interdiction de se soulager dans l'espace public peut aussi être constitutive d'une discrimination indirecte en fonction du critère de santé (on pense aux personnes souffrant de problèmes d'incontinence). Ces différents critères peuvent se retrouver réunis chez une seule personne, emportant alors un risque de discrimination intersectionnelle.

De manière générale, cette interdiction risque d'engendrer une discrimination indirecte envers celles et ceux qui n'ont pas ou moins accès à des toilettes dans l'espace public. Celui-ci est pourtant essentiel, dès lors que « se trouver dans l'impossibilité de se soulager sans enfreindre les conventions sociales qui entourent cet acte même, est une atteinte au droit de participer à la vie sociale dans la dignité<sup>110</sup>» (Canham, 2014 : 4). En région bruxelloise, une étude récente menée à l'ULB (projet HyPer financée par Innoviris) a mis en évidence le phénomène de précarité hydrique, pointant les inégalités dans l'accès différencié à l'eau, en ce compris l'accès à des sanitaires<sup>111</sup>.

On doit souligner ici un règlement qui, bien que sortant du cadre strict de l'analyse des règlements assortis de SAC, a retenu notre attention puisqu'il s'avère intéressant pour contrer l'absence d'accès à des sanitaires dans l'espace public. Il a été adopté par la commune d'Etterbeek le 25 avril 2023 et prévoit l'octroi d'une prime aux commerçant·es dans le cadre de l'accès et la mise à disposition libre et gratuite des installations sanitaires pour le public. Un montant annuel de 700 euros est accordé, à condition que l'accès aux sanitaires soit garanti pour toutes et tous sans distinction et qu'un accès PMR soit prévu. Le règlement prévoit enfin qu'aucune participation ne peut être demandée aux personnes usagères des sanitaires.

---

<sup>110</sup> Traduction libre de l'anglais.

<sup>111</sup> Voir le communiqué de presse commun de HyPer-ULB, IDR, Peesy, du 28 juin 2021 : <https://msh.ulb.ac.be/storage/medias/1678112721-cp-le-manque-de-toilettes-publiques-a-bruxelles-vecteur-dinegalites-juin-2021.pdf>.

- *Risque de discrimination indirecte*

o **En Région wallonne**

À **Huy**, le fait de se soulager à proximité d'établissements où l'on fabrique, vend ou consomme des denrées alimentaires constitue une circonstance aggravante de l'infraction (art. 83 RGP).

### 3.2.6. Affichage

L'affichage dans le domaine public est en principe interdit ou soumis à autorisation. Certaines communes, comme Anvers ou Namur, prévoient des espaces dédiés pour l'affichage. L'interdiction ou la limitation de l'affichage, spécialement sur sa propre habitation, pourrait cependant être source de discrimination indirecte dès lors qu'elle serait appliquée différemment à certaines personnes en fonction des contenus politiques, syndicaux ou religieux de l'affiche.

Ces dispositions sont donc analysées à partir des critères de discrimination fondés sur les convictions politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques. De telles discriminations ont déjà pu se vérifier. À titre d'exemple, en région bruxelloise, lors du premier confinement au printemps 2020, plusieurs communes ont fait retirer des banderoles en hommage à Adil, un jeune anderlechtois décédé après avoir été percuté par une voiture de police dans une course poursuite. À cette occasion, la police d'Etterbeek a dressé des constatations sur la base de l'article 38 du RGP bruxellois, qui interdit l'affichage sans autorisation préalable de la commune, même sur son propre domicile<sup>112</sup>. À l'inverse, à la même période, les affiches contenant des messages de soutien au personnel soignant ont été mises aux fenêtres des domiciles et ont été tolérées, malgré leur visibilité depuis l'espace public.

- *Risque de discrimination indirecte*

o **En Région flamande**

À **Anvers**, l'article 57 du RGP prévoit qu'il est interdit d'afficher en dehors des panneaux prévus à cet effet par la ville. L'article 64 prévoit par ailleurs qu'il est possible d'apposer une affiche sur un bâtiment si le propriétaire de celui-ci en a donné l'autorisation. La même possibilité existe à **Genk**.

À **Termonde**, l'autorisation d'afficher sur un immeuble peut être donnée également par le ou la locataire ou l'usager-ère du bâtiment (art. 2.11.1). L'article 2.11.5. indique que si des textes ou images discriminatoires ou illégaux sont affichés sur des propriétés privées, le bourgmestre prend les mesures administratives nécessaires pour les faire enlever, si possible aux frais de la personne qui les a affichés ou qui est responsable de la publication. Ce type de disposition peut sembler offrir un (trop) important pouvoir d'appréciation dans le chef du bourgmestre dans la détermination de ce qui constitue un affichage discriminatoire ou illégal.

À **Alost**, l'affichage dans l'espace public ou visible depuis l'espace public est soumis à une autorisation préalable du bourgmestre, sauf « les affiches exprimant exclusivement des

---

<sup>112</sup> Voir le site de l'association Secours rouge : <https://secoursrouge.org/belgique-la-police-veut-faire-enlever-une-banderole-reclamant-la-justice-pour-adil/>.

convictions religieuses ou philosophiques, à condition qu'elles soient placées sur des bâtiments destinés ou équipés à cet effet, sur des structures publicitaires régulièrement autorisées » (art. 5 RGP).

À **Beersel**, tout affichage sur la voie publique est soumis à une autorisation préalable. Cependant, l'article 2.8.1, § 4 du RGP prévoit un régime distinct en ce qui concerne la distribution d'écrits en rue. L'article interdit de distribuer des écrits en rue qui ont un caractère commercial ou professionnel, mais précise que cette interdiction ne s'applique pas aux écrits et imprimés à caractère politique, philosophique, religieux, scientifique, culturel, social, sportif ou folklorique. De par son contenu, la disposition semble prévenir le risque d'une discrimination fondée sur le contenu de l'écrit distribué.

À **Courtrai**, le RGP prévoit que le contenu des affiches ne peut pas compromettre l'ordre public, la sécurité publique, la paix publique et les bonnes mœurs (art. 34).

- **En Région wallonne**

L'article 117 du RGP de **Ottignies-Louvain-La-Neuve** prévoit que tout affichage est soumis à une autorisation préalable, demandée 40 jours à l'avance. L'article emporte un risque de discrimination indirecte en cas de refus fondé sur le contenu politique ou syndical de l'affiche.

- **En Région de Bruxelles-Capitale**

L'article art. 55, § 3, du **RGP bruxellois** prévoit qu'il est « défendu de placer sur les façades de bâtiments ou de suspendre à travers la voie publique des banderoles, drapeaux, guirlandes lumineuses, calicots ou tout autre dispositif sans l'autorisation de l'autorité compétente ».

### **3.2.7. Manifestations et rassemblements**

Les rassemblements et manifestations sont généralement soumis à l'obtention d'une autorisation préalable de la part des autorités communales. Cette autorisation doit être demandée à l'avance, les délais étant variables d'une commune à l'autre (ils peuvent aller de 4 à 10 jours ouvrables à Hasselt ou à Vilvoorde, jusqu'à 60 jours à Nassogne). La commune de Hasselt précise dans son règlement que la participation à une manifestation ou à un rassemblement non-autorisé est interdite.

À l'exception de quelques rares communes (comme à Ostende où le règlement concernant les rassemblements ne vise que les autorisations pour les fêtes ou kermesses), cette procédure d'autorisation, vise tous les types de rassemblements, festifs mais aussi politiques, religieux, culturels ou sportifs. À Malines, la demande d'autorisation n'est nécessaire que pour les événements (manifestations ou autres) qui rassemblent plus de 50 personnes. À Namur, la procédure de demande d'autorisation impose le même délai pour tous les types d'événements : la demande doit être adressée à la commune 3 mois avant l'événement au moyen d'un formulaire en ligne. Cependant, ce formulaire impose de choisir la nature de l'événement pour lequel une autorisation est demandée, et en distingue trois types : festif/culturel, sportif, ou revendicatif.

Si des raisons liées à l'ordre public peuvent justifier un refus d'autorisation, elles n'excluent pas un risque de discrimination indirecte qui pourrait exister si le refus est donné en fonction

des personnes qui introduisent la demande d'autorisation ou de l'objet, politique, syndical ou encore religieux, du rassemblement envisagé.

Si les règlements communaux ne prévoient généralement pas de prescriptions quant aux contenus des rassemblements et manifestations, dans de rares cas ceux-ci sont réglementés. Le RGP de Mons vise toute organisation dans un lieu public de manifestations prônant ou incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne, d'un groupe, d'une communauté ou des membres de celle-ci, en raison du sexe, de l'orientation sexuelle, de l'état civil, de la naissance, de la fortune, de l'âge, de la conviction religieuse ou philosophique, de l'état de santé actuel ou futur, d'un handicap ou d'une caractéristique physique est proscrite (art. 6).

En outre et au-delà des manifestations et rassemblements devant faire l'objet d'une autorisation préalable, plusieurs communes ont adopté des normes limitant parfois considérablement les rassemblements « spontanés » dans l'espace public. Parfois limités à certains secteurs des communes concernées, souvent justifiés par la nécessité de lutter contre les nuisances qu'impliquent de ces rassemblements et fréquemment libellés en termes flous, ces règlements particuliers semblent souvent viser spécifiquement les jeunes. À ce titre, ils constituent une discrimination directe fondée sur l'âge.

#### - *Risque de discrimination directe*

##### o **En Région flamande**

À **Alost**, trois arrêtés du bourgmestre ont été adoptés en novembre 2023. Ils prévoient respectivement l'interdiction de consommation d'alcool en rue 24 heures sur 24, l'interdiction de se trouver à plus de quatre personnes dans l'espace public, et autorisent les contrôles d'identité systématiques par la police. Ces arrêtés sont limités géographiquement à trois secteurs (KRO, quartier de la gare et Watertoren) et font suite à plusieurs agressions ainsi qu'à des plaintes de riverains pour des « nuisances sonores, dépôts de déchets, vandalisme, ivresse, violence verbale et physique », ainsi que des « actes suspects tels que la consommation ou la vente de drogue ou d'alcool »<sup>113</sup>. Dans les motivations de l'interdiction de rassemblement<sup>114</sup>, il est notamment fait état de l'activité intense de *hangjongeren*. Dans la presse, le bourgmestre explique qu'« il s'agit souvent de jeunes qui traînent la nuit et causent des nuisances. Certains viennent de Bruxelles, d'autres du quartier ». En un peu moins d'un mois, 32 SAC ont été dressées à l'encontre de jeunes âgés entre 15 et 29 ans<sup>115</sup>.

Initialement adoptées pour une période de deux mois, les mesures ont été prolongées jusqu'au 30 juin 2024. L'interdiction de se rassembler à plus de quatre personnes est quant à elle renouvelée jusqu'au 31 octobre 2024, mais ne s'applique pas aux rassemblements aux terrasses de cafés ou aux manifestations ou événements autorisés par la commune. La commune indique que plusieurs mesures ont été prises en amont pour améliorer la situation, et se sont concentrées sur « la violence des jeunes, les nuisances sociales et les problèmes de

---

<sup>113</sup> Traduction libre du néerlandais d'un extrait de l'arrêté de police temporaire du 18 avril 2024 autorisant le contrôle d'identité systématique du 19 avril 2024 au 30 juin 2024 dans les secteurs KRO, Stationsbuurt et Watertoren pour maintenir l'ordre et la sécurité publics.

<sup>114</sup> Arrêté de police temporaire du 18 avril 2024 portant interdiction de rassemblement du 19 avril 2024 au 30 juin 2024 inclus dans les secteurs KRO, Station District et Watertoren.

<sup>115</sup> Voir un article paru dans *De Standaard* (2023) : [https://www.standaard.be/cnt/dmf20231129\\_97122918](https://www.standaard.be/cnt/dmf20231129_97122918)

drogue »<sup>116</sup>. La mesure d'interdiction de rassemblement a fait l'objet de critiques de la part de la *Liga voor Mensenrechten*, qui y voit une mesure disproportionnée et inefficace qui porte atteinte à la liberté d'association<sup>117</sup>. Cette mesure, combinée avec la systématisation des contrôles d'identité emporte un risque de discrimination directe envers les jeunes, étant donné les motivations de l'arrêté et les déclarations du bourgmestre. Par ailleurs, on peut supposer qu'elle risque de viser prioritairement les jeunes racisés de langue française qui viennent de Bruxelles (qui ont emménagé récemment dans la commune ou qui s'y rendent occasionnellement), fondant un risque de discrimination indirecte intersectionnelle sur la base de l'ascendance et de la langue.

D'autres communes ont déjà fait usage de ce type d'interdiction de rassemblement.

À **Gand** par exemple, un arrêté du bourgmestre interdisant les rassemblements de plus de trois personnes de plus de 16 ans a été en vigueur du mois de mars au mois de mai 2023. La mesure était limitée à un terrain vague jouxtant un parking, sur lequel a été constatée une activité de *deal*. Si cette application territoriale réduite à un terrain vague participe de la proportionnalité de la mesure, sur le plan pratique, son efficacité est douteuse vu qu'elle impliquera un simple déplacement du phénomène.

L'article 71 du RGP de **Lokeren** prévoit qu'il est interdit d'adopter « un comportement irrespectueux et/ou socialement inacceptable qui est agaçant, intimidant ou incommodant pour d'autres personnes ». Plusieurs termes de la disposition sont très larges (« comportement irrespectueux », « agaçant », « incommodant ») et témoignent d'une interprétation extensive de la notion d'incivilité. Dès lors qu'elle serait appliquée principalement à l'encontre de jeunes dont l'attitude déplaît aux adultes, la disposition emporte un risque de discrimination directe sur la base de l'âge.

À **Knokke-Heist**, l'article 67 du RGP prévoit une série d'interdictions qui s'appuient sur une interprétation extensive de la notion de nuisance. Il est ainsi interdit d' « attiser les esprits, seul ou en groupe », de « gêner les autres par un comportement inconvenant ou inapproprié », d' « entraver le passage des usagers de la route sans nécessité », et d'« inciter quiconque à frapper et blesser, à la haine ou à la colère envers une ou plusieurs personnes ».

Une disposition similaire est reprise dans le RGP de **Blankenberge** (art. V.1.3.1.). Les interdictions prévues, à tout le moins les trois premières, semblent viser des comportement que peuvent avoir des jeunes lorsqu'ils sont en bande d'amis. Si la disposition devait être appliquée prioritairement aux jeunes qui viennent entre amis à la mer, elle emporterait un risque de discrimination sur la base de l'âge.

Appliquée prioritairement aux jeunes français en vacances en Belgique dans le cadre de la politique « plan de chaleur », récemment adoptée par la commune de Knokke-Heist<sup>118</sup>, la disposition emporterait un risque de discrimination directe intersectionnelle sur la base de l'âge et de la nationalité.

#### ○ En Région wallonne

---

<sup>116</sup> Voir sur le site de la commune : <https://aalst.be/nieuws/samenscholingsverbod-voor-stationsbuurt-en-kern-rechteroever>.

<sup>117</sup> Voir un article paru dans *De Standaard* (2023) : [https://www.standaard.be/cnt/dmf20231129\\_97122918](https://www.standaard.be/cnt/dmf20231129_97122918)

<sup>118</sup> Voir un article paru sur le site de la *VRT* (2024) : <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2024/06/25/knokke-heist-activeert-hitteplan-om-overlast-tegen-te-gaan-ied/>.

À **Verviers** également, une ordonnance du Bourgmestre du 28 mars 2024 a interdit tout rassemblement de plus de deux personnes dans le quartier des Linaigrettes à Stembert jusqu'au 13 mai 2024. Dans sa motivation l'ordonnance fait spécifiquement référence aux jeunes entre 16 et 18 ans, dès lors que des actes de vandalisme et de violence ont été commis par ceux-ci dans le quartier, ce qui explique l'adoption de la mesure.

- *Risque de discrimination indirecte*

o **En Région flamande**

Dans le RGP d'**Anvers**, les rassemblements festifs ou proposant des activités (kermesses, fêtes de voisins, expositions, brocantes, ...) sont distingués des rassemblements politiques, religieux, sociaux, culturels ou « de toute nature ». Concernant cette deuxième catégorie, l'article 102 du RGP prévoit que le bourgmestre peut toujours retirer une autorisation de manifester préalablement accordée, s'il estime que la manifestation ou le rassemblement pourraient présenter un danger pour la sécurité publique, l'ordre public ou la tranquillité. Cette possibilité n'est pas propre à la ville d'Anvers, mais n'est pas nécessairement explicitée dans les règlements des autres communes retenues pour l'analyse. Les communes de **Beersel** (art. 1.3, § 1<sup>er</sup> RGP), **Termonde** (art. 1.4 RGP) et **Malines** (art. 4, § 1<sup>er</sup> RGP) prévoient que toute autorisation délivrée par la commune est précaire et révocable, un retrait pouvant être décidé lorsque l'intérêt général le requiert.

o **En Région wallonne**

À **Ottignies-Louvain-la-Neuve**, l'article 32 du RGP prévoit que les demandes d'autorisation pour des manifestations doivent être adressées au Bourgmestre 40 jours à l'avance. La disposition prévoit cependant que ce délai est ramené à 5 jours calendrier en ce qui concerne les manifestations à caractère politique et les manifestations syndicales, ce qui semble traduire une volonté de limiter les atteintes au droit de manifester<sup>119</sup>.

La commune de **Mouscron** indique que toutes les autorisations délivrées par la commune (pour des manifestations mais aussi pour tout autre type d'évènement) « peuvent être retirées, de plein droit, sans préavis ni indemnité lorsque l'intérêt général le requiert ou en cas de non-respect des conditions imposées dans l'autorisation en question » (art. 3, al. 5 RGP).

### 3.2.8. Refus d'obtempérer aux injonction des agents

La plupart des communes prévoient dans leur règlement une disposition qui oblige quiconque se trouve dans l'espace public à obtempérer aux injonctions des agents de la force publique. Dans la majorité des communes, cette obligation s'impose à quiconque sur l'ensemble de l'espace public et dans les lieux accessibles au public. Parfois la disposition est spécifique à certains lieux (par exemple sur la plage comme à Knokke-Heist), à certaines situations (par exemple en cas de rassemblement sur la voie publique ou manifestation comme à Namur ou à Genk), ou aux deux (lors de rassemblements ou sur la voie publique à Tournai). Cette disposition a attiré notre attention suite aux applications différenciées qui en ont été faites dans les communes bruxelloises lors du premier confinement de la période Covid, au mois de mars 2020 (Tatti, 2023b ; Tatti et Guillain, 2024 à paraître).

---

<sup>119</sup> Voir à ce propos le dossier individuel analyse infra (III,4) et concernant la ville de Gand.

Ces constats s'insèrent plus généralement dans des pratiques de maintien de l'ordre qui divergent entre zones de polices, et entre commissariats au sein des mêmes zones de police. Ceci est particulièrement visible dans les quartiers populaires, plus densément peuplés, et à l'encontre de jeunes hommes racisés. Les dispositions de ce type sont donc relevées dans l'analyse au vu du risque de discrimination intersectionnelle fondées sur le critère de l'âge, de l'origine ethnique et du genre.

Comme on l'a déjà évoqué, en Flandre, plusieurs communes inscrivent la lutte contre les *hangjongeren*, littéralement « les jeunes qui traînent », dans leurs priorités locales. L'analyse des dispositions spécifiques a mis en évidence certaines normes particulières adoptées afin de viser ces jeunes, emportant des risques de discrimination directe sur la base de l'âge (v. *supra*). Les *hangjongeren* sont au centre des politiques locales de sécurité depuis un certain temps déjà, et leurs usages de l'espace public (se retrouver en bande, occuper une place ou un parc, faire du bruit) sont traités comme des nuisances (Pleysier, Deklerck, 2006). Il convient donc de rester vigilant·es quant à l'application des dispositions relatives au refus d'obtempérer, qui seraient susceptibles de s'appliquer spécifiquement à ces jeunes, ce qui emporterait un risque de discrimination indirecte sur la base de l'âge.

On notera également qu'une telle pratique pourrait être constitutive d'une discrimination indirecte sur la base de l'origine ou de la condition sociales étant entendu que les personnes vivant dans un appartement de taille réduite sont tendanciellement plus enclines à se rendre dans un parc ou à occuper l'espace public faute de bénéficier d'un jardin privatif.

#### - *Risque de discrimination indirecte*

##### o **En Région flamande**

À **Ostende**, un règlement relatif à la lutte contre les nuisances dans le domaine public donne une définition large des comportements visés : « toute atteinte à la paix, à la sécurité, à la santé et à la salubrité publiques sur le domaine public ». Le règlement prévoit que si une personne commet une nuisance, un premier ordre oral lui est donné afin de faire cesser la nuisance. À défaut de cesser le comportement, un ordre écrit est donné à la personne qui doit mettre fin immédiatement à la nuisance.

##### o **En Région wallonne**

À **Namur**, le refus d'obtempérer aux injonctions des autorités n'est prévu qu'en cas de rassemblement (art. 3 RGP) ou en cas de réunion dans l'espace public (art. 170 RGP), mais pas de manière générale comme c'est le cas dans la majorité des autres communes.

##### o **En Région de Bruxelles-Capitale**

Les communes de **Woluwe-Saint-Pierre** et **Woluwe-Saint-Lambert** ont toutes deux adopté un règlement spécifique concernant le maintien de l'ordre public sur le réseau de transports en commun. Il s'applique dans les gares, les stations et les véhicules. Entre autres mesures, le règlement prévoit le refus d'obtempérer.

### **3.2.9 Comportements liés à la consommation de stupéfiants**

Plusieurs communes ont adopté des règles spécifiques visant les comportements liés à la consommation de stupéfiants. Dès l'instant où la toxicomanie peut être assimilée à une maladie, ces sanctions particulières peuvent être analysées sous l'angle de l'état de santé.

- *Risque de discrimination directe*

o **En Région de Bruxelles-Capitale**

L'**arrêté du Ministre-Président bruxellois** du 2 avril 2024, précité, prévoit, en son article 6, qu'il est « interdit de se rendre dans les espaces publics et dans toutes les zones adjacentes ouvertes au public (par exemple : porches, entrées d'immeubles) dans l'unique but d'acheter des drogues illicites, « à titre onéreux ou non ». L'article vise entre autres les cas suivants : « causer des nuisances liées à la recherche de vendeurs ou d'intermédiaires pour l'achat de drogues illicites ; se trouver dans l'espace public ou les espaces adjacents à celui-ci, tels que les portails des détaillants et des particuliers, dans l'unique but d'acheter ou de rechercher des drogues illicites ; échanger de l'argent en rue aux fins de l'achat de drogues illicites ». La disposition, qui semble inspirée de celle prévue déjà depuis 2014 dans le RGP anversois, vise spécifiquement les usagers et usagères de drogues. Elle fait suite à la forte augmentation de vente et de consommation de drogues illicites dans les rues de Bruxelles, particulièrement du crack, qui engendre une forte dépendance et pour lequel il n'existe actuellement pas de produit de substitution.

o **En Région flamande**

L'article 666 du RGP d'**Anvers** interdit le fait de se trouver en rue afin d'acheter des drogues illégales. Parmi les comportements visés, on peut citer le fait de flâner dans les rues, les places, les parcs ou les espaces adjacents aux espaces publics, tels que les halls de bâtiments ; le fait de s'adresser aux passant-es pour faciliter la recherche ou l'achat de drogues illicites ; le fait d'attirer de manière insistante l'attention des passant-es, qu'ils ou elles vendent ou non de la drogue, par des signes, des gestes et des bruits ; ou encore de provoquer des nuisances sonores dues aux discussions bruyantes et aux désaccords pendant les transactions. Les comportements décrits semblent correspondre à des situations d'achat de personnes qui sont dans une situation d'assuétude aux substances vendues. En ne prévoyant aucune distinction entre un usage récréatif ou un usage lié à une addiction, l'article emporte le risque d'une discrimination directe sur la base de l'état de santé des consommateurs, la seconde catégorie risquant d'être impactée très fortement par la mesure. La condition d'addiction étant plus récurrente auprès de publics précarisés, dont ceux vivant à la rue, il y a un risque de discrimination intersectionnelle sur la base des critères de l'état de santé, de la fortune et de la condition sociale.

Une disposition similaire existe à **Courtrai**, qui interdit également le fait de se trouver sur la voie publique dans le seul but de vendre des drogues illicites (art. 159<sup>quater</sup> RGP). Cette dernière disposition nous paraît dépasser le cadre légal des SAC dès lors que la vente de stupéfiants est une infraction pénale (non-mixte), déjà incriminée par la loi relative aux stupéfiants<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes (*M.B.*, 6 mars 1921), art. 2, 2° et arrêté royal du 6 septembre 2017 réglementant les substances stupéfiantes et psychotropes (*M.B.*, 26 septembre 2017). Concernant le contentieux des stupéfiants, on notera que de nombreuses communes prévoient dans le RGP l'interdiction d'être en

- *Risque de discrimination indirecte*

o **En Région de Bruxelles-Capitale**

À **Etterbeek**, un arrêté de police du Bourgmestre du 23 février 2024 prévoit le « confinement » des personnes qui ne sont pas « usagers effectifs et actuels » de la STIB à certaines zones délimitées dans la station de métro Mérode. Interdiction leur est faite d'accéder aux autres zones de la station. Cet arrêté est pris pour des raisons tenant à la sécurité publique des usagères et usagers et du voisinage, et particulièrement des enfants et adolescent·es fréquentant les écoles des alentours. Il vise spécifiquement les personnes usagères de drogues qui consomment dans la station de métro, y dorment ou y mendient. Les considérants de l'arrêté indiquent que la mesure, pour être efficace, doit « viser toute personne qui n'est manifestement pas dans les lieux, à l'appréciation des services de police ou de l'autorité de police administrative, pour emprunter, comme voyageurs, les transports publics ; Que les personnes affalées, avachies ou endormies sont expressément et objectivement visées. ». La norme emporte un risque de discrimination directe sur la base de la fortune, de la condition sociale, et l'état de santé.

### 3.2.10. Gestion des déchets et propreté publique

Plusieurs communes ont adopté des sanctions visant la fouille à des fins privées de déchets ou d'immondices déposés sur la voie publique. Ces dispositions concernent au premier chef les personnes précarisées qui fouillent les poubelles et autres containers notamment en vue de trouver de la nourriture ou des bouteilles consignées. Ces dispositions nous semblent dès lors constituer une discrimination, directe ou indirecte selon les cas, sur la base du critère de la fortune et de la condition sociale.

- *Risque de discrimination directe*

o **En Région flamande**

À **Malines**, l'article 35/3 du RGP prévoit qu'il est interdit d'emporter des déchets présentés à la collecte sans être en possession d'un permis ou d'une autorisation de la part de la commune. Cette disposition emporte un risque de discrimination directe envers les personnes précaires et/ou à la rue qui se servent dans les poubelles afin d'y trouver des restes de repas, du matériel pour construire un abri, ou encore des objets à récupérer.

o **En Région wallonne**

---

possession ou d'utiliser du protoxyde d'azote (gaz hilarant) sur le territoire de la commune. Au mois de mars 2024, un arrêté royal a cependant exclu cette compétence du domaine des SAC, pour lui préférer un traitement pénal. La mesure est justifiée par un souci de cohérence, en regroupant tout le contentieux des stupéfiants au niveau pénal (arrêté royal du 11 mars 2024 relatif à l'usage détourné du protoxyde d'azote, *M.B.*, 29 mars 2024). Au moment de l'analyse des RGP, toutes les communes n'avaient pas encore mis leur règlement en conformité avec l'arrêté royal. Sur la question de la consommation de protoxyde d'azote en contexte urbain (en RBC), voir l'étude réalisée par Frédérique Bawin & Jean-Lionel Lacour pour l'Observatoire de safe.brussels, disponible à l'adresse : <https://safe.brussels/fr/usage-recreatif-du-protoxyde-dazote-gaz-hilarant-dans-lespace-public-en-region-bruxelles-capitale>.

À **Philippeville** et **Viroinval**, au titre de dispositions relatives aux immondices (art. IC.1.3.2-9 du RGP ), il est interdit de « fouiller dans les récipients ou cartons, de les endommager, de les renverser ou de les vider partiellement ou entièrement (...) ». La disposition paraît viser les personnes sans abri ou sans chez soi qui fouillent des poubelles en recherche de nourriture, en recherche de matériel pour construire un abri, ou encore d'objets à récupérer. Elle emporte un risque de discrimination directe sur la base de la fortune et de la condition sociale. De manière similaire, à **Mons**, il est également interdit de fouiller les sacs et récipients, les poubelles publiques, les conteneurs privés et les conteneurs destinés aux collectes des déchets ménagers, ainsi que d'emporter les déchets ménagers présentés à la collecte dans les sacs réglementaires (art. 101 RGP).

À **Waterloo**, l'article 24 du Règlement communal concernant la collecte des déchets provenant de l'activité usuelle des ménages et des déchets assimilés à des déchets ménagers prévoit qu'il est interdit « de fouiller les points spécifiques de collectes (bulles à verre, à textile...), à l'exception du personnel de collecte qualifié, du personnel de l'organisme de gestion des déchets, des fonctionnaires de Police et du personnel habilité qu'il soit communal ou issu de l'association des communes ». La disposition emporte un risque de discrimination directe envers les personnes précarisées ou sans abri pour qui la collecte de bouteilles consignées dans les bulles à verre constitue une source de revenus, ou encore envers les personnes précarisées qui sont les plus susceptibles de se servir directement dans les bulles à vêtements en cas de besoin.

#### - *Risque de discrimination indirecte*

##### o **En Région wallonne**

À **Tournai**, l'article 181*bis* du RGP prévoit que, sauf autorisation préalable du collège communal, « dans les bois communaux et le long des voiries communales, le ramassage du bois mort est interdit ». L'article 181*ter* prévoit que l'autorisation peut être délivrée, en dehors des périodes de chasse, au maximum quatre jours par an, aux personnes qui bénéficient d'un revenu d'intégration sociale, de la Garantie de Revenu aux Personnes Âgées (GRAPA) ou de revenus de remplacement similaires, et qui sont domiciliées dans l'entité, moyennant une preuve de leur situation.

Si la disposition permet (quatre jours par an seulement) à des personnes à faibles revenus de ramasser du bois de chauffage pour leur usage personnel, elle exclut pourtant les personnes dont la situation administrative ne correspond pas à une de celles prévues à l'article 181*ter*. On peut penser à des personnes en situation de précarité mais ne bénéficiant pas des revenus de remplacement repris dans l'article qui se chauffent au bois, ou encore à des personnes sans domicile fixe ou des gens du voyage se chauffant au bois. Toutes sont exclues de toute possibilité de ramasser du bois mort, sous peine de se voir infliger une SAC.

##### o **En Région flamande**

À **Blankenberge**, l'article III.2.5 §1<sup>er</sup> du RGP interdit d'avoir des bouteilles en verre en rue sauf aux terrasses des établissements horeca ou à l'occasion d'événements autorisés. La mesure vise à éviter que des clients de terrasses ou des participants aux événements dans le domaine public n'abandonnent leurs bouteilles en verre dans l'espace public. Elle emporte cependant un risque de discrimination indirecte envers les personnes précarisées et/ou à la rue qui collectent les bouteilles en verre consignées trouvées en rue, afin de tirer un revenu du montant de la consigne.

### 3.2.11. Fermeture et réglementation de certains commerces

Plusieurs autorités communales ont usé de leur compétence générale en matière de tranquillité publique pour fermer, totalement ou partiellement, certains commerces (au premier chef des débits de boissons) ou ont adopté un régime spécifique d'autorisation visant certains commerces. Dès l'instant où ces commerces rassemblent majoritairement une clientèle présentant certaines caractéristiques (ex. personnes de confession musulmane...), les règles les concernant peuvent constituer un risque de discrimination indirecte basée sur l'état de fortune, la condition sociale ou l'origine ethnique.

- **Risque de discrimination indirecte**

- o **En Région flamande**

À **Termonde**, l'annexe 11 du RGP prévoit une réglementation spécifique en ce qui concerne l'ouverture de bars à shishas sur le territoire communal. Il est notamment prévu que celle-ci est soumise à une enquête administrative préalablement à toute ouverture, comportant, outre une enquête sur la sécurité incendie, une enquête d'urbanisme et une enquête sur le respect des règles d'hygiène, également une étude financière, une enquête de moralité et une enquête sur les formalités d'établissement (art. 4). Des conditions particulières sont également prévues durant l'exploitation de l'activité. S'il semble qu'une série de dispositions visent à éviter que ne soient consommés du cannabis dans l'établissement (comme le fait de ne pas pouvoir placer de vitres opaques ou colorées, art. 6), les conditions restrictives de cet annexe<sup>121</sup> emporteraient un risque de discrimination indirecte fondée sur l'ascendance et/ou origine ethnique et sur le genre si elles avaient pour objectif de décourager l'ouverture de ce type d'exploitation et par là d'empêcher la fréquentation de ce type de lieu par les personnes qui y sont habituellement présentes, à savoir des hommes d'origine ou d'ascendance maghrébine ou plus généralement arabe.

Deux dispositions similaires se trouvent dans le RGP de **Courtrai** (art. 356-357), qui visent ici autant les bars à shisha que les magasins de nuit, les *phone-centers-cyber cafés*, et les clubs constitués sous forme d'ASBL. S'agissant des trois premiers types de commerces, ceux-ci sont généralement ouverts par des personnes origine ou d'ascendance étrangère. Ici encore, les dispositions emporteraient un risque de discrimination indirecte fondée sur l'origine ethnique et/ou l'ascendance si elles avaient pour objectif de décourager l'ouverture de ce type d'exploitation.

### 3.2.12. Activités politiques et militantes

Plusieurs communes ont récemment adopté des dispositions visant parfois spécifiquement, parfois plus implicitement, certaines pratiques militantes. À ce titre, ces dispositions peuvent présenter un risque de discrimination, directe ou indirecte, fondée sur les convictions politiques.

- **Risque de discrimination directe**

---

<sup>121</sup> Ces dispositions doivent également être lues à l'aune du principe de proportionnalité tel que développé précédemment dans le cadre de l'analyse de la jurisprudence du Conseil d'État : partie I, 1.5.2.

- **En Région flamande**

À **Gand**, le nouvel article 17, § 3 RGP prévoit une interdiction de dégonfler les pneus des voitures sans l'autorisation du propriétaire du véhicule. L'article 40, § 4 prévoit une amende de 500 euros en cas d'infraction. Il s'agit à notre connaissance du seul article dans le RGP où il est fait application du montant maximal prévu en matière de SAC, les autres infractions du RGP gantois étant alignées sur le montant maximal de 350 euros. La disposition, adoptée en mai 2024 et annoncée par voie de presse<sup>122</sup>, vise spécifiquement les personnes qui, de nuit, dégonflent les pneus des véhicules SUV dans le but d'en dénoncer la dangerosité et l'impact écologique. Dès lors qu'il s'agit de viser un groupe spécifique de personnes pour certaines actions menées sur la base de leurs convictions politiques, la disposition nous semble emporter un risque de discrimination directe sur la base de convictions politiques.

- **Risque de discrimination indirecte**

- **En Région de Bruxelles-Capitale**

À **Bruxelles-Ville** et **Ixelles**, un article spécifique du RGP commun applicable à ces deux communes prévoit que sont interdites, sauf autorisation spécifique, la vente et la distribution à moins de 50 mètres des bureaux de chômage, établissements d'instruction, lieux de culte, casernes et autres bâtiments militaires. Dès lors qu'elle viserait la distribution de tracts politiques ou syndicaux, la norme pourrait entraîner un risque de discrimination indirecte sur la base des convictions politiques et syndicales.

### 3.2.13. Occupation de l'espace privé

Enfin, on pointera la disposition très spécifique d'une ville flamande qui vise les modalités d'occupation d'un logement privé. La façon dont est libellée cette disposition nous semble constituer un risque de discrimination indirecte fondé sur l'état de fortune et/ou la composition du ménage.

- **Risque de discrimination indirecte**

- **En Région flamande**

À **Courtrai**, le RGP prévoit qu'il est interdit d'occuper une maison d'habitation prévue pour une famille à plus d'un ménage (art. 78). Le règlement indique qu'un ménage est « composé soit d'une personne vivant habituellement seule, soit de deux personnes ou plus, qu'elles aient ou non un lien de parenté, qui résident habituellement et vivent ensemble dans le même logement ». Cette définition rend l'interdiction peu claire. Telle que formulée, l'interdiction s'applique aux habitant·es de la maison, et non à un propriétaire qui louerait son bien à plus qu'à un ménage. La disposition emporte un risque de discrimination envers les personnes précarisées si elle devait être interprétée comme visant les personnes qui partagent leur logement à plusieurs pour des raisons financières, n'étant pas dans les conditions matérielles

---

<sup>122</sup> Voir un article paru sur le site de la VRT (2024) : <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2024/05/21/gent-gas-boete-leeglopen-autobanden-suv-activisten-the-tyre-exti/#:~:text=Tyre%20Extinguishers-,Gent%20stelt%20boetes%20in%20tegen%20activisten%20die%20autobanden%20laten%20leeglopen,te%20treden%20tegen%20bepaalde%20activisten.:%20https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2024/05/28/suv-the-tyre-extinguishers-gas-boete-gent-vandalisme-activisme-n/>.

de payer le loyer d'un logement qui disposerait du nombre de chambres suffisantes pour chaque personne.

### **III. Pratiques locales discriminatoires**

Nous l'avons vu, le cadre procédural des SAC est défini par la loi SAC et est commun à l'ensemble des communes belges. Cependant, l'étude de cas a mis en évidence quelques pratiques propres à certaines administrations communales, qui, au-delà du cadre normatif commun, créent des différences entre communes. Si ces différences ne sont pas problématiques en soi, cette partie de l'analyse va relever celles qui emportent des risques de traitements différenciés discriminatoires.

#### **1. Sources**

##### **1.1. Pratiques locales**

Les pratiques relevées dans cette partie sont issues du relevé de presse général effectué en parallèle de l'analyse des normes communales. Elles proviennent également des informations fournies sur les sites internet de certaines administrations communales, qui précisent l'application qui est faite de la loi SAC.

##### **1.2. Dossiers individuels**

Les dossiers individuels abordés en dernière partie proviennent de deux sources.

D'une part, des contacts avec des avocates et avocats des barreaux francophone et néerlandophone de Bruxelles ont permis de relayer la demande d'accès à des « dossiers SAC ». Deux dossiers ont pu être récoltés. La demande a également été relayée auprès du groupe de partage des avocat·es spécialisé·es en droit de la jeunesse. Dès lors que la procédure SAC prévoit qu'un ou une avocate est d'office désigné·e dans les dossiers concernant les mineurs, il s'agissait d'une voie d'entrée prometteuse. Malheureusement aucun dossier n'a pu être récolté sur cette base.

D'autre part, une recherche a été effectuée dans la base de données de Unia, afin d'y repérer les signalements ou dossiers relatifs aux SAC. La recherche a consisté en l'analyse de dossiers et signalements présélectionnés par Unia sur la base de mots-clés pertinents. Une seconde étape a consisté en une recherche directe dans la base de données. Quatre dossiers ont été retenus, dont trois concernent des communes sélectionnées dans le cadre de la recherche. Parmi ceux-ci, un seul présente suffisamment d'éléments de contexte et est repris dans le rapport de recherche.

#### **2. Pratiques locales**

Les procédures et pratiques sont classées sur la base de l'appartenance régionale des communes concernées.

##### **2.1. En Région flamande**

À **Anvers**, depuis maintenant deux ans<sup>123</sup>, le bourgmestre prend un arrêté (v. *supra*, I, 1.2) en fin d'année afin d'interdire à des jeunes de quitter leur domicile le soir du Nouvel An<sup>124</sup>. La mesure est justifiée afin d'empêcher des jeunes, identifiés comme des émeutiers connus de la police, de semer le trouble le soir du Nouvel An. Le non-respect de cette assignation à domicile est assorti d'une SAC. La mesure est controversée : certains en ont constaté l'illégalité (Herbots, Driessen, 2023), là où ses concepteurs défendent la mesure (Geudens, 2023). Au-delà des nombreuses questions suscitées quant au fondement de la norme ainsi qu'en matière de respect des droits fondamentaux, la mesure emporte un risque de discrimination directe fondée sur l'âge, puisqu'elle vise spécifiquement des jeunes (garçons ou filles). On doit également alerter sur le risque de discrimination directe de ce type d'instrument dès lors qu'il s'agirait d'interdire la sortie du domicile à l'occasion d'événements à caractère politique, syndical ou religieux.

À **Louvain**, conformément à l'article 18, § 2, de la loi SAC, la médiation est systématiquement proposée aux mineur-es. Sur son site internet, la commune indique qu'une médiation est systématiquement proposée aux étudiant-es majeurs pour certaines infractions dont le fait d'uriner ou vomir sur la voie publique (art. 80.) ou de boire de l'alcool dans l'espace public après minuit<sup>125</sup>. La mesure est justifiée par un objectif de sensibilisation à l'égard des étudiant-es, et s'inscrit dans une logique réparatrice. À l'inverse cependant, cette mesure ne bénéficie pas aux personnes précarisées, qui sont à la rue et/ou qui présentent une assuétude à l'alcool, qui sont les autres catégories de personnes susceptibles d'être principalement verbalisées pour ces types de faits. En ne prévoyant cette possibilité que pour les étudiant-es, la procédure crée une situation de discrimination indirecte fondée sur la condition sociale, la fortune, et/ou l'état de santé. Une application systématique des mesures alternatives à ce type d'infractions permettrait d'éviter cet écueil. Ceci est d'ailleurs déjà le cas pour d'autres dossiers. Toujours à Louvain, les dossiers de vandalisme sont par contre toujours envoyés en médiation, dans le souci de les aborder dans une perspective réparatrice qui tienne compte de la victime.

## 2.2. En Région wallonne

À **Namur**, l'actualité révèle une attention croissante envers le phénomène de consommation d'alcool en rue. Des « actions de sécurisation » sont régulièrement menées depuis 2022, qui visent notamment la consommation d'alcool en dehors des terrasses de cafés ou d'événements organisés sur l'espace public<sup>126</sup>. Les personnes précarisées ou sans abri semblent spécifiquement visées dans ce qui est qualifié de « SDF Tours ». En outre, des PV pour utilisation ou occupation privative de l'espace public sont dressés à l'encontre de personnes

---

<sup>123</sup> Voir un article paru dans *De Standaard* (2022) [https://www.standaard.be/cnt/dmf20221230\\_97923805](https://www.standaard.be/cnt/dmf20221230_97923805), et un article de *VRT Nieuws* (2023) : <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/12/29/preventieve-huisarresten-antwerpen-oudejaarsnacht/>.

<sup>124</sup> Ne disposant pas du texte de l'arrêté, et en ayant eu connaissance par l'analyse de sources doctrinales et par voie de presse, le choix a été fait de placer cet arrêté dans les pratiques des communes et non dans l'analyse des normes.

<sup>125</sup> Voir sur le site de la commune : <https://www.leuven.be/gasbemiddeling#voor-wie-2>.

<sup>126</sup> Voir un article paru dans *La Dernière Heure* (2023) : <https://www.dhnet.be/regions/namur/2023/07/07/actions-de-securisation-a-namur-la-consommation-dalcohol-sur-la-voie-publique-sanctionnee-deux-motos-et-quatre-voitures-saisies-5BOY76X7LBFODMMLN2J5OQGZKI/>.

sans abri qui occupent l'espace public avec leurs affaires personnelles<sup>127</sup>. Il semble que ce type de contrôles constitue une priorité dans la politique de sécurité locale, mobilisant de nombreux agents qui effectuent des patrouilles pédestres « de sécurisation ». Les objectifs ont principalement trait à la consommation d'alcool sur l'espace public, à la vente ou détention de stupéfiants, et aux violences et nuisances sur la voie publique. Pour le mois de septembre 2023, il est fait état de 322 infractions au RGP qui ont fait l'objet d'un PV, dont : 241 (78,7 %) pour consommation d'alcool sur la voie publique ; 22 (7,2 %) pour ivresse publique (infraction pénale) ; 21 (6,9 %) pour mendicité agressive<sup>128</sup>.

### 3. Dossiers individuels

#### 3.1. Préalable

Les dossiers qui ont été transmis par les avocates ont été anonymisés et seule une copie des documents où ne figure aucune donnée d'identification a été gardée, dans le seul but d'être analysés dans le cadre de la présente recherche.

Préalablement à la consultation des dossiers dans les locaux d'Unia, une déclaration de confidentialité a été signée. Les informations pertinentes des dossiers consultés au siège d'Unia ont fait l'objet de notes personnelles, sans qu'aucune donnée d'identification n'ait été retranscrite.

#### 3.2. Situation de discrimination directe

Un signalement fait à Unia, datant de 2023, fait état de pratiques discriminatoires concernant la mendicité à **Philippeville**. Les personnes « connues » ou « du coin » qui s'adonnent à la mendicité seraient tolérées par les autorités, alors que celles qui sont « sans-papiers » sont évacuées par la police. Le dossier ne permet pas de comprendre si, outre l'expulsion des personnes jugées indésirables, des SAC sont effectivement dressées à l'encontre des personnes qui mentent. La pratique emporte en tous cas un risque de discrimination directe en raison de la nationalité, et, peut-être également sur la base de critères tels que la prétendue race ou l'origine ethnique.

#### 3.3. Situations de discrimination indirecte

##### 3.3.1. En Région flamande

À **Gand**, une SAC a été infligée à l'occasion d'une manifestation non autorisée devant la maison communale, qui visait à dénoncer l'absence de place dans les crèches communales. Celle-ci s'est tenue au moment d'un conseil communal qui traitait de la question des crèches. Comme beaucoup d'autres, le RGP de Gand prévoit qu'une autorisation préalable doit être demandée à l'avance afin d'organiser une manifestation ou un rassemblement. En l'occurrence le délai était de trois semaines<sup>129</sup>. Le tribunal de police, saisi du recours de la

---

<sup>127</sup> Voir un article paru sur RTBF Info (2024) : <https://www.rtbef.be/article/a-namur-plusieurs-policiers-denoncent-une-chasse-aux-sdf-on-a-l-impression-de-ne-plus-faire-que-ca-11398571> .

<sup>128</sup> Voir le communiqué de presse de la zone de police du mois de septembre 2023 : <https://www.police.be/5303/actualites/communiquede-presse-actions-de-securisation-septembre-2023>

<sup>129</sup> À titre de comparaison, le RGP de Hasselt prévoit que toute demande d'autorisation pour une manifestation (à caractère politique religieux, syndical, culturel, ...) doit être adressée 4 jours ouvrables avant l'évènement (art. 30 RGP), là où une demande d'autorisation pour un évènement (entendu comme une activité d'un ou plusieurs

personne qui s'est vue infliger une amende, lui a donné raison. Dans un jugement du 12 décembre 2023, le tribunal de police de Gand<sup>130</sup> estime que la manifestation consistait en une réaction immédiate à un évènement en cours (le conseil communal), de sorte que la requérante a valablement pu déroger à la règle de l'autorisation préalable. Le respect de la procédure d'autorisation préalable aurait en effet rendu caduque l'action organisée ce jour-là. Si on envisage ce dossier sous l'angle des risques de discrimination, il met en évidence un risque de discrimination indirecte dès lors que la procédure d'autorisation serait appliquée différemment en fonction du type de manifestation ou de rassemblement, sur la base du message politique des organisateurs et organisatrices ou des participant·es, ou de l'autorité à qui s'adressent la ou les revendication(s).

À **Courtrai**, une situation similaire s'est présentée à l'occasion d'une veillée en faveur de la Palestine au mois de novembre 2023. L'organisateur a reçu une amende au motif que la demande d'autorisation était tardive : elle a été introduite 3 jours avant l'évènement, et non 15 jours à l'avance comme prévu dans le règlement communal. La réponse de la commune a été négative, dès lors que le délai prévu par la procédure n'a pas été respecté. Ici aussi le rassemblement visait à répondre à un évènement d'actualité (l'annonce du bombardement d'un hôpital à Gaza), raison pour laquelle le délai prévu n'a pas été respecté. Il faut souligner que la motivation de la commune pour justifier le refus se fonde sur le non-respect du délai et non sur l'atteinte supposée à l'ordre public qu'aurait pu occasionner le rassemblement. Si cette considération ne permet pas de tirer de conclusions sur le plan des discriminations, elle questionne quant à l'étendue des pouvoirs communaux en matière de maintien de l'ordre public.

On peut citer pour l'anecdote une affaire relayée par la presse qui s'est déroulée à **Anvers**, et qui souligne l'écueil qui peut résulter de l'application des dispositions limitant le droit de manifester. Des personnes ont reçu une SAC pour avoir manifesté sans autorisation contre des SAC qui avaient été infligées pour avoir manifesté sans autorisation<sup>131</sup>.

### 3.3.2. En Région de Bruxelles-Capitale

Un dossier concernant **Bruxelles-ville**, auquel nous avons eu accès grâce à une avocate, révèle l'usage préventif et discriminatoire de l'article 41 du RGP qui interdit « d'organiser, de provoquer ou de participer à des attroupements, manifestations, émeutes ou cortèges de nature à entraver la circulation des véhicules ou à incommoder les usagers de l'espace public ». Un jeune homme mineur racisé a été arrêté administrativement sur la voie publique à 16 heures, au motif qu'un appel à rassemblement en solidarité à Nahel (un jeune homme tué lors d'un contrôle policier en France) circulait sur les réseaux sociaux, qui invitait à se réunir à 19 heures, soit trois heures plus tard, non loin du lieu où il a été arrêté. Le jeune homme a été placé en détention administrative. Ses parents, civilement responsables, ont ensuite reçu un procès-verbal SAC et se sont vus proposer une médiation SAC, conformément au prescrit légal.

Cette application de l'article 41 du RGP, dont la formulation est neutre, met en évidence une discrimination indirecte intersectionnelle fondée sur l'origine ethnique (le fait qu'il soit

---

jours, telle qu'une fête, un bal, un spectacle, une activité sportive, ...) doit faire l'objet d'une demande d'autorisation au moins six semaines à l'avance (art. 31 RGP) ;

<sup>130</sup> Pol. Flandre orientale, div. Gand, 12 décembre 2023, inéd., R.G. n° 22A245.

<sup>131</sup> Voir un article paru dans *De Wereld Morgen* (2024) : <https://www.dewereldmorgen.be/artikel/2024/06/19/gas-boete-voor-protest-tegen-gas-boete-voor-protest-wij-vragen-geen-toelating-het-is-een-principe-kwestie/>

racisé) l'âge (le fait qu'il soit jeune) et le sexe (le fait qu'il s'agisse d'un garçon). Par ailleurs, en tant qu'elle s'apparente à une pratique de profilage de la part de la police, elle s'apparente à une discrimination directe de la part de la police sur la base des mêmes critères.

## Conclusion

### *- Un système répressif du quotidien qui mériterait d'être en partie harmonisé*

L'analyse de la législation fédérale et des règlements et ordonnances communaux montrent que le régime des SAC est avant tout un système répressif du quotidien. Qu'il s'agisse de réguler l'usage de la voiture (dans le cadre du contentieux du roulage - et des limitations de vitesse en Flandre), de réglementer le tri des déchets, l'accès aux plaines de jeux, ou, plus exceptionnellement, de réglementer les événements qui se déroulent dans l'espace public, les dispositions contenues dans les RGP visent avant tout des situations ordinaires, auxquelles toutes et tous les citoyen·nes sont ou peuvent être confronté·es.

Les communes choisies pour l'analyse présentent des typologies très différentes : urbaines et densément peuplées, rurales avec une faible pression démographique, villes de taille moyenne avec ou sans territoire rural, communes de périphérie de grandes villes, petites et moyennes communes touristiques, ou encore villes universitaires. Pourtant, malgré ces différences importantes, la plupart des RGP analysés contiennent le même type de dispositions. Au-delà de certaines spécificités, les principales préoccupations en matière de maintien de l'ordre public semblent converger autour de thématiques récurrentes. L'analyse a également mis en évidence des formes locales d'harmonisation, comme en Région de Bruxelles-Capitale, ou à l'échelle de plusieurs zones de polices wallonnes et flamandes, qui ont adopté un RGP commun.

Sans trop s'avancer, dès lors que l'analyse ne concerne que 42 communes et que l'autonomie communale un principe cardinal en matière politique et administrative, il n'est peut-être pas illusoire, du moins théoriquement, d'imaginer la mise en place d'un socle normatif minimal commun. Quoi qu'il en soit, le constat de ces convergences répond, bien que très partiellement, aux critiques qui mettent en évidence l'absence de prévisibilité des normes communales. À l'inverse, l'absence d'uniformisation de l'âge à partir duquel le régime SAC s'applique aux mineur·es ainsi que les dispositions, règlements ou ordonnances de politiques locales particulières montrent que ces critiques ne peuvent être écartées. Ceci est particulièrement visible en Région de Bruxelles-Capitale, où les communes analysées ont toutes adopté des dispositions spécifiques, en marge du RGP commun. Fait exception la commune d'Ixelles qui, visiblement, respecte au mieux le principe d'un RGP commun.

### *- Les comportements sanctionnés et la notion d'ordre public*

La première question de départ mise en évidence en introduction visait à interroger les comportements spécifiquement visés par les règlements et ordonnances communaux. On l'a vu, une certaine convergence entre communes a été constatée, de sorte qu'il a été possible de dégager huit thématiques présentant un intérêt du point de vue du droit de la discrimination.

Parmi ces thématiques, on notera que celles concernant les interdictions de rassemblements, les interdictions d'affichage, le refus d'obtempérer aux injonctions, l'interdiction de se soulager en rue, les interdictions de campement ou d'occupation privative de l'espace public, sont les plus récurrentes parmi les 42 communes, à quelques exceptions près.

L'interdiction de la mendicité est par contre prévue dans 30 des 42 communes, et l'interdiction de consommation d'alcool en rue dans 28 des communes analysées. À ces thématiques s'ajoutent des dispositions particulières, qui sont fonction des réalités locales et des choix de politique locale.

Au-delà des risques de discrimination directe soulevés par certaines de ces normes, on peut s'inquiéter de certains usages faits de dispositions apparemment neutres, les discriminations indirectes étant plus difficilement détectables, mais emportent des conséquences tout aussi importantes pour les citoyens et citoyennes qui en font l'objet. Au-delà de la norme, ce sont alors aussi les politiques locales et les pratiques policières qu'il convient de questionner.

Le choix des comportements sanctionnés révèle, en négatif, les usages admis dans l'espace public, et, partant, les contours de l'ordre public. L'appréhension de cette notion est essentielle : c'est elle qui fonde l'intervention des communes, et, partant, qui peut ou non justifier des traitements différenciés. Une question centrale qui doit guider une analyse en termes de discriminations est celle de savoir ce que permet le maintien de l'ordre public. Le critère de la proportionnalité doit ensuite être soigneusement examiné.

Comme cela a été évoqué en première partie du rapport, l'ordre public est une notion composite. À côté de ses composantes classiques que sont la sécurité, la salubrité, la tranquillité et la propreté publiques, – déjà sujettes à interprétations –, la lutte contre les incivilités et les nuisances a élargi le terme, et ouvert la porte à la réglementation de nombreuses situations jugées problématiques. Plusieurs dispositions analysées dans le rapport reflètent cette interprétation extensive de la notion d'ordre public, qui a fait l'objet de critiques nourries de la part de la doctrine. On pense, notamment, aux dispositions qui visent les comportements « gênants » (comme à Maasmechelen) ou « irrespectueux » (comme à Lokeren). Également problématiques, d'autres mesures semblent s'affranchir de toute référence à l'ordre public. Il est par exemple difficile de comprendre en quoi le ramassage du bois mort à Tournai, ou le fait de se coucher sur un banc public à Bastogne portent atteinte à l'ordre public.

Enfin, certains comportements sanctionnés par les normes communales soulèvent des questions éthiques, sociales et politiques qui dépassent le maintien de l'ordre public. C'est notamment le cas en ce qui concerne l'occupation de l'espace public par les personnes sans domicile, ou la consommation d'alcool dans l'espace public. La répression de ces situations questionne la pertinence du recours à la répression pour des comportements qui traduisent des états de précarité d'une complexité plus importante.

#### *- Les personnes affectées ou ciblées*

La seconde question qui a accompagné l'analyse consistait à questionner les types de personnes répondant aux critères protégés qui sont ou pourraient être potentiellement ciblées et affectées de manière différentielle par les règlements. Notre attention a porté sur tous les critères protégés, mais certains sont ressortis de manière prépondérante de l'analyse. Il s'agit des critères liés à la fortune, à la condition (ou origine) sociale, et à l'âge (les jeunes). Ce constat résonne avec plusieurs critiques adressées au régime des SAC et reprises dans la première partie du rapport. Plusieurs auteur-es mettaient en évidence le risque de rupture du principe d'égalité des citoyens et citoyennes devant la loi répressive, et le risque de discrimination envers les populations les plus présentes dans l'espace public, qui sont généralement les populations les plus vulnérables : les personnes sans abri ou sans chez soi,

les personnes qui mendient, les personnes qui présentent une addiction (alcool ou drogues illégales), et les jeunes. À nouveau, les mesures analysées mettent en évidence les populations qui sont admises ou non dans l'espace public, en fonction d'une normalité définie dans le règlements communaux et par des choix de politique locale.

L'imposition de SAC sur cette base participe de politiques de redéfinition de l'espace public qui s'appuient sur l'exclusion ou l'invisibilisation des populations jugées indésirables. Ces pratiques sont documentées en ce qui concerne les politiques de revitalisation, ou de gentrification, des communes urbaines (Van Criekingen, 2021).

Le constat n'est pas propre à la Belgique, et en amont, ou parallèlement à ces choix politiques, on voit également que « sans plan d'ensemble sciemment élaboré, des pratiques plus ou moins délibérées se sont agrégées pour constituer un urbanisme que l'on dit préventif ou agressif, en tout cas dissuasif, pointant des catégories particulières de la population citadine, au premier chef les sans-abri » (Damon, 2023 : 111). On pense ici au cumul des interdictions de campement et/ou d'occupation de l'espace public, de fouiller dans les poubelles, de consommer de l'alcool en dehors des terrasses et des événements autorisés, ou encore de se soulager en rue, qui toutes empêchent des modes de survie précaire des personnes à la rue. Ce n'est donc pas la gravité de l'infraction qui justifie la sanction, mais le fait que ces comportements rappellent et montrent les situations d'exclusion vécues par certain-es. Il en résulte que « les infractions "commises" par les personnes sans abri sont décrites comme des événements subis, qui ponctuent leurs existences malgré elles et à leurs dépens » (Martin, Bertho, 2020 : 72).

#### - *Limite du rapport : les dossiers individuels*

Les quelques dossiers individuels auxquels il a été possible d'avoir accès nous ont été fournis par des avocates ou par la consultation de la base de données d'Unia, mais ceux-ci sont restés rares.

On peut émettre l'hypothèse que, de manière générale, les SAC ne font que peu l'objet de recours devant les tribunaux de police. En l'absence de chiffres à l'échelle de l'ensemble des tribunaux de police (section civile), il n'est pas possible d'affirmer que celle-ci soit fondée. Une précédente étude a cependant mis en évidence le caractère limité des recours au niveau de la Région bruxelloise. En effet, l'analyse a permis de relever 72 jugements rendus en 2019 par le tribunal francophone de police de Bruxelles (section civile) sur recours contre des SAC, tous contentieux confondus (infractions administratives, infractions mixtes et de roulage) pour les 19 communes bruxelloises. Ce chiffre est très limité si on le rapporte aux 197 221 procès-verbaux et constats enregistrés par les communes pour l'année 2019, tous contentieux et régimes linguistiques confondus (Observatoire bruxellois pour la Prévention et la Sécurité, 2019 : 27-29). Le constat a été confirmé lors d'entretiens menés avec plusieurs fonctionnaires sanctionnateurs de la Région de Bruxelles-Capitale qui ont fait état du nombre relativement peu élevé de recours contre leurs décisions (Tatti, 2023b).

On notera enfin que l'introduction d'un recours implique que les personnes concernées soient, *a minima*, en mesure de faire valoir leurs droits. Les catégories de personnes dont il a été principalement question (personnes à la rue, personnes qui mendient, ou encore qui présentent une addiction) sont rarement dans ce cas. Ce constat n'est pas propre au recours contre les SAC, mais relève plus généralement des questions d'accès à la justice. Or, ces personnes sont les plus susceptibles d'être gravement impactées par des sanctions pécuniaires si elles devaient leur être appliquées. On l'a vu, les personnes à la rue pourraient se voir infliger des

SAC pour diverses raisons : camper dans l'espace public, uriner ou consommer de l'alcool en rue. Les amendes demeurées impayées se prescrivent seulement après un délai de cinq ans. Il en résulte qu'une personne sans abri, qui retrouverait un domicile, se verrait réclamer le montant de toutes les amendes accumulées pendant qu'elle vivait à la rue, impactant gravement ses chances d'entamer un nouveau parcours de vie.

- *Limite du rapport : mobilisation effective des normes*

Face aux nombreuses dispositions relevées dans les RGP, se pose la question de leur mobilisation effective par les communes : celles-ci y ont-elles recours, et si oui dans quelle proportion ? Ce sont là des questions auxquelles tentera de répondre la partie quantitative de l'étude, à partir des données qui auront pu être récoltées.

En amont d'une analyse chiffrée du recours aux SAC par les communes, il nous semble important de soulever deux points d'attention.

D'une part, les communes peuvent adopter et communiquer sur certaines dispositions, ou certains règlements et ordonnances en comptant sur un effet d'annonce. Que la disposition soit appliquée ou encore efficace dans l'appréhension du comportement qu'elle sanctionne, n'est alors peut-être pas l'enjeu central. Au-delà de son application effective, ce qui importe pour les pouvoirs locaux est plutôt le *chilling effect* que peut susciter la norme. On pense notamment à l'interdiction de dégonfler les pneus de voitures à Gand, qui pourrait relever de cette fonction particulière du système SAC. Il n'en demeure pas moins qu'une fois adoptée, la disposition est inscrite dans le RGP et peut être mobilisée.

D'autre part, et plus fondamentalement, indépendamment de leur mise en œuvre effective, l'existence de dispositions potentiellement discriminatoires doit alerter. En effet, dès lors que des dispositions « dormantes » emportant un risque de discrimination, se retrouvent dans les RGP communaux, elles sont toujours susceptibles d'être utilisées en fonction de priorités politiques changeantes. On pense notamment aux pratiques visant spécifiquement les personnes à la rue dans la commune de Namur, fruit d'un choix politique qui prend appui sur plusieurs dispositions du RGP communal (interdiction de consommation d'alcool et occupation privative de l'espace public). Il en va de même de pratiques controversées qui aujourd'hui sont encore marginales mais qui pourraient à l'avenir faire l'objet d'une plus grande mobilisation de la part des communes. On pense aux assignations à domicile mises en place par la commune d'Anvers à l'encontre de jeunes le soir de nouvel an. Dans la droite ligne du paradigme de justice actuarielle, celles-ci sont un dangereux dispositif qui pourrait s'appliquer des personnes que l'on voudrait empêcher de prendre part à un rassemblement, sur la base de leurs convictions politiques ou syndicales. La vigilance reste de mise.

## Bibliographie

### Législation<sup>132</sup>

Loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes, *M.B.*, 6 mars 1921.

Arrêté-loi du 14 novembre 1939 relatif à la répression de l'ivresse, *M.B.*, 18 novembre 1939.

Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, *M.B.*, 3 septembre 1988.

Loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, *M.B.*, 3 février 1999.

Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999.

Loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, *M.B.*, 10 juin 1999.

Loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la Nouvelle loi communale, *M.B.*, 25 juin 2004.

Loi du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle loi communale, *M.B.*, 23 juillet 2004.

Loi du 20 juillet 2005 portant dispositions diverses, *M.B.*, 29 juillet 2005.

Loi du 25 janvier 2007 visant à réprimer les graffitis et la dégradation des propriétés mobilières et modifiant la nouvelle loi communale, *M.B.*, 20 février 2007.

Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 1<sup>er</sup> juillet 2013.

Loi du 11 décembre 2023 modifiant la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, la Nouvelle Loi communale et la loi du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119*bis* de la Nouvelle Loi communale, *M.B.*, 29 décembre 2023.

---

<sup>132</sup> Ne sont reprises que les normes fédérales et régionales, à l'exclusion des normes (règlements ou ordonnances) communales.

Décret flamand du 9 octobre 2020 portant diverses dispositions relatives au transport collectif, à la politique générale de mobilité, aux infrastructures routières et à la politique routière, ainsi qu'aux infrastructures et à la politique de l'eau, *M.B.*, 7 décembre 2020.

Décret wallon du 27 mars 2024 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de simplifier le fonctionnement et l'organisation des organes communaux et provinciaux, *M.B.*, 18 juin 2024.

Arrêté royal du 6 septembre 2017 réglementant les substances stupéfiantes et psychotropes, *M.B.*, 26 septembre 2017.

Arrêté royal du 11 mars 2024 relatif à l'usage détourné du protoxyde d'azote, *M.B.*, 29 mars 2024.

Circulaire du Ministre de l'Intérieur 00P 30 du 2 mai 2001 relative à l'exécution de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, *M.B.*, 23 mai 2001.

Circulaire explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales datée du 22 juillet 2014 (SPF Intérieur), *M.B.*, 8 août 2014

## **Jurisprudence**

Cour Eur. D.H., arrêt *Oztürk c. RFA*, 21 février 1984.

Cour Eur. D.H., *Silvester's Horeca Service c. Belgique*, 4 mars 2004.

Cour. Eur. D.H., arrêt *Belcacemi et Oussar c. Belgique*, 11 juillet 2017.

Cour Eur. D.H., arrêt *Lacatus c. Suisse*, 19 janvier 2021.

Cour Eur. D.H., arrêt *Dian c. Danemark*, 21 mai 2024.

C.C., 18 janvier 2006, n° 6/2006.

C.C., 28 février 2008, n° 28/2008.

C.C., 15 mai 2008, n° 79/2008.

C.C., 6 décembre 2012, n° 145/2012.

C.C., 28 mars 2013, n° 112/2013.

C.C., 31 juillet 2013, n° 112/2013.

C.C., 23 avril 2015, n° 44/2015 et 45/2015.

C.C., 23 janvier 2019, n° 8/2019.

C.C., 23 avril 2020, n° 56/2020.

C.E., 8 octobre 1997, n° 68.735, A.S.B.L. Ligue des droits de l'Homme et consorts.

C.E., 15 janvier 2013, n° 222.075, A.S.B.L. Espace P... et consorts.

C.E., 4 juin 2013, n° 223.696, Chaouch.

C.E., 6 janvier 2015, n° 229.729, Pietquin et consorts.

C.E., 16 mars 2016, n° 234.152, A.S.B.L. Espace P... et consorts.

C.E., 3 mai 2016, n° 234.644, Christian.

C.E., 22 février 2012, n° 218.147, Chaouch.

C.E., 7 décembre 2017, n° 240.126, Douchy.

C.E., 25 juin 2018, n° 241.894, Berber.

C.E., 1<sup>er</sup> avril 2019, n° 244.075, X.

C.E., 14 novembre 2019, n° 246.081, Douchy.

C.E., 26 janvier 2023, n° 255.608, A.S.B.L. Ligue des droits humains et consorts.

## **Littérature juridique et criminologique**

ANDERSEN, R., 2014. La loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales. In : *Revue de Droit Communal*, vol. 3, pp. 2-9.

BLAIRON, J., 2012. Produits comme déchets dès 14 ans ? In : *Intermag*, vol. 4 (octobre 2012).

BOUVIER, J., 2004. L'amende administrative communale: l'inclassable sanction. In : *Revue de droit communal*, n° 4, p. 21-47.

CARTUYVELS, Y., GUILLAIN, C., 2015. Les sanctions administratives communales en Belgique : sources et principes d'un contrôle sociale renforcé. In : Guillain, C., Cartuyvels, Y. (coord.), *Les sanctions administratives communales*, Bruxelles, La Chartre (Les dossiers de la RDPC), pp. 1-20.

CARTUYVELS, Y., MARY, P., 2002. Politiques de sécurité en Belgique : les limites d'une approche de proximité. In : *Déviance et Société*. 2002, vol. 26, n°1, pp. 43-60.

COPS, D., PUT, J., PLEYSIER, S., 2012. De GAS-wetgeving als instrument voor de aanpak van overlast: bedenkingen bij en suggesties voor een integraal en onderbouwd overlastbeleid. In : *Panopticon*, 33 (6), pp. 552-563.

DEBOUVERIE E., TATTI, D., et VANDEVELDE, N., La transaction pénale immédiate : enjeux et dangers d'une procédure extrajudiciaire, *La Tribune*, n°221, septembre 2022. En ligne :

<https://latribune.avocats.be/index.php/fr/la-transaction-penale-immediate-enjeux-et-dangers-d-une-procedure-extrajudiciaire>.

DE HERT, P., 2005. Privatisering, decodificatie, instrumentalisering en wurging van de strafrechtelijke ‘void for vagueness’ doctrine. In M. Santens (dir.), *Gewapend bestuur ? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Tegensprak-Cahier 24, Bruges, die Keure, pp. 85-89.

DE HERT, P., MEERSCHAUT K., GUTWIRTH, S., 2008. Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties. In : *Panopticon*, vol. 1, pp. 1-10.

DE HERT, P., GUTWIRTH, S., MEERSCHAUT, K. & VANDER STEENE, A., 2008. L’utilisation des sanctions administratives communales par les communes bruxelloises. La Région de Bruxelles-Capitale doit-elle jouer un rôle régulateur ? In : *Brussels Studies*. 19/05/2008, n° 18. URL : <https://journals.openedition.org/brussels/578>

DE NAUW, A., 1989. L’évolution législative vers un système punitif administratif. In : *Revue de Droit pénal et de criminologie*, 1989, n°4, pp. 337-387.

DE ROY, C., 2005. Bestrijding van overlast blijkt een lastige juridische klus: over de wijziging van de gemeentelijke administratieve sancties. In : *Rechtskundig Weekblad*, 2005-2006, vol.12, pp. 441-445.

DEVROE, E., 2015. La création d’une culture du contrôle ? Les intentions politiques derrière la genèse des Sanctions Administratives Communales. In : Guillain, C., Cartuyvels, Y. (coord.), *Les sanctions administratives communales*, Bruxelles, La Charte (Les dossiers de la RDPC), pp. 21 à 45.

DEVROE, E., 2016. Waarom sanctioneren als het anders kan? De genese van het Belgisch overlastbeleid door diverse staatshervormingen heen. In : *Panopticon*, 2016/4, pp. 290-309.

DEVROE, E., BRUINSMA, G. & BEKEN, T., 2017. An Expanding Culture of Control ? The Municipal Administrative Sanctions Act in Belgium. In : *European Journal on Criminal Policy and Research*. n°23. DOI : 10.1007/s10610-016-9321-2.

EVENEPOEL, A., BAUWENS, T., DE BACKER, M., 2013. Gemeentelijke administratieve sancties, jongeren en publieke ruimte : het pedagogische argument. In : *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten*, vol.4, pp. 371-378.

FLAMAND, E., 2012. Gemeentelijke administratieve sancties tegen sociaal protest. In : *Juristenkrant*, vol. 244, p.12.

GANTY, S., 2024, « Sliding Fast Down the Slippery Slope of Criminalization of Poverty in Strugurel Ion Dian against Denmark », *Strasbourg Observer*, 29 octobre 2024, URL : <https://strasbourgoobservers.com/2024/10/29/sliding-fast-down-the-slippery-slope-of-criminalization-of-poverty-in-strugurel-ion-dian-against-denmark/>.

GEUDENS G., 2005. De voetbalwet als bestuurlijk handhavingsinstrument. In : Santens, M. (dir.), *Gewapend bestuur ? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve*

*sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Tegensprak-Cahier 24, Bruges, die Keure, pp. 209-218.

GEUDENS, G., 2005. Gemeentelijke administratieve sancties: een stand van zaken na de wet van 24 juni 2013 en haar uitvoeringsbesluiten. In : *Rechtskundig Weekblad*, vol. 6, pp. 203-222.

GEUDENS, G., 2023. Preventief huisarrest : een korte reactive en duiding. In : *De Juristenkrant*, vol. 462, p. 10.

HENRION, T., 2005. La lutte contre les incivilités : un « snelrecht » communal. In : *Journal du droit des jeunes*, n°246, p. 17.

HERBOTS, P., DRIESSEN, M., 2023. Preventief huisarrest: error 404, page not found. In : *De Juristenkrant*, 2023, vol. 461, p. 16.

LAMBERT, M., 2015. Les sanctions administratives : l'insoutenable légèreté communale ? In : Guillain, C., Cartuyvels, Y. (coord.), *Les sanctions administratives communales*, Bruxelles, La Charte (Les dossiers de la RDPC), pp. 145-167.

MARTENS, P., 2007. Les sanctions administratives, un droit pénal dégénéré ? In : Andersen, R., Déom, D., et Renders, D., *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, p. 13-22.

MASSET, A., 2001. Les sanctions administratives dans les communes : en route vers le droit communal armé. In : *Journal des Tribunaux*, vol. 38, n° 6031, pp. 833-838

MASSET, A. 2002. Les sanctions administratives dans mes communes. In : *Administration publique*, n°1, pp. 15-30.

MEERSCHAUT, K., DE HERT, P., GUTWIRTH, S., VANDER STEENE, A., 2008. L'utilisation des sanctions administratives communales par les communes bruxelloises. La Région de Bruxelles-Capitale doit-elle jouer un rôle régulateur ? In : *Brussels Studies*, n°18, pp. 1-14, URL : <https://journals.openedition.org/brussels/578>

MICHIELS, O., 2016. Pas d'obstacle constitutionnel pour les sanctions administratives communales. In : *Revue de la Faculté de droit de l'université de Liège*, vol. 1, pp. 79-99.

MOLITOR, C., SIMONART, H., 2007. Réflexions sur les sanctions administratives communales. In : Andersen, R., Déom, D., et Renders, D., *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, pp. 299-329.

MOSSOUX Y., 2015. Les principes du raisonnable et de proportionnalité. In : de Broux P.-O., Lombaert B. et Tulkens F. (dir.), *Actualités des principes généraux en droit administratif, social et fiscal*, Limal, Anthemis, pp. 51-97.

NINANE G., 2011. Le voile intégral et le pouvoir de police des autorités locales, *J.M.L.B.*, 2011/22, pp. 1072-1074.

PERIN S., 2018. Les interdictions générales et permanentes prévues par les règlements communaux de police au regard de la jurisprudence des juridictions judiciaires et du Conseil d'État, *Administration publique*, n° 3, pp. 340-346.

PLEYSIER, S., DEKLERCK, J., 2006. Over hondenpoep en hangjongeren: een verkennend onderzoek naar overlastfenomenen in parken en groenzones. In : *Tijdschrift voor Veiligheid*, n° 5, pp. 5-20.

PLEYSIER, S., 2023. Back to the future!? Een selectieve geschiedenis, heden en toekomst van de gemeentelijke administratieve sancties in ons land. In : Gutwirth, S., De Hert, P., Colette, M., *Strafrecht in dialoog*, Antwerpen, Larcier-Intersentia, 2023, pp. 341-354.

RENDERS D., PERCY A. et ROMBAUX E., 2017. Le droit et le contentieux administratifs face à la prostitution. In : Gilson S. (dir.), *Aspects juridiques de la prostitution*, Limal Anthemis, pp. 69-128.

SCHAUS A., 2021. Observations – C.E. (Vé ch.), arrêt *ASBL Ligue des droits de l'homme*, n° 68.735 du 8 octobre 1997. In : Goffaux P., Slaatsky E. et Sohier J. (dir.), *Les grands arrêts du droit administratif*, Bruxelles, Larcier, pp. 316-326.

SERVICE DROIT DES JEUNES DE BRUXELLES, DE TERWANGNE, A., 2015. Sanctions administratives communales pour les mineurs d'âge. Mode d'emploi à la suite des changements intervenus dans la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales. In : *Journal du Droit des Jeunes*, vol.1, n° 341, pp. 54-60.

SMOOS S., 2011. La prostitution et les communes, *Mouvement communal*, n° 863, pp. 35-39.

TATTI, D., 2023a. Sanctions administratives communales à Bruxelles: l'administratisation de la justice pénale à l'épreuve de la crise de la COVID-19. In : *Brussels Studies*, n° 180. <https://journals.openedition.org/brussels/6794>

TATTI, D., 2023b. Les Sac « Covid » en Région de Bruxelles-capitale : chiffres et constats. In Tatti, D., Guillain, C., Jonckheere, A. et Schils, E. (dir.), *Le droit à l'épreuve de la crise sanitaire : retour sur les sanctions administratives communales et les poursuites pénales des infractions Covid*, Bruxelles, La Charte (Les dossiers de la RDPC), pp. 17-34.

TATTI, D., GUILLAIN, C., 2024. La gestion des infractions Covid par les autorités belges : quand répression rime avec exclusion. In : Actes du Colloque G3 : Inégalités & Covid-19 (Université Libre de Bruxelles, Université de Montréal, Université de Genève), à paraître.

TRIFAUX, C., FIERENS, J., 2021. L'élargissement du pouvoir de sanction des communes à l'égard des mineurs d'âge : une vraie bonne solution ? In : *Journal du droit des jeunes*, n° 408 (octobre 2021), pp. 18-19.

VAN DE KERCHOVE, M., 1987. Le droit sans peines, aspects de la dépenalisation en Belgique et aux Etats-Unis, Bruxelles, Presses Universitaires Saint-Louis, 438 p.

VAN DROOGHENBROECK S., 1997. Mendicité, ordre public et proportionnalité, *R.B.D.C.*, pp. 418-436.

VAN GOOL, E., 2015. De GAS-procedure, Bruxelles, Intersentia, 251 p.

VAN HEDDEGHEM, K., 2006. Bestuurlijk aanpak van overlast : de gemeentelijke administratieve sancties. In : *Panopticon*, n°2, pp. 30-40.

VASSART, A., 2021. Police administrative et maintien de l'ordre public, Bruxelles, Larcier, 177p.

VERFAILLE, K., BEYENS, K., BLOMMAERT, J., MEERT, H., STUYCK, K., 2007. De « overlastmythe ». Het geïnstitutionaliseerd onvermogen om constructief om te gaan met samenlevingsproblemen?. In : *Panopticon*, vol. 3, pp. 6-20.

VERSCHAVE, A., 2024. Gemeentelijke administratieve sancties in het licht van de fundamentele rechten en vrijheden. In : Todts, L., Van Garsse, S. (ed.), *Actualia Handhavingsrecht II*, Bruxelles, Intersentia, p. 121-156.

VRIELINK, J., CHAIB, S.O., BREMS, E., 2011. Boerkaverbod: juridische aspecten van lokale en algemene verboden op gezichtsverhulling in België”, *Nieuw Jurirish Weekblad*, n°244, pp. 398-414.

WARNIEZ, B., 2016. Grondwettelijk Hof stelt de gemeentelijke GAS-verplichtingen op scherp. In : *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, vol. 2, p. 146.

WATTIER, I., 2015. Le régime des infractions mixtes de droit commun. In : Guillain, C., Cartuyvels, Y. (coord.), *Les sanctions administratives communales*, Bruxelles, La Charte (Les dossiers de la RDPC), pp. 69-107.

## Littérature issue d'autres sciences humaines

DAMON, J., 2023. Toilettes publiques: Essai sur les commodités urbaines. Paris, Presses de Sciences Po, 210 p. URL : <https://doi.org/10.3917/scpo.damon.2023.01>.

GRYMONPREZ H., KEYMEULEN F., MULLER, N., 2022. Ruimtelijke onrechtvaardigheid en de Brusselse Alhambra wijk. In : *Panopticon*, vol. 43, n° 6, pp. 554-557.

MARTIN, H., BERTHO, B., 2020. Crimes et châtements dans la modernité tardive. Politiques urbaines du sans-abrisme. In : *Sciences & Actions Sociales*, n°13, pp. 53-81. URL : <https://doi.org/10.3917/sas.013.0053>

REA, A., 2007. Les ambivalences de l'État social-sécuritaire. In : *Lien social et politique*, n° 57, p. 15-34. URL : <http://id.erudit.org/iderudit/016385ar>.

VAN CRIEKINGEN, M., 2021. *Contre la gentrification*. Paris : La Dispute, 192 p.

## Rapports

CAMMAERT, F., 2006. Évaluation de l'application de la loi relative aux sanctions administratives dans les communes – 7 années de Sanctions administratives communales.

Rapport d'étude sous la direction de Ponsaers, P., et Vander Beken T., Université de Gand.  
URL : [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/rapport\\_final\\_sac.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/rapport_final_sac.pdf)

CANHAM, R., 2014. *Talking Toilets: Assessing the accessibility of public toilet provision in Ottawa, Ontario*. Rapport pour la campagne GottaGo!

URL : <https://gottagocampaign.files.wordpress.com/2014/04/talking-toilets-gottago-report.pdf>.

CONSEIL DE LA PROVINCE DE LIÈGE, 2024. Rapport d'activités 2023. Les sanctions administratives communales.

URL : <https://www.provincedeliege.be/sites/default/files/media/216/2324RA14.pdf>.

FAIR TRIALS, 2021. Efficiency over justice: Insights into trial waiver systems in Europe. URL : <https://www.fairtrials.org/app/uploads/2022/01/TWSE-report.pdf>

GOTELAERE, S., SCHILS, E. et JONCKEERE, A. (prom.), 2021. Recherche portant sur les pratiques en matière de médiation dans le cadre des sanctions administratives communales. Rapport final, Bruxelles, SPP Intégration sociale, n° 45.

URL : [https://nicc.fgov.be/upload/publicaties/rapport\\_45\\_aj-sac\\_202101.pdf](https://nicc.fgov.be/upload/publicaties/rapport_45_aj-sac_202101.pdf)

HOUSING RIGHTS WATCH, FEANTSA, 2023. Mean streets. A report on criminalization of homelessness in Europe. URL : <https://www.feantsa.org/en/report/2013/12/13/mean-streets?bcParent=27>

OBSERVATOIRE BRUXELLOIS POUR LA PRÉVENTION ET DE LA SÉCURITÉ, 2020. Rapport 2019 de l'Observatoire. URL :

[https://safe.brussels/sites/default/files/2021-01/BPS\\_Rapport%202019%20Observatoire\\_FR\\_AS.pdf](https://safe.brussels/sites/default/files/2021-01/BPS_Rapport%202019%20Observatoire_FR_AS.pdf)

SPF INTÉRIEUR – DIRECTION GÉNÉRALE SÉCURITÉ & PRÉVENTION, 2020. Rapport quinquennal relatif à l'application de la loi SAC – 2016-2020, 2021. URL : <https://www.besafe.be/fr/sanctions-administratives-communales-sac/rapport-sac-0>

UNIA, 2024. Lexique lutte contre la discrimination (2025). URL : <https://www.Unia.be/files/Lexique-discrimination-FR-2025.pdf>

## Autres sources

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL DE WALLONIE, 2023. Avis d'initiative concernant la stratégie wallonne de sortie du sans-abrisme. Avis n° 1528. URL : <https://www.cesewallonie.be/sites/default/files/uploads/avis/A%201528%20concernant%20la%20strate%CC%81gie%20wallonne%20de%20sortie%20du%20sans-abrisme.pdf>

NOLF, J., 2013. Schriftelijk advies d.d. 15 april 2013 van ere-vrederechter Jan Nolf aan de Kamercommissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt omtrent het wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (DOC 53 2712/001). URL :

[https://www.justwatch.be/Justwatch.be/GAS\\_files/Advies%20Kamercommissie%20BZ%20GAS.pdf](https://www.justwatch.be/Justwatch.be/GAS_files/Advies%20Kamercommissie%20BZ%20GAS.pdf)

## **II. Volet d'analyse quantitative**

## Lexique

A&S	Arrêt et stationnement
Contrevenant	Auteur d'infraction SAC. Le masculin est retenu ici en raison de la surreprésentation masculine parmi les contrevenants.
DIV	Direction pour l'immatriculation des véhicules
DPO	Data Protection Officer / délégué à la protection des données
DWH	DataWareHouse (entrepôt de données de Statbel)
RGP	Règlement général de police
RGPD	Règlement Général sur la Protection des Données
RN	Registre national
SAC	Sanction administrative communale
Safe.brussels	Organisme d'intérêt public pour la sécurité et la prévention
Statbel	Office national des statistiques du SPF Économie

# Table des matières et index

## Table des matières

Lexique.....	95
<b>Table des matières et index.....</b>	<b>96</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>99</b>
<b>1. Méthodologie.....</b>	<b>100</b>
1.1. Présentation des données mobilisées.....	100
1.2. Collecte des données.....	100
1.3. Pré-traitement des données.....	101
1.4. Traitement des données.....	103
1.5. Analyses quantitatives.....	104
<b>2. Des types d'infractions SAC inégalement utilisés.....</b>	<b>106</b>
<b>3. Profils des contrevenants.....</b>	<b>110</b>
3.1. Précisions méthodologiques.....	110
3.2. Profil démographique.....	112
3.2.1 Catégories d'âge.....	112
3.2.2 Sexe.....	113
3.2.3 Origine nationale et origine nationale des parents.....	114
3.3. Profil socio-résidentiel.....	115
3.3.1 Niveau de formation.....	115
3.3.2 Situation professionnelle.....	116
3.3.3 Conditions de logement.....	118
Nombre de pièces par occupant.....	118
Régime de propriété.....	119
3.3.4 Taille du ménage des contrevenants.....	119
3.3.5 Revenus.....	121
3.4. Risques de discrimination liés aux surreprésentations de certains profils de contrevenants.....	122
<b>4. Caractéristiques des lieux d'infraction SAC.....</b>	<b>123</b>
4.1. Répartition des lieux d'infractions en fonction du niveau socio-économique des secteurs statistiques.....	123
4.2. Répartition des lieux d'infractions selon le profil démographique des secteurs statistiques.....	124
4.3. Risques de discrimination liés aux lieux d'infraction.....	125
<b>5. Impact financier des SAC selon l'âge, les conditions de revenu et d'origine sociale.....</b>	<b>126</b>
5.1. Paiement des amendes SAC.....	126
5.2. Montant des amendes SAC.....	128
5.3. Le paiement des SAC selon les caractéristiques sociales des personnes.....	128
5.3.1 Le paiement des SAC selon le revenu.....	128
5.3.2 Le paiement des SAC selon le niveau de formation.....	129
5.4. Les SAC infligées aux mineurs d'âge.....	130
5.4.1 Des mineurs d'âge plus sanctionnés pour des catégories de SAC potentiellement discriminatoires.....	130
5.4.2 Profil démographique des mineurs.....	133
<b>Conclusions.....</b>	<b>134</b>

<b>6. Annexes.....</b>	<b>136</b>
6.1. Collecte des données.....	136
6.1.1 Résumé des accords de participations des communes.....	136
6.1.2 Résumé des raisons de non-participation des communes.....	138
6.2. Description des données demandées.....	141
6.2.1 Dossiers SAC provenant des administrations communales et provinciale.....	141
6.2.2 Données socio-économiques individuelles fournies par Statbel.....	142
Période des données.....	142
Contenu des données.....	142
6.3. Catégorisation des infractions SAC.....	144
6.4. Construction de la typologie du niveau socio-économique.....	146
6.5. Construction de la typologie des étapes du cycle de vie des personnes.....	148

## Index des illustrations

Illustration 1 : Répartition des SAC par catégorie d'infraction.....	106
Illustration 2 : Infractions SAC mixtes et incivilités (hors A&S).....	107
Illustration 3 : Répartition des contrevenants par âge (15 ans et +).....	112
Illustration 4 : Niveau de formation des contrevenants.....	115
Illustration 5 : Situation professionnelle des contrevenants.....	117
Illustration 6 : Nombre de pièces par occupant.....	118
Illustration 7 : Taille du ménage des contrevenants.....	120
Illustration 8 : Répartition des déciles de revenus équivalents des contrevenants.....	121
Illustration 9 : Nombre moyen d'infractions SAC par catégorie d'infraction selon le standing du secteur statistique en 2023.....	124
Illustration 10 : Nombre moyen d'infraction SAC par catégorie d'infraction selon le type démographique du secteur statistique en 2023.....	125
Illustration 11 : Répartition des SAC par catégories d'infractions – mineurs d'âge uniquement.....	131
Illustration 12 : Accord de participation des communes belges à l'étude.....	137
Illustration 13 : Accord de participation des provinces belges à l'étude.....	138

## Index des tableaux

Tableau 1 : Pré-traitements des données SAC reçues, par commune/province en 2023 (tous dossiers).....	102
Tableau 2 : Répartition des données SAC reçues par catégorie d'infraction.....	103
Tableau 3 : Résumé des analyses quantitatives réalisées.....	105
Tableau 4 : Répartition des infractions SAC « incivilités » et infractions mixtes les plus fréquentes.....	108
Tableau 5 : Répartition du lieu de résidence comparé au lieu de sanction.....	111
Tableau 6 : Sur- ou sous-représentation des groupes d'âges des contrevenants (en nombre de communes).....	113
Tableau 7 : Sur- ou sous-représentation du sexe des contrevenants (en nombre de communes).....	113
Tableau 8 : Répartition nationalité et nationalité des parents des contrevenants.....	114

Tableau 9 : Sur- ou sous-représentation des nationalités des contrevenants (en nombre de communes).....	114
Tableau 10 : Sur- ou sous-représentation du niveau de formation des contrevenants (en nombre de communes).....	116
Tableau 11 : Sur ou sous-représentation de la situation professionnelle des contrevenants (en nombre de communes).....	117
Tableau 12 : Sur- ou sous-représentation du nombre de pièce par occupant (en nombre de communes).....	119
Tableau 13 : Sur- ou sous-représentation du régime de propriété des contrevenants (en nombre de communes).....	119
Tableau 14 : Sur- ou sous-représentation des tailles de ménage des contrevenants (en nombre de communes).....	120
Tableau 15 : Répartition des contrevenants comparée aux quartiles de revenus dans la commune.....	121
Tableau 16 : Statut de paiement – tous dossiers SAC.....	127
Tableau 17 : Statut de paiement selon les catégories d’infractions SAC.....	127
Tableau 18 : Montants des amendes par catégorie d’infraction SAC.....	128
Tableau 19 : Statut de paiement des dossiers selon le revenu des contrevenants.....	129
Tableau 20 : Statut de paiement selon le niveau de formation des contrevenants.....	130
Tableau 21 : Catégories d’infractions SAC – mineurs uniquement.....	132
Tableau 22 : Origine nationale et origine nationale des parents – mineurs uniquement.....	133
Tableau 23 : Nombre d’administrations communales et provinciales participantes à l’étude – répartition par région.....	136
Tableau 24 : Résumé des raisons de non-accord de participation des 39 administrations communales et des 9 administrations provinciales.....	140
Tableau 25 : Description des données administratives Statbel.....	143

## Introduction

Ce volet de l'étude INESAC propose une **analyse quantitative des sanctions administratives communales** (SAC), en complément des analyses **juridique** et **qualitative** menées dans le cadre de la même recherche. Il est basé sur une analyse des données relatives aux dossiers SAC couplées aux données administratives du SPF Économie.

Ce volet quantitatif vise à :

- examiner la répartition géographique des lieux d'infractions SAC appliquées ;
- prendre une mesure de la proportion de personnes sanctionnées appartenant à des catégories socio-économiques vulnérables ;
- mettre en évidence les risques d'exposition différenciée aux SAC en fonction des caractéristiques démographiques (âge, sexe, nationalité) et socio-résidentielles des contrevenants (conditions de logement, catégorie de profession, revenus, etc.).

Ces objectifs prennent appui sur plusieurs constats établis dans les volets précédents. D'une part, les conclusions du rapport juridique soulèvent des interrogations quant aux risques de traitement différencié fondé sur des critères protégés tels que la fortune, la condition (ou origine) sociale, ainsi que l'âge (les jeunes) dans le dispositif réglementaire des SAC.

D'autre part, le rapport qualitatif souligne la dimension normative de la notion d'incivilité, comme construction sociale qui mérite d'être questionnée. Cette construction pourrait en effet dissimuler des enjeux sociaux sous-jacents dans la manière dont les SAC sont appliquées, que ce soit en matière de gestion de déchets ou dans les interactions avec certains groupes sociaux présents dans l'espace public, perçus comme en décalage avec les normes dominantes d'usage de ces lieux.

Par ailleurs, la question de la capacité financière à s'acquitter des amendes SAC n'a pas pu être traitée dans les deux volets précédents.

**Ce volet quantitatif entend ainsi compléter les deux autres volets de l'étude en documentant de manière systématique les caractéristiques démographiques et socio-économiques des contrevenants.**

Le rapport de ce volet de l'étude commence par expliquer l'approche méthodologique suivie pour les analyses quantitatives (**section 1**). La **section 2** documente quelles catégories d'infractions sont constatées sur le terrain. La **section 3** compare les profils des contrevenants à ceux de la population de la commune où l'infraction a été constatée, permettant de caractériser dans quelle mesure certains profils de contrevenants sont sanctionnés significativement plus que d'autres. Ensuite, les caractéristiques des lieux d'infractions sont détaillées (**section 4**). La **section 5** évalue les statuts de paiement des amendes par rapport aux caractéristiques sociales des contrevenants. Enfin, la **section** fait office de discussion et de conclusion du rapport quantitatif. Des annexes méthodologiques détaillées sont disponibles à la fin du texte (**section 6**).

# 1. Méthodologie

**Résumé** l'analyse repose sur un échantillon de dossiers SAC de l'année 2023, issus de sept communes et d'une province. Dans 80 % des dossiers relatifs aux infractions mixtes et aux incivilités, le contrevenant a pu être identifié avec ses caractéristiques démographiques, socio-économiques et résidentielles. Par ailleurs, la quasi-totalité des lieux d'infraction a pu être géolocalisée à l'échelle du secteur statistique.

## 1.1. Présentation des données mobilisées

**Le volet quantitatif de cette étude repose sur l'exploitation des dossiers SAC provenant des registres communaux ou provinciaux (voir annexe 6.2.1), complétés avec des données administratives fournies par l'Office national des statistiques (Statbel) du SPF Économie (voir annexe 6.2.2).**

Les données relatives aux SAC proviennent des registres tenus par chaque commune, lesquelles recensent les dossiers SAC avec des informations sur les infractions commises : (*a minima*) l'identité du contrevenant, l'article d'infraction invoqué, le statut du paiement en cas d'amende.

Ces données comportent des informations sensibles, notamment le numéro de registre national, ce qui implique un traitement conforme au Règlement général sur la protection des données (RGPD). Pour garantir la sécurité et la confidentialité des données, l'Université libre de Bruxelles (ULB) a fait appel à Statbel en tant que tiers de confiance, conformément à l'Arrêté royal du 13 juin 2014 qui encadre ce type de collaboration.

## 1.2. Collecte des données

Les 42 villes et communes dont le règlement a été analysé dans le volet juridique ont été contactées par mail fin août 2024 et relancées par téléphone deux semaines plus tard. Face au peu de réponses et aux quelques refus de collaboration, rencontrés initialement dans les communes en Flandre, nous avons élargi notre démarche en contactant 9 provinces<sup>1</sup> belges ainsi que quelques communes supplémentaires en Flandre. Entre septembre et novembre 2024, des échanges réguliers ont été maintenus par mail pour assurer le suivi. La convention d'accord a été retravaillée sur base des modifications demandées par les Délégués à la Protection des Données (DPO) de certaines communes, et des documents explicatifs plus détaillés ont été renvoyés. Ensuite, entre octobre 2024 et mars 2025, la convention a été validée par le Collège communal puis le Conseil communal de chaque commune participante. Les données de sept communes et d'une province ont enfin été réceptionnées entre janvier et avril 2025.

**L'échantillon ainsi constitué comporte des communes dans les trois Régions belges, relevant de contextes spatiaux diversifiés (grande ville, moyenne ville et espaces périurbains / ruraux). Plus précisément, cette étude se base sur les données des communes suivantes<sup>2</sup> :**

- en Flandre : Bruges et Maasmechelen

1 La province de Flandre Occidentale n'a pas pu être contactée, en raison de l'absence d'informations de contact accessibles publiquement.

2 Voir les annexes pour plus de détails sur la sélection des communes

- en région bruxelloise : Woluwe-Saint-Lambert et Ixelles
- en Wallonie : Mons, Liège et Mouscron
- les 56 communes dont la gestion des SAC est assurée par la Province du Hainaut

Les données SAC analysées portent sur **l'année 2023**, du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre, afin de disposer d'une année complète de données, la plus récente au moment du lancement de l'étude (collecte lancée en 2024), et non affectée par les mesures exceptionnelles liées à la pandémie de COVID-19.

### 1.3. Pré-traitement des données

L'analyse quantitative des données SAC a nécessité plusieurs étapes de pré-traitement afin de les rendre exploitables.

1. Les dossiers SAC collectés ont d'abord été réceptionnés chez Statbel, **nettoyés** des informations sensibles permettant l'identification des personnes et **localisés** (par géocodage du lieu de l'infraction au secteur statistique). Ce processus, particulièrement exigeant en termes de coordination avec les communes et avec Statbel, a nécessité le détachement d'un membre de notre équipe auprès de Statbel. Cette collaboratrice, soumise au secret statistique et signataire d'un accord de confidentialité, a assuré la liaison avec les communes ainsi que la supervision du transfert des données via l'infrastructure ICT de Statbel et le géocodage, à l'échelle du secteur statistique, des infractions commises.

2. Une fois les données versées dans l'entrepôt de données (DWH) de Statbel, leur traitement (couplage avec d'autres sources administratives et pseudonymisation) a été entièrement pris en charge par les équipes de Statbel. **l'ULB a finalement obtenu des données sociales et géographiques à l'échelle d'individus pseudonymisés, liées aux dossiers SAC.**

Le **Tableau 1** présente le résultat issus des pré-traitements effectués. Seuls les dossiers SAC comportant un numéro de registre national (RN) connu ont pu être couplés aux données administratives Statbel, ce qui représente 54 % des données reçues<sup>3</sup>. Les dossiers SAC sans numéro de RN concernent des entreprises (11 %), des personnes morales ou de RN inconnu (35 %).

Enfin, le secteur statistique de l'infraction a pu être identifié correctement dans 99,8 % des cas, ce qui permet de réaliser des analyses géographiques à l'échelle du secteur statistique pour ces dossiers.

		# dossiers SAC/GAS	Dont dossiers avec RN connu, pseudonymisé <sup>4</sup> / Waarvan dossiers met bekend, gepseudonimiseerd RRN	
			# dossiers SAC/GAS	% dossiers SAC/GAS
Bruxelles/ Brussel	Ixelles/Elsene	<b>8609</b>	5966	69 %
	WSL/SLW	<b>3144</b>	2093	67 %

<sup>3</sup> Nous verrons dans la section suivante que ce pourcentage varie fortement selon la catégorie d'infraction

<sup>4</sup> C'est-à-dire des dossiers avec un numéro de RN pseudonymisé pour lesquels le couplage avec les données socio-économiques individuelles a pu être réalisé par Statbel

		# dossiers SAC/GAS	Dont dossiers avec RN connu, pseudonymisé / Waarvan dossiers met bekend, gepseudonimiseerd RRN	
Flandre/ Vlaanderen	Bruges/Brugge <sup>5</sup>	<b>1079</b>	1020	95 %
	Maasmechelen <sup>6</sup>	<b>437</b>	349	80 %
Wallonie/ Wallonië	Mons / Bergen	<b>4153</b>	3573	86 %
	Liège / Luik	<b>20 577</b>	17 066	83 %
	Mouscron / Mouscroen	<b>3740</b>	759	20 %
	Hainaut / Henegouwen <sup>7</sup>	<b>17 779</b>	1161	7 % <sup>8</sup>
<b>Total</b>		<b>59 518</b>	<b>31 987</b>	<b>53,7 %</b>
<i>dont dossiers avec infraction géolocalisée à l'échelle du secteur statistique<sup>9</sup></i>		59 375	31 931	99,8 %

Tableau 1 : Pré-traitements des données SAC reçues, par commune/province en 2023 (tous dossiers)

5 Brugge : GAS 1-2

6 Maasmechelen : GAS 1-2-3-4

7 Les dossiers des 56 communes gérées par la Province de Hainaut ont été regroupés, la plupart ne comptant que très peu de sanctions en 2023. Châtelet et La Louvière, en revanche, ont été analysées séparément en raison de leur volume plus important d'infractions et d'incivilités.

8 Les infractions A&S de la province de Hainaut (15 737 dossiers) n'ont pas de numéro de registre national

9 56 dossiers sont localisés dans une autre commune que la commune ayant constaté l'infraction, probablement en raison de frontières communales peu précises ou d'erreurs d'encodage. Nous leur avons donc attribué le code postal de la commune ayant constaté l'infraction et ne pouvons pas identifier précisément leur secteur statistique.

## 1.4. Traitement des données

Nous insistons sur le fait que les données SAC doivent être interprétées avec prudence, leur encodage n'étant ni harmonisé entre les communes, ni spécifiquement adapté à des fins de recherche. L'absence d'harmonisation entre communes nous a contraint à réaliser plusieurs traitements :

1. Une **recatégorisation des articles d'infractions SAC** a été réalisée manuellement, en harmonisant les articles des règlements similaires des différentes communes. La catégorisation repose sur une classification emboîtée en 4 niveaux. l'ensemble de cette catégorisation est consultable à l'**annexe 6.3**.

Les dossiers SAC reçus ont été répartis en 4 catégories<sup>10</sup> : « incivilités » (SAC 1), infractions mixtes (SAC 2 et 3) et arrêt et stationnement (SAC 4). Pour les dossiers relevant des « incivilités » et des infractions mixtes, un numéro de RN connu est présent pour 80 % des dossiers, ce qui indique qu'une grande partie de l'information pourra être représentée au niveau des individus (**Tableau 2**). A l'inverse, pour les dossiers relevant de l'arrêt et stationnement (A&S), moins de la moitié seulement des contrevenants ont été identifiés (46 %). Néanmoins, nous savons que les communes n'ont pas toujours un accès direct aux numéros de registre national des personnes, puisque le protocole d'amende A&S repose sur l'identification de la plaque d'immatriculation. Ceci ne pose pas de problème pour nos analyses, qui se concentrent sur les autres catégories de SAC.

Catégorie SAC	# dossiers	Dont dossiers avec RN connu, pseudonymisé / Waarvan dossiers met bekend, gepseudonimiseerd RRN	
		#	%
Incivilités	11 908	9 568	80 %
Infractions mixtes	1 355	981	72 %
A&S	46 213	21 422	46 %
Inconnu	43	16	37 %
Total incivilités + mixtes	13 263	10 549	79,5 %
Total	59 518	31 987	53,7 %

*Tableau 2 : Répartition des données SAC reçues par catégorie d'infraction*

2. Une **harmonisation des statuts des dossiers** a été réalisée manuellement, en combinant les informations disponibles sur le statut de paiement, le montant de l'amende, le recours à la médiation ou à la prestation citoyenne, l'état de clôture ou non du dossier, et la décision du FS.

Deux autres traitements ont été réalisés sur les données :

1. La **commune de résidence** du contrevenant a été déterminée à partir du code postal fourni<sup>11</sup>. Dans les cas où un code postal est partagé par plusieurs communes, la commune comportant le plus grand nombre d'adresses associées à ce code postal (selon la base de données BeSt Address) a été retenue. Ce traitement a permis également d'identifier les contrevenants résidant hors de la Belgique.

2. Pour comparer le profil socio-économique des contrevenants à celui des habitants de la commune où l'infraction a eu lieu, une **base de données de référence a été construite**. Elle regroupe des variables socio-économiques à l'échelle du secteur statistique, principalement issues du

<sup>10</sup> Peu utilisées dans le milieu francophone, les catégories GAS 1-2-3-4-5 sont fréquemment mobilisées dans le milieu néerlandophone.

<sup>11</sup> Pour les données reçues de la province du Hainaut, la localité de l'infraction (code NIS6) était renseignée. La commune correspondante (code NIS5) à laquelle cette localité appartient a été identifiée.

recensement 2021 de Statbel, qui sont agrégées à l'échelle communale pour les besoins de l'analyse. Les données socio-économiques concernant les contrevenants ont ensuite été classées selon les mêmes catégories, afin de rendre la comparaison possible.

Enfin, deux logiques sont globalement utilisées pour sélectionner les dossiers pertinents pour les analyses :

- lorsqu'il s'agit d'étudier les **infractions en tant que telles** (par exemple, selon les catégories d'infractions ou les statuts de paiement), l'ensemble des dossiers SAC, toutes catégories confondues, est pris en compte (n = 59 518) ;
- en revanche, lorsqu'on s'intéresse aux caractéristiques sociales des contrevenants, les dossiers sont considérés comme des **liens vers des individus**. Dans ce cas, seuls les dossiers relatifs aux infractions mixtes et aux incivilités disposant d'un numéro de registre national (RN) connu sont retenus (n=10 549).

Ces totaux peuvent toutefois légèrement varier en fonction des variables spécifiques utilisées dans les analyses.

## 1.5. Analyses quantitatives

Notre analyse quantitative repose sur plusieurs questions auxquelles sont associées des hypothèses formulées à partir des deux volets précédents de l'étude. Le **tableau 3** présente le résumé des questions, hypothèses et types d'analyses réalisées :

La **Q1 « Quelles sont les catégories d'infractions SAC fréquemment utilisées ? »** permet d'objectiver les catégories d'infractions SAC qui sont mises en œuvre sur le terrain, avec l'hypothèse provenant du volet quantitatif qu'une petite dizaine d'infractions seulement permet de couvrir la grande majorité des cas existants (**section 2**).

La **Q2A « Quels sont les profils démographiques des contrevenants ? »** compare les profils démographiques des contrevenants, aux profils de la population de la commune du lieu d'infraction, prise comme population de référence. Il s'agit d'observer la sur- ou sous-représentation éventuelle de certains profils de personnes vulnérables, comme le profil des jeunes hommes d'origine étrangère (**section 3.2**).

La **Q2B** mobilise les mêmes analyses que la question Q2A, en comparant les profils socio-résidentiels des contrevenants à la population de référence. l'hypothèse formulée est que les personnes qui ont des mauvaises conditions de logement sont plus susceptibles d'être exposées aux SAC, étant donné qu'elles passeraient plus de temps dans l'espace public que les personnes ayant des bonnes conditions de logement (**section 3.3**).

La **Q3 « Dans quels lieux les infractions SAC sont-elles constatées ? »** interroge la dimension géographique des infractions SAC, en classant les secteurs statistiques des lieux d'infractions d'abord selon leur niveau socio-économique (standing), puis selon les étapes du cycle de vie des habitants de ces secteurs (démographie). Ces analyses permettent d'objectiver dans quelle mesure des infractions sont susceptibles d'être plus constatées dans des quartiers populaires denses, menant à des risques de discrimination selon la fortune (**section 4**).

Enfin, la **Q4 « Quels sont les effets différenciés du montant des SAC sur le budget des ménages ? »** examine les montants des amendes et leur statut de paiement selon les déciles de revenus des ménages. Elle permet d'évaluer dans quelles proportions les amendes sont payées par et pèsent plus sur le budget des ménages pauvres (**section 5**).

Questions	Hypothèses	Type d'analyse
<b>Q1.</b> Quelles sont les catégories d'infractions SAC fréquemment utilisées ?	H1. La grande majorité des cas présente une même dizaine d'infractions seulement	Description des catégories d'infractions SAC fréquemment utilisées
<b>Q2A.</b> Quels profils démographiques de personnes sont concernés par les SAC ?	H2. Il pourrait y avoir beaucoup de jeunes hommes d'origine étrangère dans le profil démographique des contrevenants	Comparaison systématique des profils des contrevenants aux profils de la population du secteur statistique où l'infraction a été commise, pour les caractéristiques démographiques (âge, sexe, nationalité), socio-résidentielle (conditions de logement, de travail et de revenu).
<b>Q2B.</b> Quels profils socio-résidentiels de personnes sont concernées par les SAC ?	H3. Les personnes qui ont des mauvaises conditions de logement sont susceptibles d'être plus exposées aux SAC (passent plus de temps dans l'espace public)	
<b>Q2.</b> Dans quels lieux les infractions SAC sont-elles constatées ?	H4. Les quartiers populaires densément peuplés sont des lieux dans lesquels des infractions SAC sont plus susceptibles d'être constatées	Comparaison du nombre de dossiers selon le standing et la démographie des lieux d'infractions
<b>Q4.</b> Quel est l'impact financier des SAC selon l'âge, les conditions de revenu et d'origine sociale ?	H5. Le paiement des SAC varie selon les caractéristiques d'âge, les conditions de revenu et l'origine sociale	Observation du paiement des amendes SAC selon les caractéristiques sociales des personnes. Une attention particulière est portée sur les SAC infligées aux mineurs.

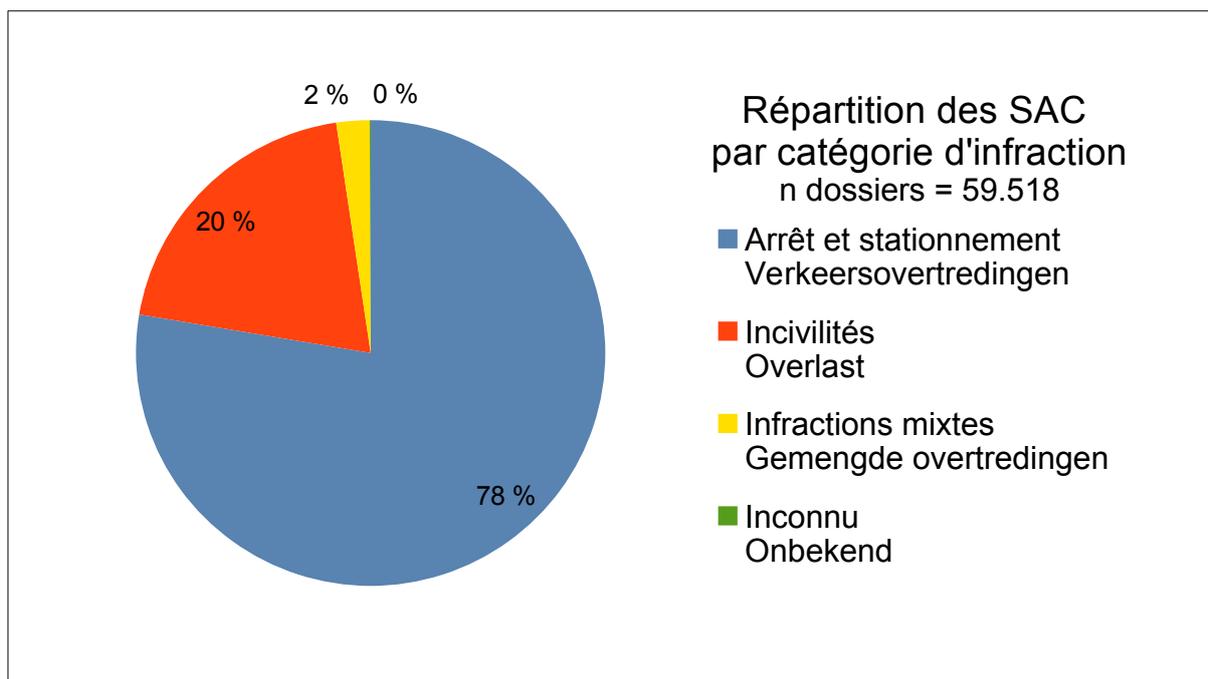
*Tableau 3 : Résumé des analyses quantitatives réalisées*

## 2. Des types d'infractions SAC inégalement utilisés

**Résumé** Les SAC mixtes et SAC « incivilités » représentent respectivement 10 % et 20 % de l'échantillon analysé. Parmi celles-ci ce sont les infractions liées à la propreté et à la salubrité publique qui dominent, et plus particulièrement le non-respect des prescriptions relatives à la collecte des déchets ou dépôts clandestins. Cette dernière infraction représente à elle seule la moitié des infractions mixtes et « incivilités ». Les infractions susceptibles de présenter un caractère discriminatoire, telles qu'identifiées dans le rapport juridique, représentent 12 % des dossiers SAC constatés.

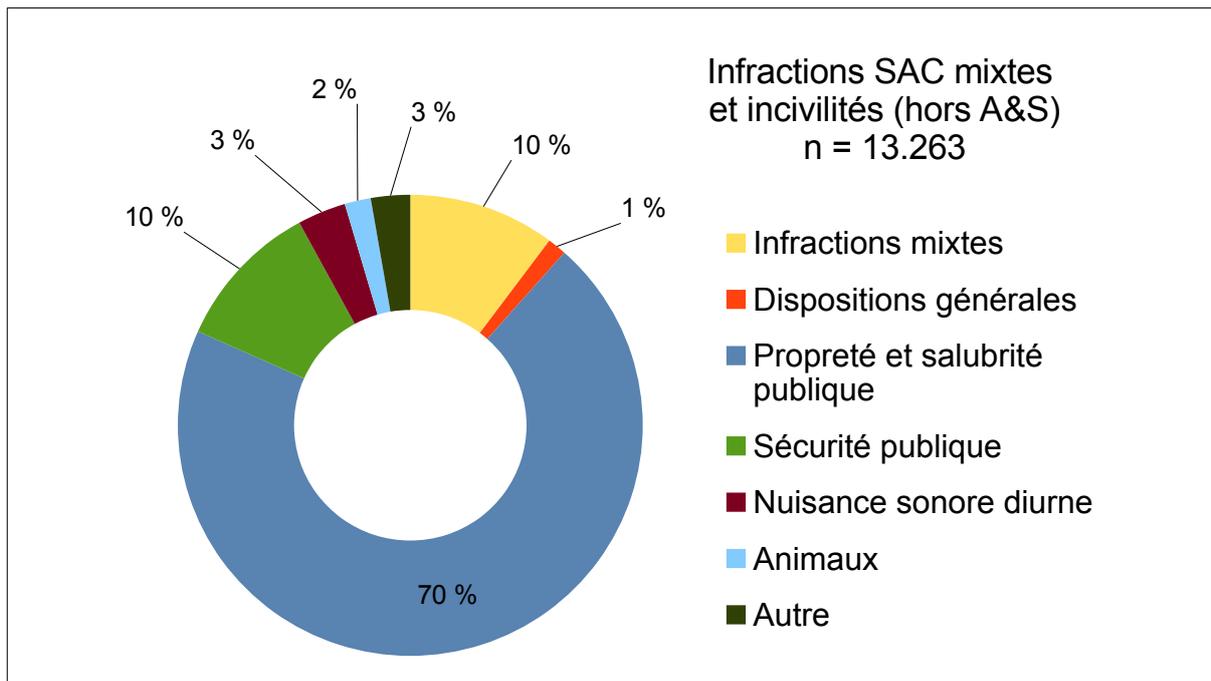
Les catégories<sup>12</sup> d'infraction SAC ne sont pas utilisées à la même fréquence sur le terrain : un peu moins de 8 sur 10 relèvent de la catégorie arrêt et stationnement, 20 % de la catégorie « incivilités » (20 %) et 2 % des infractions mixtes (*Illustration 1*). Cette répartition est cohérente avec les témoignages des FS récoltés dans le volet qualitatif, qui estimaient à 90 % la proportion de SAC arrêt et stationnement.

Hors arrêt et stationnement, soit parmi les SAC « incivilités » et les infractions mixtes (*Illustration 2*), ce sont les infractions de **propreté** et de **salubrité publique** qui dominent (70 % des dossiers), suivies à égalité par les infractions liées à la **sécurité publique** (10 %) et des **infractions mixtes** (10 %).



*Illustration 1 : Répartition des SAC par catégorie d'infraction*

<sup>12</sup> Pour la construction des catégories, se référer à la méthodologie [section 1.4](#) et à la typologie [annexe 6.3](#)



*Illustration 2 : Infractions SAC mixtes et incivilités (hors A&S)*

À un niveau plus fin de catégorisation (**Tableau 4**), l'infraction SAC la plus fréquemment constatée (hors arrêt et stationnement) concerne le **non-respect des prescriptions relatives à la collecte des déchets ou dépôts clandestins**. Cette catégorie d'infraction SAC représente à elle seule la moitié des dossiers traités, se plaçant ainsi largement en tête des infractions relevées. Les autres types d'infractions SAC sont ainsi plus diverses et moins représentées, comme le fait de souiller ou d'endommager l'espace public (9 %), le tapage nocturne (5 %) ou le fait de cracher, uriner, déféquer (5 %).

	<b>Catégorie SAC spécifique</b>	<b>Specifieke GAS-categorie</b>	<b># dossiers</b>	<b>% dossiers</b>	<b>Infraction à risque de discrimination</b>
1	Non respect des prescriptions relatives à la collecte des déchets ou dépôt clandestin	Niet-naleving van de voorschriften inzake afvalinzameling of sluikestorten	6 671	50,3 %	
2	Souiller ou endommager l'espace public	Bevuilen of beschadigen van de openbare ruimte	1 202	9,1 %	
3	Tapage nocturne	Nachtlawaaï	709	5,4 %	
4	Cracher, uriner, déféquer	Spuwen, urineren, defeceren	679	5,1 %	x
5	Consommation d'alcool sur la voie publique	Alcoholgebruik op de openbare weg	500	3,8 %	x
6	Trottoirs, accotements et entretien et salubrité des propriétés et terrains	Trottoirs, bermen en onderhoud en netheid van eigendommen en terreinen	351	2,7 %	
7	Déchets autre	Ander afval	295	2,2 %	
8	Vol	Diefstal	294	2,2 %	
9	Vandalisme	Vandalisme	284	2,1 %	
10	Animaux sous contrôle	Dieren onder controle houden	204	1,5 %	
11	Diffusion ou amplification de son	Geluidsverspreiding of versterking	191	1,4 %	
12	Bombes, sprays et substances nocives (gaz hilarant)	Bommen, sprays en schadelijke stoffen (lachgas)	191	1,4 %	
13	Injonctions et manque de respect	Bevelen negeren en gebrek aan respect	174	1,3 %	x
	Sous-total pour les 13 infractions les plus fréquentes <i>Subtotaal voor de 13 meest voorkomende overtredingen</i>		11 744	88,6 %	
	Total tous dossiers incivilités et infractions mixtes <i>Totaal alle dossiers overlast en gemengde overtredingen</i>		13 263	100 %	

Tableau 4 : Répartition des infractions SAC « incivilités » et infractions mixtes les plus fréquentes

Parmi les infractions identifiées comme potentiellement discriminatoires dans le volet juridique, trois figurent parmi les plus fréquentes : **Se soulager dans l'espace public, la consommation d'alcool sur la voie publique et le refus d'obtempérer aux injonctions des agents.**

Les autres infractions identifiées comme potentiellement discriminatoires restent marginales, avec moins de 1 % pour les infractions de campement dans l'espace public (4 dossiers), rassemblements (12 dossiers), mendicité (21 dossiers), affichage (54 dossiers), occupation privative de l'espace public (entraver la progression des passants ou comportement incivique) (141 dossiers).

Au total, les infractions identifiées comme potentiellement discriminatoires sont présentes dans 12 % des dossiers.

### 3. Profils des contrevenants

**Résumé** Cette section documente les constats suivants :

1. La plupart des infractions sont constatées dans la commune de résidence des contrevenants ou dans une commune voisine de son lieu de résidence.
2. les hommes reçoivent plus de SAC que les femmes ; les personnes de moins de 45 ans sont plus susceptibles d'être sanctionnées, les personnes de nationalité belge sont moins susceptibles d'être sanctionnées que toutes les autres nationalités.
3. Les personnes ayant un faible niveau de formation sont significativement surreprésentées parmi les contrevenants. On y retrouve également davantage d'étudiants et de personnes sans emploi.
4. En matière de logement, les contrevenants ont significativement moins d'espace par occupant, et 62 % d'entre eux sont locataires. Les ménages de plus de 3 personnes sont également plus fréquents parmi eux.
5. Enfin, les personnes appartenant au premier quartile de revenu, soit les 25 % les plus pauvres, sont significativement sur-représentées parmi les contrevenants.

#### 3.1. Précisions méthodologiques

Cette section compare les profils des contrevenants à ceux de la population résidant dans la commune.

Les analyses présentées dans cette section reposent sur l'utilisation d'un test statistique appelé test du khi carré. Ce test permet de comparer la distribution d'un groupe (ici : les contrevenants, auteurs d'une infraction SAC) à celle d'une population de référence (ici : la population résidente de la commune où l'infraction a été constatée).

Le test du **khi carré** permet par exemple de déterminer si certains groupes d'âge sont sur- ou sous-représentés parmi les contrevenants, en comparant :

- le **nombre observé** de contrevenants (effectif réel constaté) pour chaque groupe d'âge,
- le **nombre attendu** de contrevenants (effectif théorique), calculé à partir de la répartition par âge de la population de la commune

Il s'agit ainsi d'évaluer si les écarts entre les profils des contrevenants et ceux des habitants sont statistiquement significatifs, c'est-à-dire si la distribution des contrevenants diffère de ce à quoi on pourrait s'attendre compte tenu de la population locale. Les analyses sont donc réalisées à l'échelle communale et un tableau synthétique présente le nombre de communes concernées par la sur- ou sous-représentation.

Afin de constituer la population observée, la question s'est posée de considérer uniquement les contrevenants résidant dans la commune afin de les comparer à la population résidant dans la commune.

1. Il ressort que 94 % des contrevenants résident en Belgique. Comparé aux lieux d'infractions des dossiers SAC, 80 % des contrevenants résident également dans la même province que le lieu de

l'infraction et 47 % résident dans la même commune que le lieu de l'infraction (*Tableau 5*). Ces chiffres varient toutefois selon les communes.

Il semble cohérent qu'une majorité de contrevenants résident dans la province où l'infraction a été commise, possiblement dans une commune voisine, ce qui explique un taux plus faible de résidents dans la commune même par rapport à la province concernée. Ces données viennent nuancer l'idée selon laquelle les infractions seraient majoritairement le fait de personnes extérieures au territoire.

2. Nous avons vérifié par ailleurs les résultats de quelques analyses, en considérant les contrevenants selon le lieu de résidence ou selon le lieu de l'infraction : les conclusions sont globalement les mêmes. **Nous avons donc opté de considérer les contrevenants au lieu de l'infraction, permettant ainsi de considérer tous les contrevenants plutôt que seulement ceux qui résident dans la commune de l'infraction**, soit pour rappel, 80 % des dossiers incivilités (9 568 dossiers) et 72 % des dossiers infractions mixtes (981 dossiers).

	% dossiers SAC
Résident en Belgique	94,12
Résident dans la même province	80,08
Résident dans la même commune	46,76
Résident hors Belgique	1,7
Résidence inconnue	4,18

*Tableau 5 : Répartition du lieu de résidence comparé au lieu de sanction*

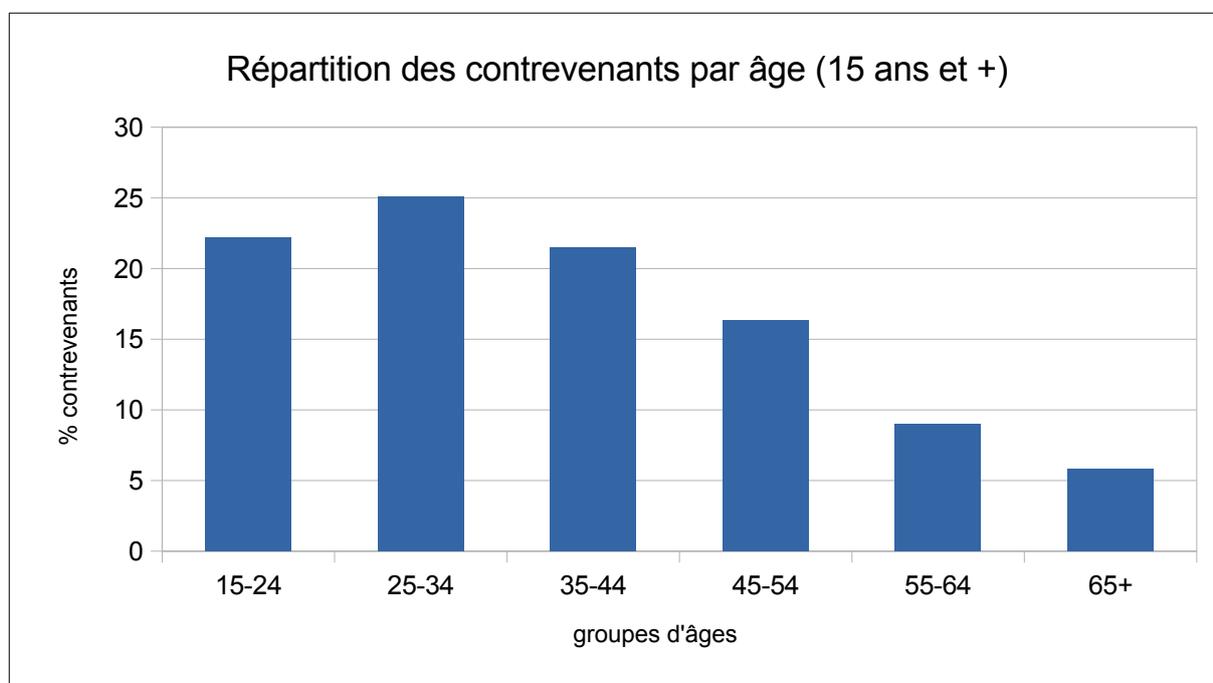
## 3.2. Profil démographique

### 3.2.1 Catégories d'âge

La structure d'âge des contrevenants de plus de 15 ans<sup>13</sup> fait apparaître que ce sont les jeunes adultes (moins de 45 ans) qui sont les plus nombreux parmi les contrevenants (*Illustration 3*).

Lorsqu'on compare cette distribution à la structure d'âge des communes où sont constatées les infractions (*Tableau 6*), trois logiques différentes apparaissent :

1. Une sur-représentation des âges de 15-20 ans, à l'exception de quelques communes.
2. Les âges de 20 à 44 ans sont sur-représentés globalement parmi les contrevenants
3. Les âges au-delà de 55 ans sont sous-représentés.



*Illustration 3 : Répartition des contrevenants par âge (15 ans et +)*

<sup>13</sup> Les SAC impliquant des mineurs (moins de 18 ans) font l'objet d'un traitement spécifique dans la [section 5.4](#). Le choix du seuil de 15 ans résulte d'une contrainte liée à la structure des données de référence, dont la première catégorie d'âge regroupe les 0 à 14 ans.

Groupes d'âge	Forte sur-représentation + +	Faible sur-représentation +	Faible sous-représentation -	Forte sous-représentation - -	Sur- ou sous-représentation sur l'ensemble des communes
15-19 ans	● ● ● ●	● ● ●		● ● ●	+ +
20-24 ans	● ● ● ● ● ● ●	● ● ●			+ +
25-29 ans	● ● ● ● ● ● ● ●		● ●		+ +
30-34 ans	● ● ● ●	● ● ● ●	● ●		+ +
35-44 ans	● ● ● ● ● ● ● ● ●	●			+ +
45-54 ans	● ● ●	● ● ●	● ● ● ●		+
55-64 ans			● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	- -
65 ans et +				● ● ● ● ● ● ● ● ● ●	- -

Tableau 6 : Sur- ou sous-représentation des groupes d'âges des contrevenants (en nombre de communes)

Lecture : dans 4 des 10 communes de notre échantillon, les personnes de 15 à 19 ans sont significativement sur-représentées parmi les contrevenants, par comparaison avec l'importance de cette classe d'âge dans la population totale de la commune. De plus, cette même catégorie d'âge est significativement sur-représentée parmi les contrevenants sur l'ensemble des 10 communes<sup>14</sup>.

### 3.2.2 Sexe

Dans toutes les communes sauf une, **les hommes reçoivent significativement plus de SAC incivilités et infractions mixtes que les femmes (Tableau 7)**. Au total, 60,6 % des contrevenants de plus de 15 ans sont des hommes, contre 39,4 % des femmes.

Sexe	Forte sur-représentation + +	Faible sur-représentation +	Faible sous-représentation -	Forte sous-représentation - -	Sur- ou sous-représentation sur l'ensemble des communes
M	● ● ● ● ● ● ● ● ●	●			+ +
F			●	● ● ● ● ● ● ● ● ●	- -

Tableau 7 : Sur- ou sous-représentation du sexe des contrevenants (en nombre de communes)

<sup>14</sup> Ixelles, Woluwe-Saint-Lambert, Bruges, Maasmechelen, Mons, Liège, Mouscron, Châtelet, La Louvière et un regroupement des communes de la province du Hainaut (sans Châtelet ni La Louvière).

### 3.2.3 Origine nationale et origine nationale des parents

Le **tableau 8** présente la répartition de l'origine nationale des contrevenants et de l'origine nationale de leurs parents. On observe que 75 % des contrevenants sont de nationalité belge. Parmi ceux-ci 40 % sont belges d'origine belge, 18 % belges d'origine européenne et 13 % d'origine africaine. **Ainsi, la majorité des contrevenants sont non-belges (25 %) ou ont des parents d'origine nationale non-belge (35 %).**

Lorsqu'on compare la nationalité des contrevenants à celle des habitants de la commune où l'infraction est constatée (**Tableau 9**), on constate que, dans l'ensemble des communes à l'exception d'une seule, les personnes de nationalité belge sont significativement moins sanctionnées que celles d'autres nationalités. Par ailleurs, aucune commune ne sanctionne significativement moins les personnes originaires d'un pays d'Afrique. Globalement, les personnes **de nationalité non-belge sont significativement plus sanctionnées que ce qui serait attendu, en particulier les personnes originaires d'un pays d'Afrique.**

Nationalité des parents ►	Belgique	Europe	Afrique	Autre	Total
Nationalité des contrevenants ▼					
Belgique	40,22 %	17,78 %	12,92 %	4,3 %	<b>75,22 %</b>
Europe	0 %	13,47 %	0,61 %	0,74 %	<b>14,82 %</b>
Afrique	0 %	0,02 %	7 %	0,03 %	<b>7,05 %</b>
Autre <sup>15</sup>	0 %	0,06 %	0,01 %	2,83 %	<b>2,9 %</b>
<b>Total</b>	<b>40,22 %</b>	<b>31,33 %</b>	<b>20,54 %</b>	<b>7,90 %</b>	<b>100 %</b>

Tableau 8 : Répartition nationalité et nationalité des parents des contrevenants

Nationalité des contrevenants	Forte sur-représentation + +	Faible sur-représentation +	Faible sous-représentation -	Forte sous-représentation - -	Sur- ou sous-représentation sur l'ensemble des communes
Belgique	●	● ● ●	● ● ● ● ●	●	- -
Europe	● ● ● ●	● ●	● ●	● ●	+ +
Afrique	● ● ● ● ●	● ● ● ●	●		+ +
Autre <sup>16</sup>	● ●	●	● ● ●	● ●	+ +

Tableau 9 : Sur- ou sous-représentation des nationalités des contrevenants (en nombre de communes)

15 Amérique, Asie, Océanie

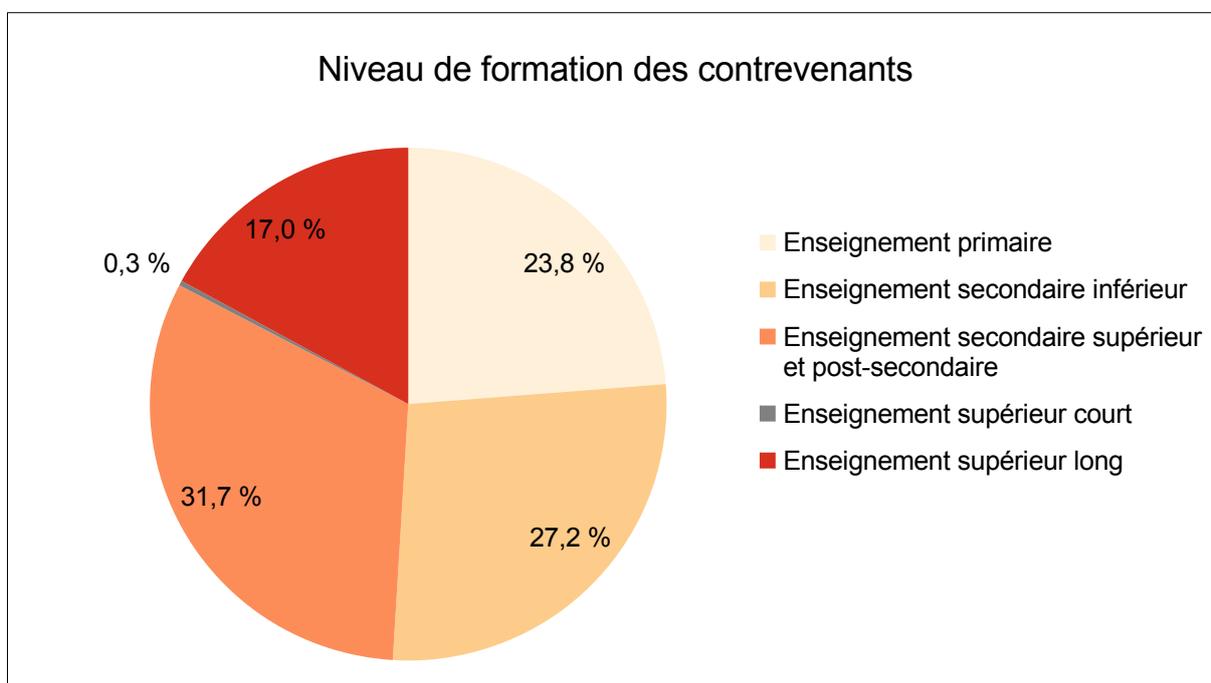
16 Amérique, Asie, Océanie

### 3.3. Profil socio-résidentiel

Cette section compare le profil socio-résidentiel des contrevenants aux personnes résidant dans la commune de l'infraction pour les aspects suivants : le niveau de formation, la situation professionnelle, les conditions de logement, la taille du ménage et les revenus.

#### 3.3.1 Niveau de formation

La moitié des contrevenants, tous âges confondus, ont de faibles niveaux de formation scolaire : 51 % ont maximum un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur (*Illustration 4*). Ces faibles niveaux de formation sont nettement surreprésentés parmi les contrevenants par rapport à la population de référence (*Tableau 10*). À l'inverse, les niveaux de formation supérieur à l'enseignement secondaire sont significativement sous-représentés. **Ce niveau de formation peu élevé peut suggérer un risque de discrimination lié à la condition sociale.**



*Illustration 4 : Niveau de formation des contrevenants*

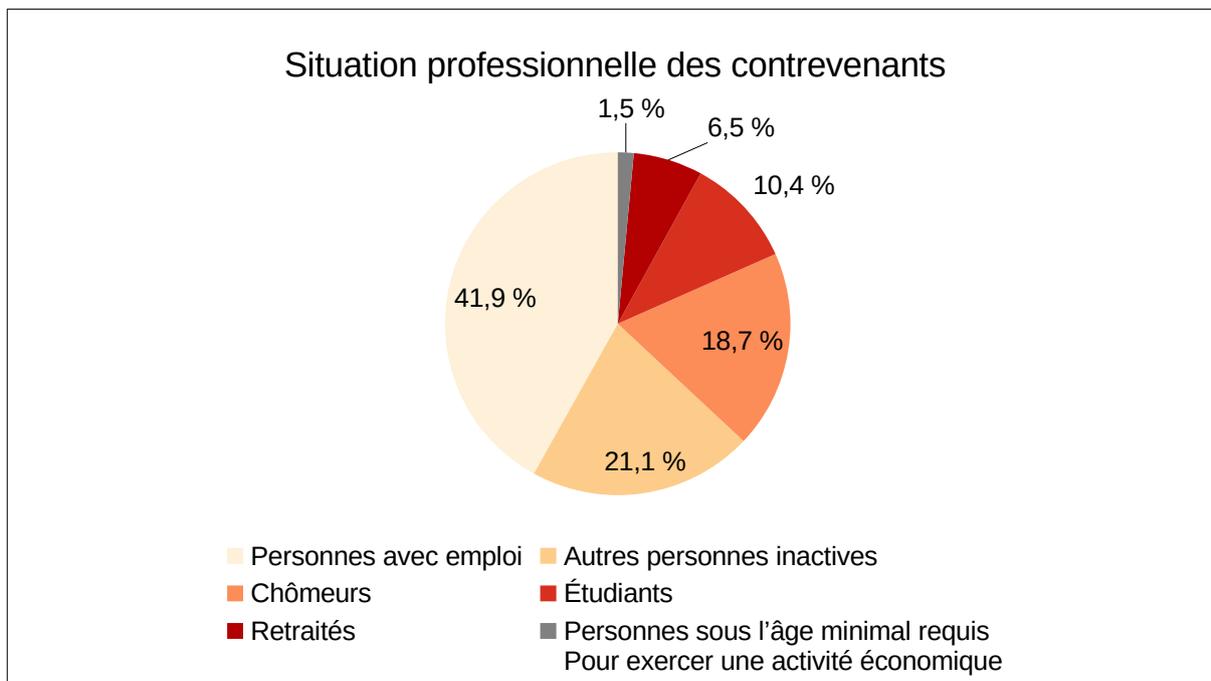
Niveau de formation	Forte sur-représentation + +	Faible sur-représentation +	Faible sous-représentation -	Forte sous-représentation - -	Sur- ou sous-représentation sur l'ensemble des communes
Enseignement primaire	● ● ● ● ● ● ● ●		●	●	+ +
Enseignement secondaire inférieur	● ● ● ● ● ● ● ● ●	●			+ +
Enseignement secondaire supérieur et post-secondaire		● ●		● ● ● ● ● ● ● ●	- -
Enseignement supérieur court			●	● ● ● ●	- -
Enseignement supérieur long		●	● ●	● ● ● ● ● ● ●	- -

Tableau 10 : Sur- ou sous-représentation du niveau de formation des contrevenants (en nombre de communes)

### 3.3.2 Situation professionnelle

*L'illustratio 5* montre que parmi les contrevenants, il y a légèrement plus de personnes avec emploi que sans emploi : 42 % des contrevenants sont en emploi tandis que 40 % sont chômeurs ou sans activité.

Les 18 % restants se répartissent entre étudiants, retraités et personnes sous l'âge minimal d'exercer une activité économique. Les chômeurs, personnes sans activité et les étudiants sont surreprésentés par rapport à la population de référence (*Tableau 11*). **On retrouve donc proportionnellement plus d'étudiants et de personnes sans emploi parmi les contrevenants.**



*Illustration 5 : Situation professionnelle des contrevenants*

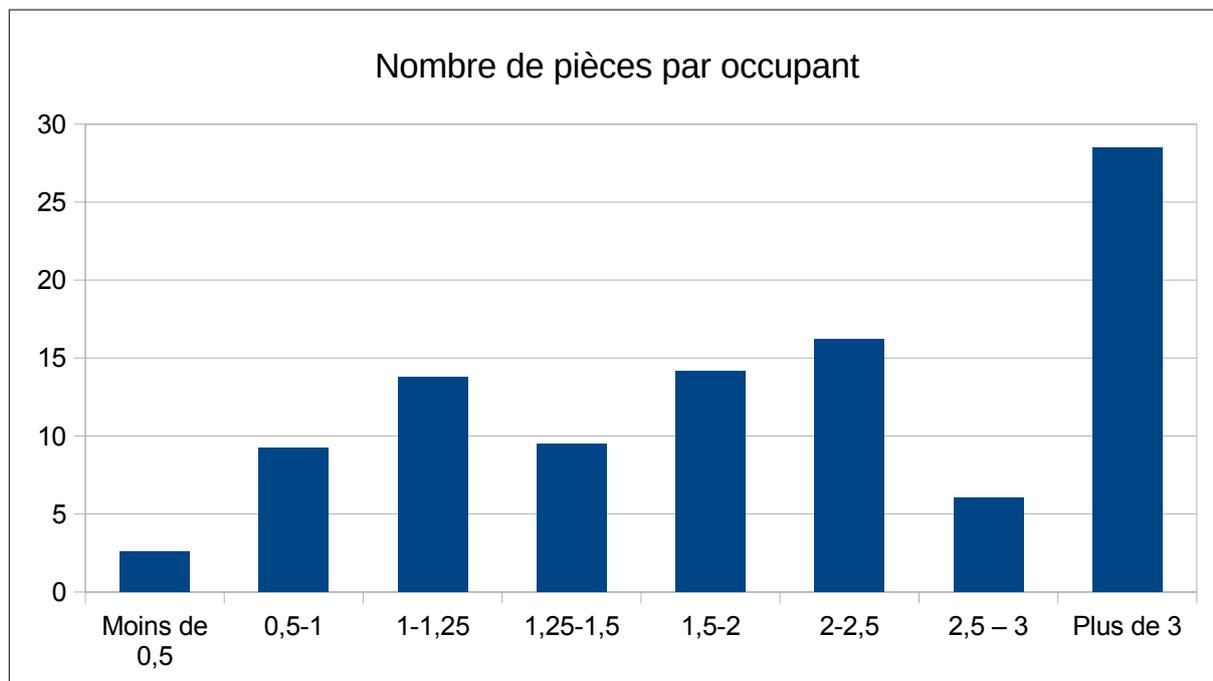
Situation professionnelle	Forte sur-représentation	Faible sur-représentation	Faible sous-représentation	Forte sous-représentation	Sur- ou sous-représentation sur l'ensemble des communes
	++	+	-	--	
Personnes avec emploi	● ● ● ●	● ● ● ● ● ● ●	●		-
Chômeurs	● ● ● ● ● ● ● ● ● ●	● ●			++
Autres personnes inactives	● ● ● ● ● ● ● ● ● ●	●			++
Étudiants	● ● ● ● ● ● ● ● ● ●	●	● ●	● ●	++
Retraités				● ● ● ● ● ● ● ● ● ●	--
Personnes sous l'âge légal pour travailler				● ● ● ● ● ● ● ● ● ●	--

*Tableau 11 : Sur ou sous-représentation de la situation professionnelle des contrevenants (en nombre de communes)*

### 3.3.3 Conditions de logement

#### *Nombre de pièces par occupant*

On observe qu'un tiers des contrevenants disposent d'un logement de plus de 2,5 pièces par occupant, tandis que 65 % vivent avec moins de 2,5 pièces par occupant (*Illustration 6*). Les logements les plus occupés sont significativement surreprésentés (*Tableau 12*). **Les contrevenants ont donc proportionnellement moins d'espace dans leur logement que la population de référence.**



*Illustration 6 : Nombre de pièces par occupant*

Nombre de pièces par occupant	Forte sur-représentation + +	Faible sur-représentation +	Faible sous-représentation -	Forte sous-représentation - -	Sur- ou sous-représentation sur l'ensemble des communes
< 0,5 pièce	● ● ● ● ● ● ● ●	● ●			+ +
0,5 < 1	● ● ● ● ● ● ● ● ● ●				+ +
1 < 1,25	● ● ● ● ● ● ● ● ●	●			+ +
1,25 < 1,5	● ● ● ● ● ● ● ●	● ●			+ +
1,5 < 2	● ● ● ● ●	● ● ● ●	●		+ +
2 < 2,5		● ● ● ● ● ● ●	● ● ●		+ +
2,5 < 3			● ● ● ● ● ● ●	● ● ●	- -
> 3				● ● ● ● ● ● ● ● ● ●	- -

Tableau 12 : Sur- ou sous-représentation du nombre de pièce par occupant (en nombre de communes)

### Régime de propriété

Les locataires sont plus touchés par les SAC que les propriétaires : 62,2 % des contrevenants sont locataires, contre 37,8 % des contrevenants qui sont propriétaires. En regard de l'ensemble de la population des communes de l'échantillon, on note une nette sur-représentation des locataires parmi les personnes sanctionnées (Tableau 13). On relève donc que les locataires sont proportionnellement davantage sanctionnés comparativement à leur poids dans la population de référence – le constat est inverse pour les propriétaires.

	Forte sur-représentation + +	Faible sur-représentation +	Faible sous-représentation -	Forte sous-représentation - -	Sur- ou sous-représentation sur l'ensemble des communes
Propriétaires		●	●	● ● ● ● ● ● ● ●	- -
Locataires	● ● ● ● ● ● ● ●	●	●		+ +

Tableau 13 : Sur- ou sous-représentation du régime de propriété des contrevenants (en nombre de communes)

### 3.3.4 Taille du ménage des contrevenants

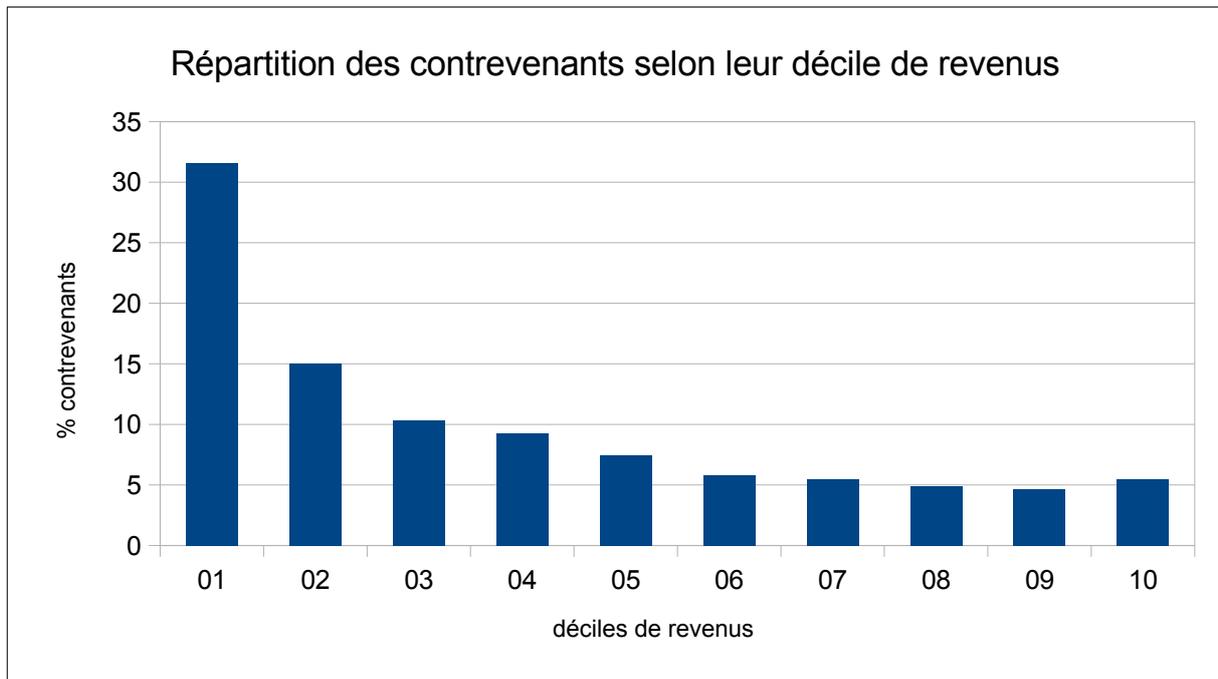
En termes de tailles des ménages, on voit que les ménages de 1 personne sont les plus représentés parmi les contrevenants (Illustration 7) mais que ce sont les ménages de plus de 3 personnes qui



### 3.3.5 Revenus

En termes de revenus<sup>17</sup>, on voit que 64 % des contrevenants sont dans la moitié la plus pauvre de la population de la commune où a eu lieu l'infraction, dont 31 % dans le premier décile (*Illustration 8*). En d'autres termes, 3 contrevenants sur 10 font partie des 10 % de la population les plus pauvres.

Lorsqu'on rapporte les revenus des contrevenants à la structure des revenus de la commune<sup>18</sup>, on voit que les personnes du premier quartile sont significativement plus présentes parmi les contrevenants (*Tableau 15*). **Les amendes SAC touchent donc proportionnellement davantage les personnes comptant parmi les 25 % les plus pauvres.**



*Illustration 8 : Répartition des déciles de revenus équivalents des contrevenants*

Revenu	Répartition observée	Sur- ou sous-représentation
Q1	35,2 %	++
Q2	28,6 %	+
Q3	18,4 %	-
Q4	17,8 %	-

*Tableau 15 : Répartition des contrevenants comparée aux quartiles de revenus dans la commune*

<sup>17</sup> revenu administratif disponible équivalent – définition Statbel, année 2020

<sup>18</sup> Les revenus des contrevenants (déciles) sont répartis dans les revenus de la commune (quartiles).

### **3.4. Risques de discrimination liés aux surreprésentations de certains profils de contrevenants**

En résumé, les résultats de cette section permettent de constater que les amendes SAC ne touchent pas aléatoirement les différentes catégories de population, mais concernent proportionnellement davantage certains profils démographiques ou socio-résidentiels, confirmant ainsi les hypothèses de recherche relatives aux profils des contrevenants.

Sur le plan démographique, les personnes sanctionnées sont majoritairement des hommes jeunes, avec une sur-représentation des personnes de nationalité étrangère.

Sur le plan socio-résidentiel, les contrevenants sont sur-représentés parmi un ensemble de catégories associées à des formes de précarité sociale : un faible niveau d'instruction, une situation d'inactivité ou d'études (étudiants, sans emploi), des conditions de logement dégradées (un fort taux d'occupation, des logements loués, des ménages de grande taille) et une appartenance aux tranches de revenus les plus faibles. Ces éléments suggèrent que l'exposition aux amendes SAC est étroitement liée à des formes de vulnérabilité sociale et résidentielle, en cohérence avec l'hypothèse que des conditions de vie contraignantes – notamment un espace privé restreint – peuvent accroître la présence dans l'espace public et, par conséquent, le risque de sanction.

## 4. Caractéristiques des lieux d’infraction SAC

### Résumé

1. Les infractions SAC sont principalement constatées dans des secteurs statistiques de niveau socio-économique faible ou moyen. On observe un écart de 20 dossiers SAC par an en moyenne entre le secteur statistique le plus pauvre et le secteur statistique le plus riche de chaque commune pour les infractions arrêt et stationnement et les infractions incivilités. Les infractions liées à la propreté sont particulièrement constatées dans le secteur statistique le plus pauvre ainsi que dans les secteurs de standing moyen.
2. Les infractions SAC sont constatées dans un type majoritaire de secteurs statistiques caractérisé par une population adulte jeune sans enfants, un fort taux d’immigration étrangère et un fort taux de mobilité résidentielle, soit des quartiers denses de centre-ville.

Afin d’identifier les caractéristiques des lieux où les SAC sont appliquées, nous avons classé les lieux d’infraction en fonction de leurs caractéristiques socio-économiques. Pour ce faire, nous avons analysé la distribution géographique des lieux d’infraction SAC par secteur statistique<sup>19</sup> en les rapportant à une **typologie de niveau socio-économique (standing)** ainsi qu’à une **typologie démographique** des secteurs statistiques des communes concernées. En raison d’une répartition inégale du nombre de secteurs statistiques parmi les différents types, nous avons calculé un nombre moyen de SAC par type. Cette approche permet de répondre à la question suivante : *Quelles sont les caractéristiques des lieux dans lesquels les SAC sont appliquées ?*

### 4.1. Répartition des lieux d’infractions en fonction du niveau socio-économique des secteurs statistiques

L’analyse montre une disparité marquée dans la répartition des infractions SAC en fonction du niveau socio-économique des secteurs statistiques<sup>20</sup> (*Illustration 9*) En moyenne, toutes catégories de dossiers confondues, 44 SAC ont été enregistrées par secteur statistique pour l’année 2023. Cette moyenne varie fortement selon le standing socio-économique.

En effet, au total, 85 dossiers SAC par an sont constatées dans le secteur le plus pauvre, contre 57 dans le secteur le plus aisé. Les secteurs de niveau intermédiaires enregistrent moins d’infractions SAC.

En termes de catégories d’infraction SAC, le secteur statistique le plus pauvre se distingue par le plus grand nombre d’infractions A&S (63 dossiers par an) et d’incivilités (19 dossiers par an). On observe également une proportion plus élevée d’incivilités dans les secteurs de standing moyen 04 et 05 (18 dossiers par an), tandis que les secteurs de standing 07, 08 et 09 en comptabilisent en moyenne une dizaine par an. Enfin, les infractions mixtes sont légèrement plus fréquentes dans le secteur de standing 05 (5 dossiers par an) que dans les autres secteurs (3 par an).

**En somme, on constate une nette inégalité dans la répartition géographique des SAC : celles-ci sont plus nombreuses dans les secteurs de standing socio-économique faibles et moyens, pour toutes les catégories d’infractions.**

<sup>19</sup> Soit 59.375 dossiers (99,8 % des lieux d’infractions localisés au secteur statistique)

<sup>20</sup> Voir construction de la typologie du niveau socio-économique à l’annexe 6.4

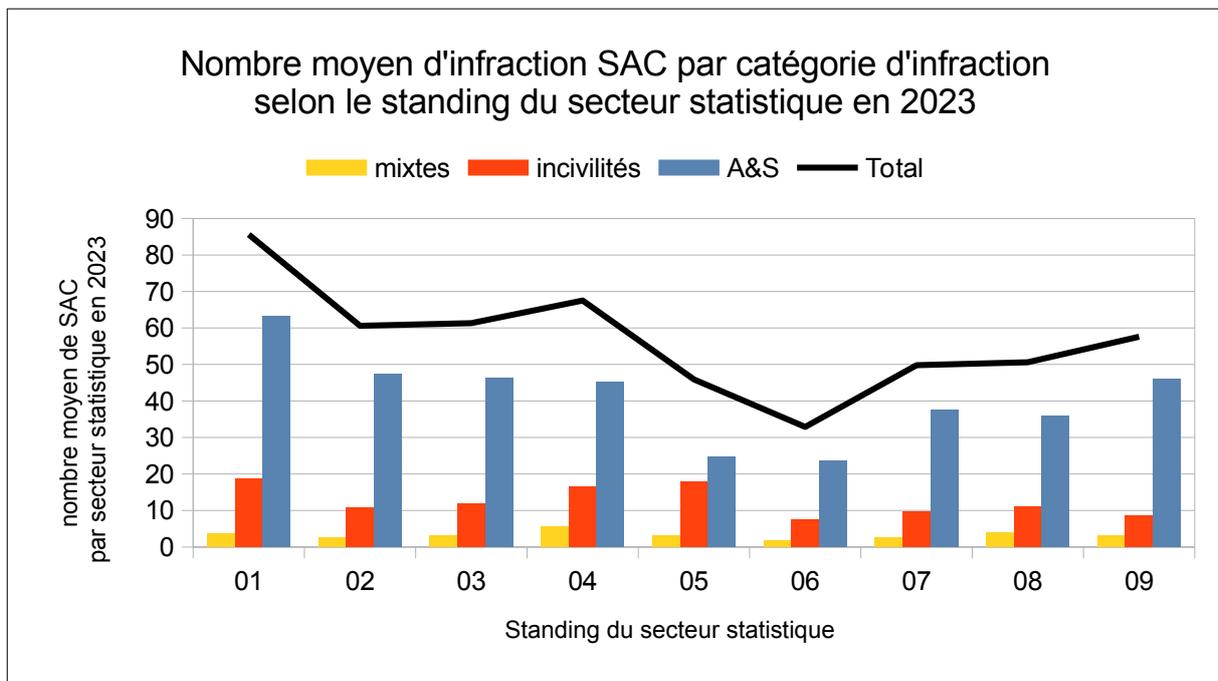


Illustration 9 : Nombre moyen d'infractions SAC par catégorie d'infraction selon le standing du secteur statistique en 2023

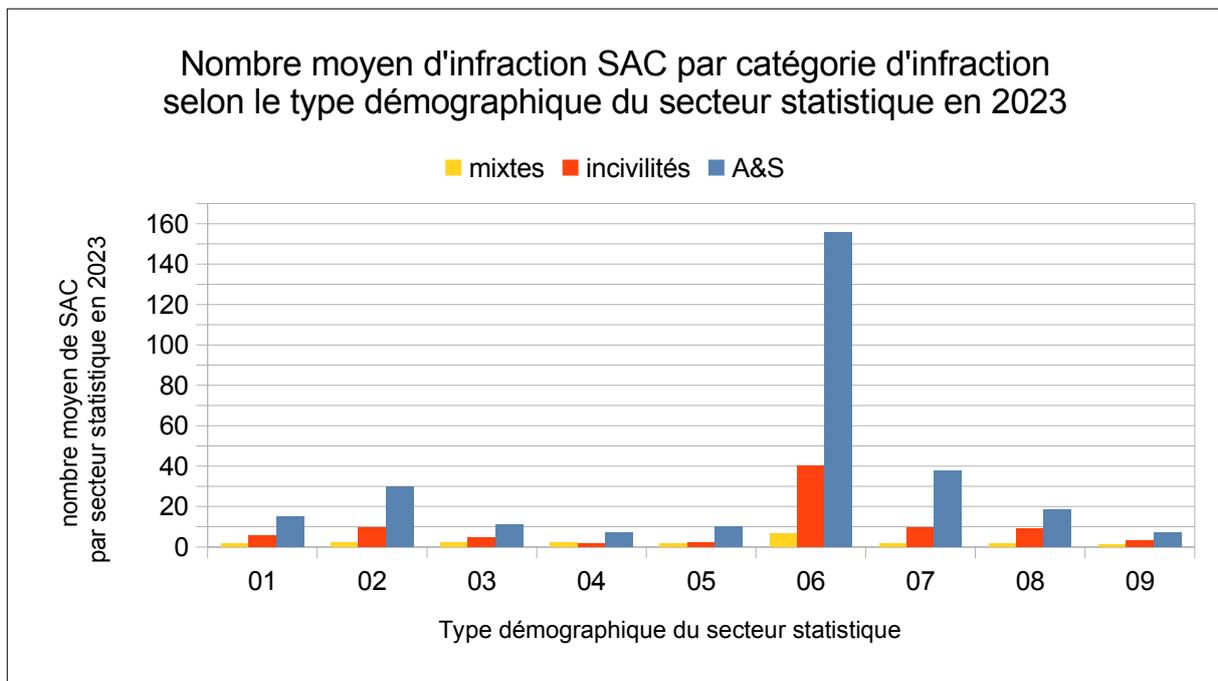
## 4.2. Répartition des lieux d'infractions selon le profil démographique des secteurs statistiques

La typologie démographique classe les secteurs statistiques en fonction des étapes du cycle de vie de la population résidente, en distinguant notamment les enfants, les personnes isolées, les couples sans enfants et les couples avec enfants, mais aussi donne aussi des informations sur la mobilité résidentielle telle que le taux de rotation des logements (qui rend compte des entrées et des sorties dans le secteur statistique) ou le taux d'immigration internationale (qui rend compte de l'entrée de personnes non-belges dans le secteur statistique)<sup>21</sup>.

Un type démographique se distingue très nettement dans la distribution des infractions SAC : 155 dossiers A&S, 40 dossiers mixtes et 7 dossiers incivilités sont constatés par an en moyenne dans le type de secteur statistique 06 (*Illustration 10*). Celui-ci correspond à des secteurs statistiques dont la population est proportionnellement davantage composée de jeunes adultes, de personnes isolées, d'un très haut taux d'immigration internationale et d'une très forte mobilité résidentielle, soit des caractéristiques de quartiers denses de centre-ville.

La répartition géographique des SAC apparaît donc également inégale eu égard au profil démographique des secteurs statistiques, du fait d'une nette concentration spatiale des SAC dans des espaces denses de centre-ville, quelle que soit la catégorie de SAC considérée.

<sup>21</sup> Voir construction de la typologie démographique à l'annexe 6.5



*Illustration 10 : Nombre moyen d'infraction SAC par catégorie d'infraction selon le type démographique du secteur statistique en 2023*

### 4.3. Risques de discrimination liés aux lieux d'infraction

Les résultats de cette [section 4](#) indiquent que les infractions SAC sont majoritairement constatées dans des secteurs statistiques présentant un niveau socio-économique faible ou moyen, ce qui corrobore partiellement l'hypothèse selon laquelle les quartiers populaires constituent des lieux d'exposition privilégiée à ces sanctions. Un écart moyen de 20 dossiers SAC par an est observé entre les secteurs les plus pauvres et les plus riches pour les infractions « incivilités » ainsi que les infractions A&S. Par ailleurs, les secteurs dans lesquels les infractions sont principalement relevées se caractérisent par des dynamiques démographiques spécifiques : une population majoritairement adulte, jeune, sans enfants, à forte proportion d'immigration internationale et à forte mobilité résidentielle, soit des dynamiques présentes dans les quartiers denses de centre-ville. Cette répartition spatiale des sanctions soulève des enjeux importants en matière d'égalité de traitement : **les infractions SAC ne sont pas réparties aléatoirement dans l'espace urbain, mais s'inscrivent dans des configurations territoriales marquées par des formes de précarité sociale et résidentielle.**

## 5. Impact financier des SAC selon l'âge, les conditions de revenu et d'origine sociale

### Résumé

1. La majorité des dossiers SAC portent sur des amendes payées ou en cours de paiement : environ 60 % pour les infractions incivilités et infractions mixtes ; et jusqu'à 95 % pour les infractions A&S.
2. Le taux de paiement augmente avec le revenu et le niveau de formation, tandis que les contrevenants les moins aisés ou moins diplômés ont plus souvent des dossiers en cours de paiement.
3. Un quart des dossiers SAC infligés aux mineurs d'âge concerne des catégories d'infractions potentiellement discriminatoires. Les personnes belges dont les parents sont d'origine africaine, américaine ou asiatique sont plus sanctionnés pour les mineurs que pour l'ensemble des contrevenants.

La **section 5** s'intéresse au (non-)paiement des SAC et à leur charge financière sur les personnes sanctionnées, eu égard à leur profil socio-économique. Elle aborde également la question spécifique des SAC infligées à des mineurs d'âge.

Les informations sur le montant des amendes, le statut des dossiers et la décision de sanction sont encodées différemment selon les communes. Nous n'avons pas de manière d'estimer la fiabilité de ces chiffres<sup>22</sup>, qui sont donc à prendre avec prudence.

### 5.1. Paiement des amendes SAC

Le **Tableau 16** montre le statut de paiement des dossiers SAC, toutes catégories confondues et selon les catégories d'infractions. On observe que les amendes SAC sont payées dans 62 % des dossiers et dans 85 % des dossiers si on inclut les SAC en cours de paiement.

L'amende est non-payée (8 %). C'est le cas lorsque le dossier est clôturé sans paiement pour l'une des raisons suivantes : avertissement<sup>23</sup>, classement sans suite, irrécouvrabilité, prescription ou annulation de l'amende.

Le dossier a un statut de paiement « inconnu » (29 %). Il s'agit de dossiers avec un montant d'amende connu mais qui n'ont pas d'information sur le statut de paiement. Certaines amendes ont probablement été payées, d'autres non, par conséquent, elles sont exclues de la suite de l'analyse, afin de ne pas fausser les résultats.

<sup>22</sup> Par exemple, il existe des cas d'incohérences entre variables : des dossiers dont le montant d'amende est fixé à 0 et la décision est prise d'infliger l'amende ; des dossiers dans lesquels le montant de l'amende est plus bas que le montant payé ; des dossiers en cours dont le montant est payé. Nous avons donc choisi de travailler à partir des cas cohérents pour l'ensemble des variables et de regrouper le reste des cas dans une catégorie « autre ».

<sup>23</sup> L'amende n'est pas infligée et la personne reçoit une mise en garde (peut être le cas lors de la première infraction par exemple)

Une mesure alternative<sup>24</sup> est mentionnée dans 10 à 11 % des dossiers<sup>25</sup> incivilités et infractions mixtes, mais presque jamais dans les dossiers d'arrêt et stationnement. Ces chiffres ne donnent néanmoins pas d'information sur la réussite de la mesure et l'annulation effective de l'amende au terme de la médiation.

Le dossier fait l'objet d'un cas spécifique non-couvert par les statuts précédents (3 %). Ces dossiers sont également exclus de la suite de l'analyse, afin de ne pas fausser les résultats.

Le **Tableau 17** illustre que la proportion d'amendes payées ou en cours de paiement varie néanmoins fortement selon les types de SAC : tandis que les SAC arrêt et stationnement sont très majoritairement payées ou en cours de paiement (94 %), les infractions SAC incivilités sont payées ou en voie de paiement dans 60 % des cas. Les infractions mixtes montrent des proportions similaires aux SAC incivilités.

**En somme, les amendes SAC sont donc majoritairement payées, mais dans une moindre mesure pour les infractions incivilités ou mixtes comparativement aux infractions A&S.**

Statut de paiement	Dossiers SAC		Dossiers SAC avec statut de paiement connu	
	#	%	#	%
<b>Amende payée</b>	25 029	42,1 %	25 029	61,8 %
<b>En cours de paiement</b>	9 458	15,9 %	9 458	23,4 %
<b>Amende non payée</b>	4 903	8,2 %	4 903	12,1 %
<b>Amende (statut inconnu)</b>	17 256	29,0 %	/	/
<b>Mesure alternative</b>	1 108	1,9 %	1 108	2,7 %
<b>Autres cas</b>	1 764	3,0 %	/	/
<b>Total</b>	<b>59 518</b>	<b>100,0 %</b>	<b>40 498</b>	<b>100 %</b>

Tableau 16 : Statut de paiement – tous dossiers SAC

Catégorie d'infraction ►	# dossiers			% dossiers		
	Mixtes	Incivilités	A&S	Mixtes	Incivilités	A&S
<b>Paiement ▼</b>						
<b>Amende payée</b>	314	3 297	21 412	29,8	33,6	72,3
<b>En cours de paiement</b>	342	2 577	6 535	32,4	26,3	22
<b>Amende non-payée</b>	280	2 959	1 660	26,6	30,2	5,6
<b>Mesure alternative</b>	118	965	25	11,2	9,9	0,1
<b>Total</b>	<b>1 054</b>	<b>9 798</b>	<b>29 632</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Tableau 17 : Statut de paiement selon les catégories d'infractions SAC

24 Au travers de la variable indiquant la décision de sanction, des informations concernant le recours aux mesures alternatives sont mentionnées dans les dossiers de la province du Hainaut et de 6 communes : Mons, Bruges, Woluwé-Saint-Lambert, Ixelles, Liège.

25 Majoritairement dans la commune de Bruges.

## 5.2. Montant des amendes SAC

Le montant des amendes est calculé sur l'ensemble des dossiers SAC qui mentionnent un montant<sup>26</sup>.

Le **tableau 18** montre que le montant médian de l'amende est de 100 € pour les infractions incivilités, de 120 € pour les infractions mixtes et de 58 € pour les infractions arrêt et stationnement. En règle générale, le montant d'une SAC incivilités est donc près du double de celui d'une SAC arrêt et stationnement.

€	minimum	maximum	Moyenne / gemiddelde	Médiane / mediaan
<b>Incivilités / Overlast</b>	15	1000	111,6	100
<b>Infractions mixtes / gemengde inbreuken</b>	25	500	137,0	120
<b>Arrêt et stationnement / Stilstaan en parkeren</b>	16 <sup>27</sup>	1000 <sup>28</sup>	85,9	58
<b>Total</b>	15	1000	90,5	80

Tableau 18 : Montants des amendes par catégorie d'infraction SAC

## 5.3. Le paiement des SAC selon les caractéristiques sociales des personnes

### 5.3.1 Le paiement des SAC selon le revenu

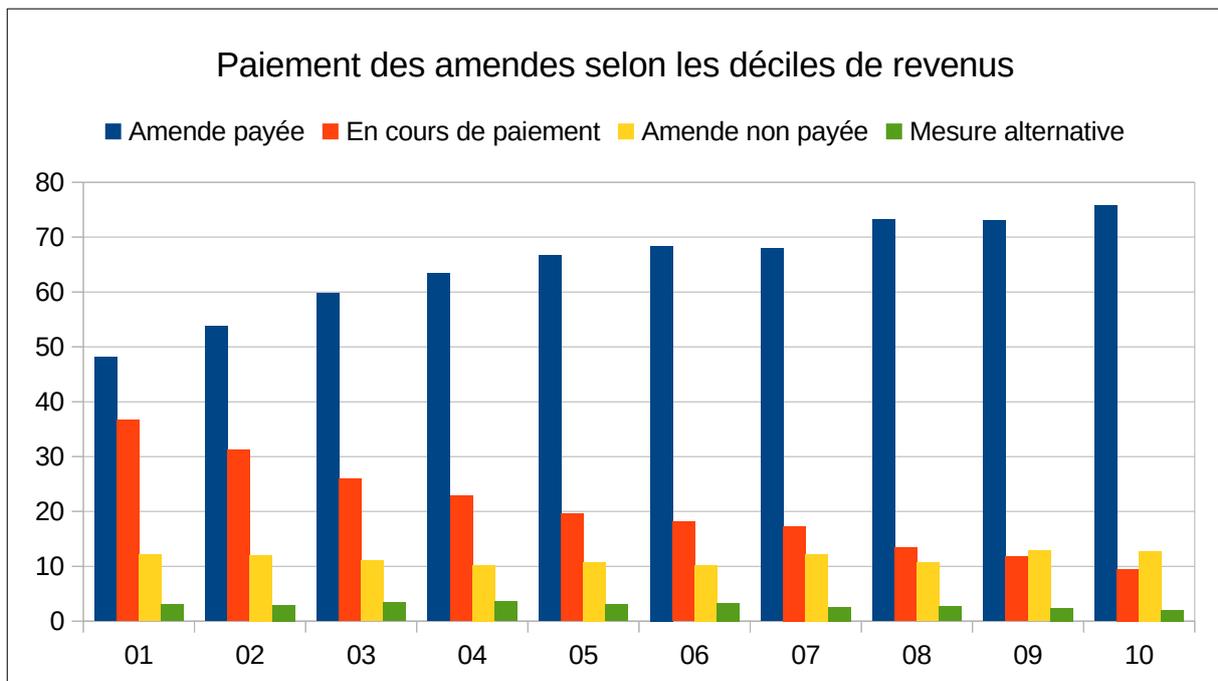
On peut voir sur le **tableau 19** que le statut de paiement des dossiers varie en fonction du niveau de revenus des contrevenants. Pour les contrevenants des 3 derniers déciles, environ 70 % des amendes sont payées, tandis que cette proportion est de 50 % pour les contrevenants des deux premiers déciles. La part des amendes non-payées reste toutefois stable quel que soit le décile, autour de 10 %. En revanche, les amendes en cours de paiement sont plus nombreuses parmi les contrevenants aux revenus les plus faibles, suggérant des difficultés de paiement de la SAC pour les personnes à faibles revenus.

---

<sup>26</sup> 54.591 dossiers

<sup>27</sup> Les montants minimum et maximum des infractions A&S posent question, dans la mesure où ces montants sont à priori fixés d'avance à 58 € et 116 €. Erreur ?

<sup>28</sup> ibid



*Tableau 19 : Statut de paiement des dossiers selon le revenu des contrevenants*

### **5.3.2 Le paiement des SAC selon le niveau de formation**

Le statut des amendes varie également selon le niveau de formation des personnes sanctionnées. On peut en effet voir sur le [tableau 20](#) que les amendes sont d'autant plus payées que le niveau de formation est élevé. On y lit également que plus d'amendes sont en cours de paiement auprès des personnes ayant un niveau de formation plus faible et que le recours aux mesures alternatives augmente pour les personnes ayant un niveau de formation de l'enseignement supérieur de type court. **Le niveau de formation apparaît donc corrélé avec le (non-)paiement des SAC.**

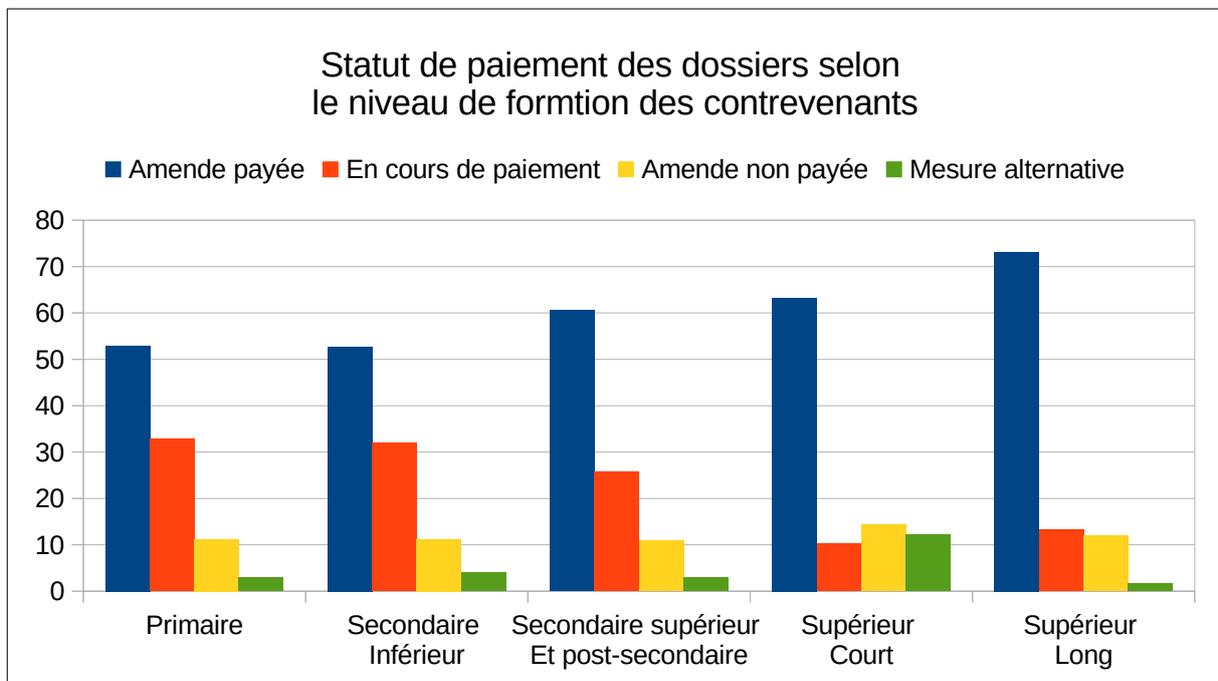


Tableau 20 : Statut de paiement selon le niveau de formation des contrevenants

## 5.4. Les SAC infligées aux mineurs d'âge

### 5.4.1 Des mineurs d'âge plus sanctionnés pour des catégories de SAC potentiellement discriminatoires

Un total de 832 dossiers SAC a été attribué à des mineurs, ce qui représente 2,6 % de l'ensemble des dossiers analysés dans cette étude<sup>29</sup>. Parmi ces dossiers SAC impliquant des mineurs, 3 dossiers concernent des enfants âgés de moins de 9 ans, et 56 dossiers concernent des infractions incivilités impliquant des enfants de 10 à 13 ans. Ce chiffre interpellant : **7 % des dossiers SAC mineurs concernent des enfants sous l'âge légal pour faire l'objet de sanctions**. Il soulève donc des interrogations : s'agit-il d'erreurs d'encodage ou d'un usage inapproprié du dispositif ?

*L'illustration 11* montre que les dossiers SAC mineurs concernent majoritairement des incivilités (64 %), des infractions A&S (28 %) et, dans une moindre mesure, des infractions mixtes (7,5 %). Comparé à la répartition des catégories SAC pour tous les contrevenants<sup>30</sup>, les SAC mineurs concernent plus d'infractions incivilités, plus d'infractions mixtes et moins d'infractions arrêt et stationnement.

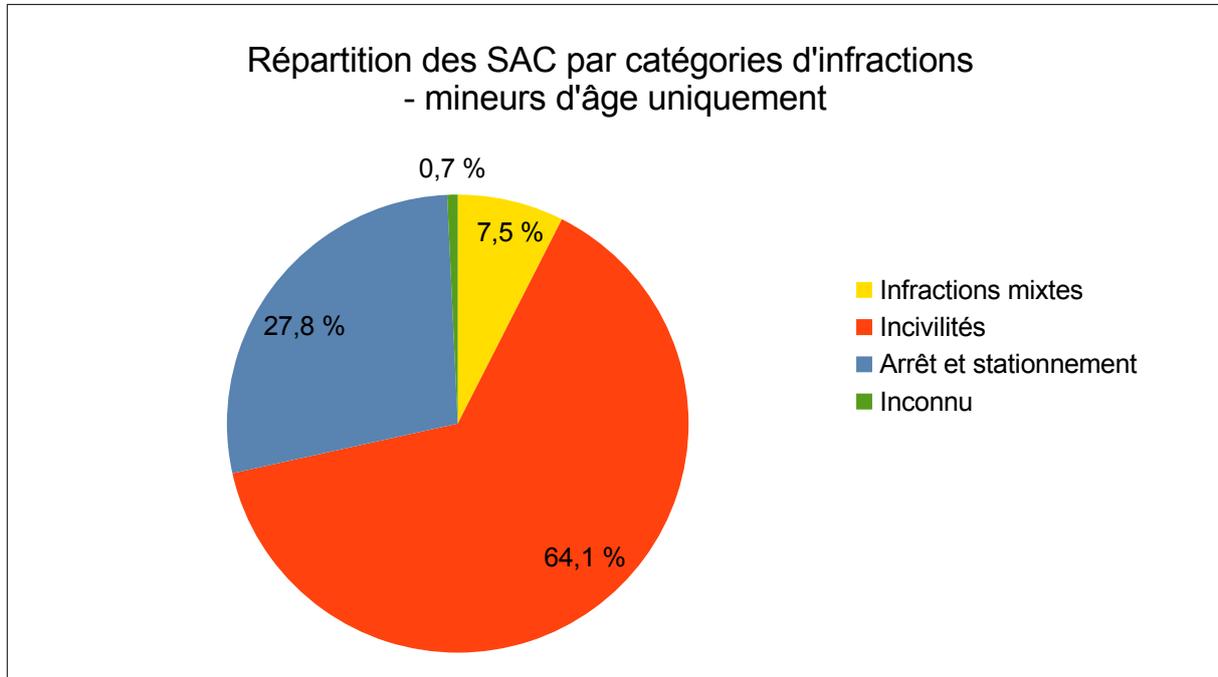
Plus précisément, au sein des infractions mixtes et incivilités (*Tableau 21*), les dossiers mineurs concernent en premier lieu des infractions liées au non-respect des prescriptions relatives à la collecte des déchets ou dépôt clandestin (40 %), suivi des infractions « cracher, uriner, déféquer » (14 %) et « souiller ou endommager l'espace public » (9 %).

Cette répartition des catégories de SAC est similaire à celle des dossiers concernant l'ensemble des contrevenants. Néanmoins, plus de catégories à risques de discrimination apparaissent pour les

<sup>29</sup> Sur les 31.987 dossiers dont le RN (pseudonymisé) est connu

<sup>30</sup> Voir *illustration 1*

dossiers mineurs, telles que « cracher, uriner, déféquer », « injonctions et manque de respect », « rassemblements », et nous pouvons y ajouter « entraver le passage des gens »<sup>31</sup>. Ces catégories potentiellement discriminatoires concernent 26,4 % des dossiers SAC mineurs. **Les mineurs semblent d'autant plus à risque que l'ensemble des contrevenants, pour lesquels ce taux est de 12 %**<sup>32</sup>.



*Illustration 11 : Répartition des SAC par catégories d'infractions – mineurs d'âge uniquement*

31 Dans le rapport juridique, cette catégorie n'est pas citée spécifiquement comme catégorie à risque de discriminations, mais elle apparaît dans la section qui examine les règlements mendicité.

32 Voir [Tableau 4](#)

	Catégorie SAC spécifique	Specifieke GAS-categorie	# dossiers	% dossiers	Infraction à risque de discrimination / Overtreding met risico op discriminatie
1	Non respect des prescriptions relatives à la collecte des déchets, et dépôt clandestin	Niet-naleving van de voorschriften inzake afvalinzameling en sluikstorten	238	40 %	
2	Cracher, uriner, déféquer	Spuwen, urineren, defeceren	84	14,1 %	x
3	Souiller ou endommager l'espace public	Bevuilen of beschadigen van de openbare ruimte	55	9,2 %	
4	Injonctions et manque de respect	Bevelen negeren en gebrek aan respect	44	7,4 %	x
5	Bombes, sprays et substances nocives (gaz hilarant)	Bommen, sprays en schadelijke stoffen (lachgas)	27	4,5 %	
6	Tapage nocturne	Nachtlawaai	22	3,7 %	
7	Vol	Diefstal	18	3,0 %	
8	Vandalisme	Vandalisme	17	2,9 %	
9	Entraver le passage de gens	Doorgang van mensen hinderen	16	2,7 %	x
3	Activités incommodantes ou dangereuses non spécifiées	Niet-gespecificeerde hinderlijke of gevaarlijke activiteiten	10	1,7 %	
10	Récipients en verre	Glazen flessen en potten	9	1,5 %	
11	Déchets autre	Overig afval	8	1,3 %	
12	Rassemblements	Bijeenkomsten	8	1,3 %	x
	Sous-total pour les 13 infractions les plus fréquentes Subtotaal voor de 13 meest voorkomende overtredingen		556	93,4 %	
	Total tous dossiers SAC mineurs incivilités et mixtes Totaal minderjarige GAS-dossiers voor overlast en gemengde inbreuken		595	100 %	

Tableau 21 : Catégories d'infractions SAC – mineurs uniquement

## 5.4.2 Profil démographique des mineurs

Les mineurs garçons reçoivent plus de SAC que les mineures filles : dans l'échantillon des données analysées, 67 % des mineurs sont des garçons, contre 32,6 % de filles. L'écart fille-garçon est plus fort que pour les contrevenants adultes<sup>33</sup>.

Le **Tableau 22** montre l'origine nationale des mineurs et celle de leurs parents. On observe que 86 % des mineurs sont de nationalité belge. Parmi ceux-ci, 41 % sont Belges d'origine belge, 19 % sont d'origine européenne et 20 % sont d'origine africaine. **Ainsi la majorité des contrevenants mineurs sont non-belges (14 %) ou sont Belges avec des parents de nationalité non-belge (44,9 %)**

Comparé aux origines nationales de l'ensemble des contrevenants, on constate pour les mineurs une augmentation de la proportion de Belges de parents d'origine africaine<sup>34</sup>, et une augmentation de la proportion de Belges de parents d'une autre origine (principalement Asie et Amérique)<sup>35</sup>. **Comparativement, les personnes belges dont les parents sont d'origine africaine, américaine ou asiatique sont plus sanctionnées pour les mineurs que pour l'ensemble des contrevenants de même origine.**

Nationalité des parents / Nationaliteit van de ouders ►	Belgique België	Europe Europa	Afrique Africa	Autre Overig	Total Totaal
Nationalité / Nationaliteit ▼					
Belgique / België	41,1 %	18,7 %	19,5 %	6,7 %	<b>86,1 %</b>
Europe / Europa	-	5,9 %	0,4 %	1,6 %	<b>7,8 %</b>
Afrique / Africa	-	-	4,1 %	-	<b>4,1 %</b>
Autre <sup>36</sup> / Overig	-	0,2 %	-	1,7 %	<b>1,9 %</b>
<b>Total / Totaal</b>	<b>41,1 %</b>	<b>24,8 %</b>	<b>24,0 %</b>	<b>10,0 %</b>	<b>100 %</b>

Tableau 22 : Origine nationale et origine nationale des parents – mineurs uniquement

33 Comparé à 60,6 % d'hommes et 39,4 % de femmes pour l'ensemble des contrevenants ([section 3.2.2](#))

34 19,5 % de mineurs sont Belges avec des parents d'origine africaine, comparé à 12,9 % pour l'ensemble des contrevenants ([section 3.2.3](#))

35 6,7 % de mineurs sont Belges avec des parents d'une autre origine, comparé à 4,3 % pour l'ensemble des contrevenants ([section 3.2.3](#))

36 Asie, Amérique, Océanie

## Conclusions

Les données utilisées dans cette étude présentent certaines limites, tant en termes de représentativité géographique que de cohérence entre les sources. En conséquence, les résultats doivent donc être interprétés avec prudence et considérées comme des tendances observées dans l'échantillon disponible, et non comme des généralisations valables à l'échelle nationale.

Les principaux résultats du volet quantitatif permettent de dresser un tableau détaillé des caractéristiques démographiques et socio-économiques des individus concernés, ainsi que des caractéristiques géographiques des lieux d'infractions.

Tout d'abord, les infractions les plus fréquentes dans les catégories incivilités ou infractions mixtes concernent les infractions liées à la propreté et à la gestion des déchets. Le non-respect des prescriptions relatives à la collecte des déchets ou les dépôts clandestins représentent à lui seul la moitié des infractions incivilités recensées **(H1)**.

Une forte majorité des contrevenants sont des hommes jeunes, souvent issus de milieux moins favorisés, comme en témoigne la sur-représentation de certaines catégories socio-démographiques vulnérables. En effet, les personnes ayant un faible niveau d'instruction, inactives (étudiants, chômeurs) ou disposant de faibles revenus sont proportionnellement plus sanctionnées. Ces résultats mettent en évidence une relation significative entre l'exposition aux amendes SAC et des formes de vulnérabilité sociale et résidentielle **(H2)**.

De plus, les personnes confrontées à des conditions de logement délicates (faible espace par occupant) sont également proportionnellement sur-représentées parmi les contrevenants. Cette situation peut entraîner une plus grande présence dans l'espace public et, par conséquent, un risque accru de sanctions administratives **(H3)**.

En ce qui concerne les lieux d'infractions, les quartiers de standing socio-économique plus faibles enregistrent davantage de SAC que les quartiers plus aisés. La géographie des infractions révèle également une forte concentration dans des quartiers urbains à forte densité, où les caractéristiques démographiques incluent une population jeune, souvent sans enfants, avec un taux d'immigration élevé et une mobilité résidentielle importante **(H4)**. En somme, les amendes SAC ne paraissent pas distribuées de manière aléatoire, mais semblent refléter des inégalités profondes qui lient la vulnérabilité sociale et résidentielle à l'exposition aux sanctions administratives.

Le rapport entre le niveau de paiement des amendes et les caractéristiques socio-économiques des contrevenants est également significatif **(H5)**. Il apparaît que les individus issus de milieux plus favorisés, ayant un revenu plus élevé et un niveau de formation plus élevé, sont plus enclins à payer leurs amendes. En revanche, les personnes les moins bien loties, souvent moins éduquées, ont davantage de difficultés à régler leurs amendes, et une part élevée d'entre elles se trouvent avec des dossiers en cours de paiement. Cette distinction révèle un aspect préoccupant de l'équité dans la gestion des amendes SAC, qui semble disproportionnellement pénaliser les populations déjà fragilisées, pouvant ainsi créer ou renforcer un cycle de précarité économique et sociale.

Parmi les dossiers impliquant des mineurs, un quart des dossiers représentent des infractions à risque de discrimination (« cracher, uriner, déféquer », « injonctions et manque de respect », « rassemblements », « entraver le passage des gens »). Les mineurs d'origine étrangère, en particulier ceux dont les parents sont originaires d'Afrique, d'Amérique ou d'Asie, sont plus fréquemment sanctionnés que l'ensemble des contrevenants de même origine. Cette tendance suggère des biais potentiels dans la répartition des sanctions, peut-être en raison de certains stéréotypes ou d'une sensibilisation différente à certaines normes dans des contextes culturels variés.

*In fine*, ces résultats suggèrent qu'il est nécessaire que les politiques de sanction prennent mieux en compte les inégalités sociales, résidentielles et économiques. Une approche plus équitable pourrait impliquer des solutions adaptées aux réalités socio-économiques des populations concernées, ainsi qu'une attention particulière à la prévention et à l'éducation dans les quartiers les plus vulnérables.

## 6. Annexes

### 6.1. Collecte des données

#### 6.1.1 Résumé des accords de participations des communes

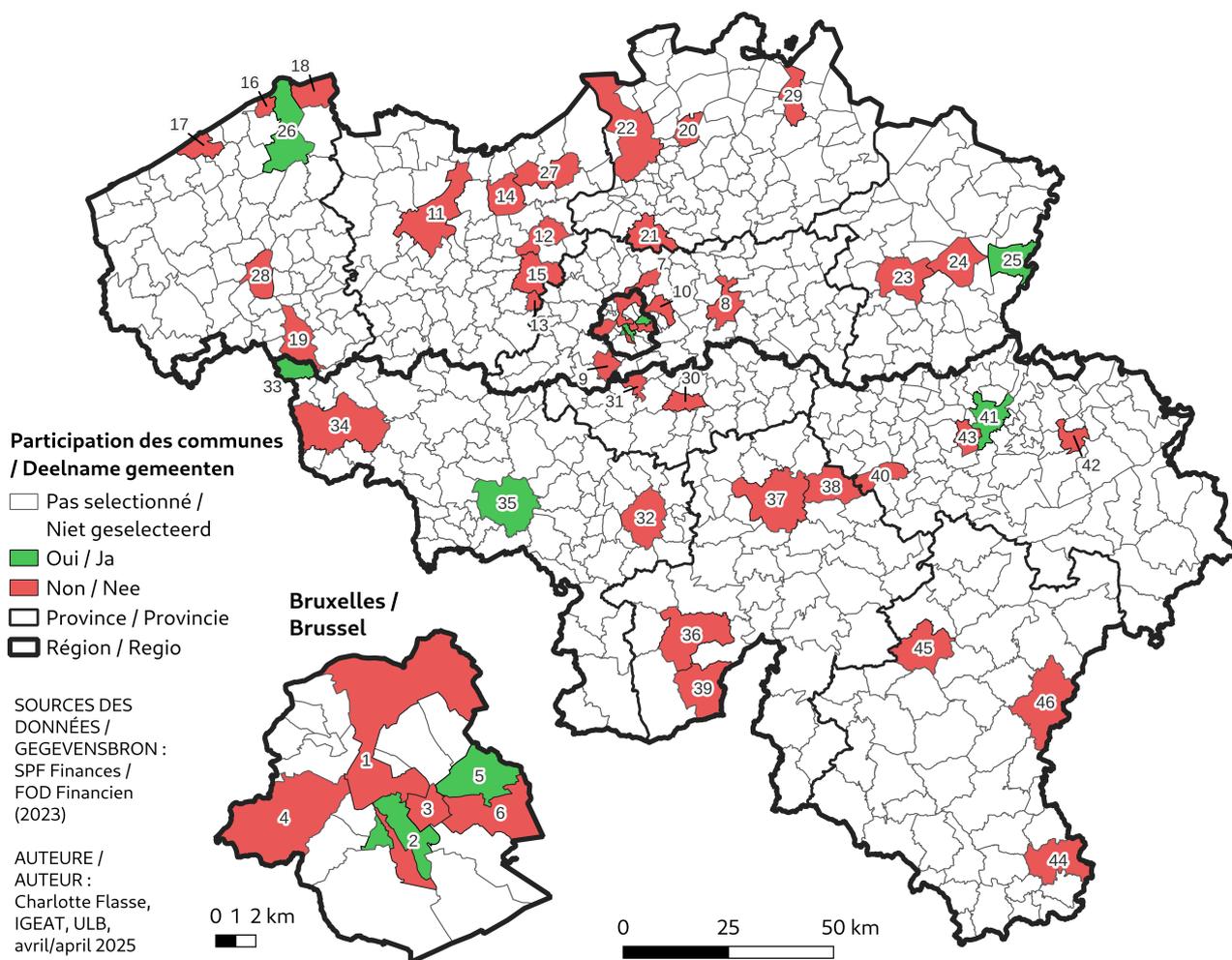
Parmi les 46 administrations communales qui ont été contactés au final, sept villes et communes ont donné leur accord de participer à l'analyse quantitative approfondie (*Tableau 23*) dont deux à Bruxelles : Woluwé-St-Lambert et Ixelles, deux en Flandre : Maasmechelen et Bruges, et trois en Wallonie : Mons, Liège et Mouscron (*Illustration 12*)

Parmi les administrations provinciales, uniquement la Province du Hainaut (en Wallonie) a donné son accord (*Illustration 13*). La Province du Hainaut assure la gestion des SAC de 56 communes.

	Région / Regio	Oui / Ja	Non / Nee	Total / Totaal
<b>Communes / Gemeenten</b>	Bruxelles / Brussel	2	4	<b>6</b>
	Flandre / Vlaanderen	2	21	<b>23</b>
	Wallonie / Wallonië	3	14	<b>17</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>39</b>	<b>46</b>
<b>Provinces / Provincies</b>	Flandre / Vlaanderen	0	4	<b>4</b>
	Wallonie / Wallonië	1	4	<b>5</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>9</b>

*Tableau 23 : Nombre d'administrations communales et provinciales participantes à l'étude – répartition par région*

**INSEAC : Accord de participation des communes belges à l'étude /  
Deelnemingsovereenkomst van Belgische gemeenten aan de studie**



**BRUXELLES / BRUSSEL :**

- 1 - Bruxelles / Brussel
- 2 - Ixelles / Elsene
- 3 - Etterbeek
- 4 - Anderlecht
- 5 - Woluwe-Saint-Lambert / Sint-Lambrechts-Woluwe
- 6 - Woluwe-Saint-Pierre / Sint-Pieters-Woluwe

**FLANDRE / VLAANDEREN :**

- 7 - Vilvorde / Vilvoorde

- 8 - Louvain / Leuven
- 9 - Beersel
- 10 - Zaventem
- 11 - Gand / Gent
- 12 - Termonde / Dendermonde
- 13 - Denderleeuw
- 14 - Lokeren
- 15 - Alost / Aalst
- 16 - Blankenberge
- 17 - Ostende / Oostende
- 18 - Knokke-Heist
- 19 - Courtrai / Kortrijk
- 20 - Schilde
- 21 - Malines / Mechelen
- 22 - Anvers / Antwerpen

23 - Hasselt

- 24 - Genk
- 25 - Maasmechelen
- 26 - Bruges / Brugge
- 27 - Saint-Nicolas / Sint-Niklaas
- 28 - Roulers / Roeselare
- 29 - Turnhout

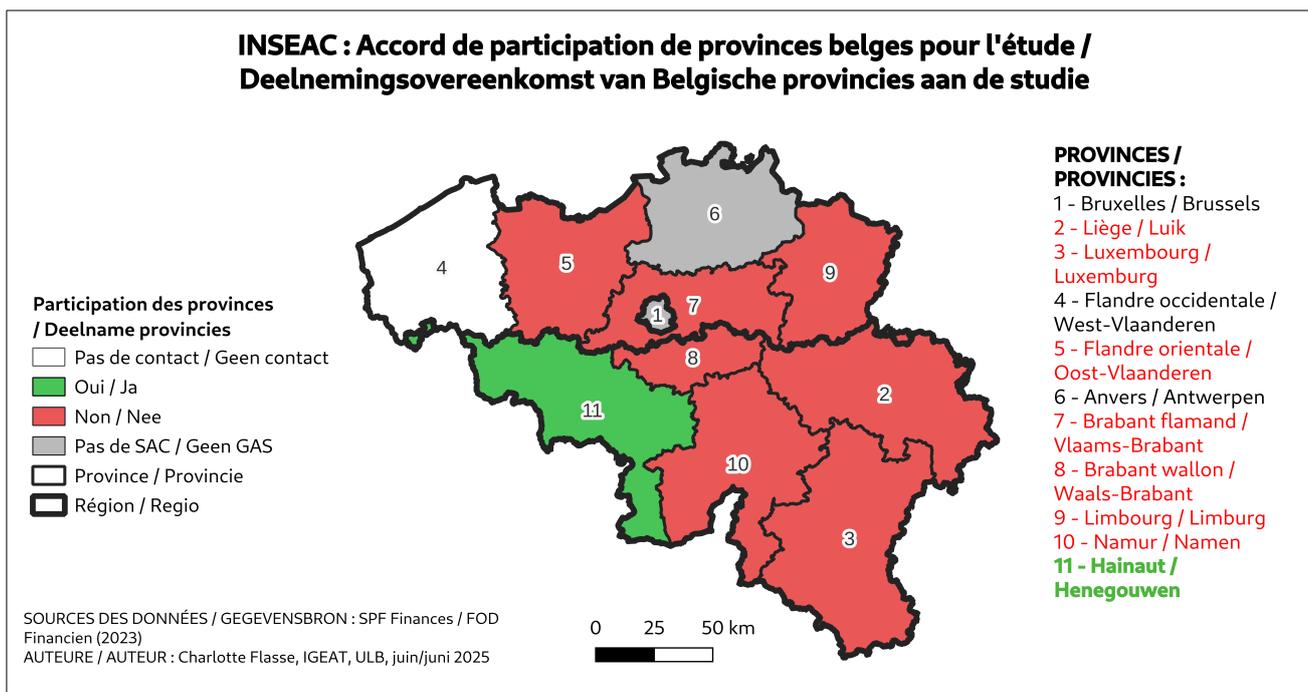
**WALLONIE / WALLONIË :**

- 30 - Ottignies-Louvain-la-Neuve
- 31 - Waterloo
- 32 - Charleroi

**33 - Mouscron / Moeskroen**

- 34 - Tournai / Doornik
- 35 - Mons / Bergen
- 36 - Philippeville
- 37 - Namur / Namen
- 38 - Andenne
- 39 - Viroinval
- 40 - Huy / Hoei
- 41 - Liège / Luik
- 42 - Verviers
- 43 - Seraing
- 44 - Arlon / Aarlen
- 45 - Nassogne
- 46 - Bastogne / Bastenaken

Illustration 12 : Accord de participation des communes belges à l'étude



*Illustration 13 : Accord de participation des provinces belges à l'étude*

### 6.1.2 Résumé des raisons de non-participation des communes

Étant donné le nombre important d'administrations n'ayant pas donné d'accord pour participer à l'étude, il nous a semblé pertinent d'analyser les **raisons de leur non-participation / freins / réticences / absence de réponse**. S'agit-il d'un simple oubli, un manque de temps ou de ressources, d'une forme de réticence à voir leurs pratiques analysées à des fins de recherche, ou encore d'une crainte d'être indirectement mis en cause (compte tenu que le sujet de l'étude porte sur les risques de discrimination) ?

Le **Tableau 24** présente un résumé des raisons d'une absence d'accord de participation des 39 administrations communales et des 9 administrations provinciales. Certaines administrations ayant mentionné plusieurs motifs, le nombre total de raisons peut dépasser celui des administrations concernées<sup>37</sup>.

Parmi les 39 administrations communales non-participantes, huit ne pouvaient pas participer car la les SAC sont gérées à d'autres niveaux (gestion au niveau de la province ou par zone de police), ou la commune était passée en affaires courantes (en effet, la période de contact des communes était lors des élections locales), ou il n'y avait peu de dossiers SAC et donc il a été décidé de ne pas poursuivre la demande.

Un nombre important d'administrations communales :

- n'ont pas répondu à notre demande (4 administrations communales)
- ont mentionné un manque de moyens ou d'autres priorités (11 administrations communales)
- n'ont pas fourni de réponse définitive dans les délais (13 administrations communales), malgré une période d'environ sept mois – de septembre 2024 au 31 mars 2025 – ainsi que

<sup>37</sup> Le [tableau complet](#) est consultable en ligne

plusieurs relances, et un report progressif de la date limite de réception des données afin d'augmenter les chances d'obtenir des accords.

Peu d'administrations communales ont explicitement cité la nature personnelle des données, ou un refus du DPO, comme raison de refus, ce qui suggère que ces éléments étaient rarement un frein à la participation.

Du côté des administrations provinciales, une raison supplémentaire de non-participation s'ajoute à celles déjà évoquées par les communes. En effet, les communes peuvent déléguer la gestion de leurs SAC à l'administration provinciale par le biais d'une convention. Certaines provinces ont indiqué qu'une participation à l'étude nécessiterait une adaptation individuelle des conventions avec chacune des communes concernées, une tâche jugée disproportionnée en termes de temps et ressources que cela impliquerait. Néanmoins, toutes les provinces n'ont pas interprété que leur participation impliquerait cette adaptation et la province participante a simplement informé les communes dont elle fait la gestion SAC de l'utilisation de leurs données à des fins de recherche.

Raison de non-participation	Communes / Gemeenten				Provinces / Provincies		
	Bruxelles	Flandre	Wallonie	TOTAL	Flandre	Wallonie	TOTAL
Pas de gestion de SAC / Geen beheer van GAS-boetes	-	2	4	6	1	-	1
En affaires courantes (élections) / In lopende zaken (verkiezingen)	-	1	-	1	-	-	-
Très peu de SAC (pas poursuivi par l'ULB) / Zeer weinig GAS-dossiers (niet opgevolgd door de ULB)	-	-	1	1	-	-	-
Aucune réponse / Geen antwoord	-	2	2	4	-	-	-
Pas de décision définitive (dans les 6 mois) / Geen definitieve beslissing (binnen de 6 maanden)	3	1	-	4	-	-	-
Pas de raison donnée / Geen reden opgegeven	-	8	1	9	2	-	2
Manque de ressources ou de moyens / d'autres priorités Gebrek aan middelen of aan personeel / andere prioriteiten	-	7	4	11	1	1	2
Avis non-favorable du DPO / nature des données Ongunstig advies van de DPO / aard van de gegevens	1	-	2	3	-	1	1
Décision négative du Conseil / Collège communale Negatief besluit van de Gemeenteraad / Het College van Burgemeester en Schepenen	1	2	1	4	-	-	-
Nécessité d'adapter les conventions avec les communes (provinces uniquement) Aanpassing van de overeenkomsten met de gemeenten vereist (enkel voor provincies)	-	-	-	-	-	2	2

Tableau 24 : Résumé des raisons de non-accord de participation des 39 administrations communales et des 9 administrations provinciales

## 6.2. Description des données demandées

### 6.2.1 Dossiers SAC provenant des administrations communales et provinciale

Les infractions SAC peuvent être rassemblées en deux grands groupes : les « incivilités » et infractions mixtes (GAS 1-2-3 en Flandre) et les infractions « Arrêt et stationnement » (GAS 4 en Flandre). Pour l'analyse quantitative, nous avons priorisé d'obtenir des données sur les incivilités et infractions mixtes. En effet, d'un point de vue pratique, les infractions A&S ne sont pas toujours encodées avec le numéro de registre national, mais plutôt avec la plaque d'immatriculation de la DIV. Par ailleurs, les infractions A&S sont soumises à une procédure dérogatoire, simplifiée et moins contraignante que la procédure SAC ordinaire qui s'applique aux infractions administratives et autres infractions mixtes (voir rapport juridique), ce qui les rapproche du contentieux pénal de roulage.

Les informations relatives à la personne sanctionnée, ainsi que relatives au dossier SAC ont été demandées aux administrations communales et provinciales participantes. Le numéro de registre national a été demandé afin de permettre l'opération de la jointure avec les données socio-économiques de Statbel (*voir section suivante*). Le code postal du contrevenant permet de distinguer si les contrevenantes habitent ou non la commune.

Pour chaque dossier est demandé :

- la **date** – pour s'assurer que la sanction a été attribuée durant la période d'étude
- le **lieu de constat** – pour évaluer si une géographie particulière existe dans l'attribution des sanctions
- la **base légale / le motif** – pour évaluer quelles sont les causes principales d'attribution de sanction
- le **montant** – pour évaluer le poids de la sanction au regard du budget des ménages
- le **statut** – pour savoir dans quelle mesure les amendes sont effectivement payées ou non, ou si une mesure alternative a été préférée.

## 6.2.2 Données socio-économiques individuelles fournies par Statbel

Des données administratives socio-économiques rassemblées par l'Office national des statistiques (Statbel) du SPF Économie, ont été couplées aux données SAC des administrations communales et provinciales (voir section précédente)

### *Période des données*

Toutes les données couvrent la période de l'année 2021 et proviennent du Censur 21, et de la base de données du revenu disponible administratif (ADI), à l'exception des données sur les secteurs statistiques de résidence au premier janvier, qui couvrent les années 2011 à 2023.

### *Contenu des données*

Le contenu des données est résumé ci-dessous et repris en détail dans le Tableau 25 :

- **logement** – afin d'évaluer les conditions de logement des personnes sanctionnées et vérifier l'hypothèse selon laquelle de mauvaises conditions de logement amènent les personnes à passer plus de temps dans l'espace public et à être plus exposées aux SAC.
- **travail** – afin de mesurer la dépendance à la voiture, y compris en lien avec la profession
- **caractéristiques sociales** – afin d'évaluer l'appartenance à des groupes susceptibles d'être ciblés (âge, sexe, etc)
- **secteur statistique de résidence au 1<sup>o</sup> janvier** pour les années 2011-2023 – afin de lier un lieu de résidence aux sanctions, et donner des indications quant à la stabilité résidentielle du contrevenant, et la familiarité avec le quartier.
- **caractéristiques ménages** (régime de propriété, position dans le ménage, taille du ménage etc) afin de comparer différents profils de ménages selon leurs caractéristiques
- **revenus** (type de revenus du ménage, et décile de revenus équivalents par ménage) – afin d'avoir une indication sur les sources de revenus, et évaluer les éventuels impacts financiers des SAC sur le budget familial (directs ou indirects)
- **revenus (bornes)** – Les revenus équivalents correspondant à chaque décile permettront de rapporter le montant des sanctions (données SAC) au montant des revenus (grâce aux bornes et moyenne du décile)

Catégorie	Variables	Source
Logement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de pièces par logement (C21 : NOR)</li> <li>• Nombre de chambres par occupant (C21 : DRM)</li> <li>• Époque de construction (C21 : POC)</li> </ul>	Census 21
Travail	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situation sur le marché de l'emploi (C21 : CAS)</li> <li>• Statut professionnel (C21 : SIE)</li> <li>• Secteur économique (NACE à 2 chiffres) (C21 : IND)</li> <li>• Lieu de travail (C21 : LPW)</li> </ul>	Census 21
Caractéristiques sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Âge (C21 : AGE ou Registre)</li> <li>• Sexe (C21 : SEX ou Registre)</li> <li>• État-civil (C21 : LMS ou Registre)</li> <li>• Pays de citoyenneté (C21 : COC)</li> <li>• Pays de nationalité (C21 : CD_NATLTY_CLS)</li> <li>• Pays de nationalité des parents (C21 : CD_DSCNT_NATLTY)</li> <li>• Niveau de formation (ISCED_DET)</li> </ul>	Census 21
CSAB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secteur statistique de résidence C21</li> <li>• Secteurs statistiques de résidence au premier janvier pour les années 2011-2023 (CSAB)</li> </ul>	CSAB
caractéristiques ménages	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modalité de jouissance du logement (C21 : TSH)</li> <li>• Régime de propriété (C21 : OWS)</li> <li>• Position dans le ménage (C21 : TPH)</li> <li>• Type de ménage privé (C21 : HST)</li> <li>• Taille du ménage privé (C21 : SPH)</li> </ul>	Census 21
Revenus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revenu administratif disponible équivalent – définition Statbel (MS_EQ_ADI_STATBEL_MAX_2020)</li> </ul>	ADI
Revenus (bornes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revenus équivalents (en euros) correspondant à chacun des déciles (bornes des déciles de MS_EQ_ADI_STATBEL_MAX_2020).</li> </ul>	ADI

Tableau 25 : Description des données administratives Statbel

### 6.3. Catégorisation des infractions SAC

Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Catégorie 4
<b>Infractions routières</b>	Infractions routières	Infractions routières	Infractions routières
<b>Infractions mixtes</b>	Infractions mixtes	Infractions mixtes	Tapage nocturne
			Vol
			Vandalisme
			Graffiti
			Injures
	Voies de faits et violences légères		
<b>Incivilités (GAS 1)</b>	Dispositions générales	Dispositions générales	Injonctions et manque de respect
	Propreté et salubrité publique	Propreté de l'espace publique	Souiller ou endommager l'espace publique
			Cracher, uriner, déféquer
			Laisser ouvert ou fouiller les sacs poubelles, conteneurs
		Trottoirs, accotements et entretien et salubrité des propriétés et terrains	Trottoirs, accotements et entretien et salubrité des propriétés et terrains
		Plans d'eau, voies d'eau, canalisations	Plans d'eau, voies d'eau, canalisations
		Entretien et nettoyage des véhicules	Entretien et nettoyage des véhicules
		Évacuation de déchets	Non respect des prescriptions relatives à la collecte des déchets, et dépôt clandestin
			Incineration de déchets
			Déchets : autre
		Feux, fumées, poussières et odeurs	Feux, fumées, poussières et odeurs
	Propreté – Autre	Prophylaxie	
		Nourrissage d'animaux	
	Affichage	Affichage	
	Sécurité publique	Rassemblements	Rassemblements
		Activités ou comportements incommodes ou dangereuses	Entraver le passage de gens
			Activités incommodes ou dangereuses non spécifié
Comportement incivique			
Collectes, ventes et divertissements			
Mendicité			
Consommation d'alcool sur la voie publique			
Feu d'artifice			
Bombes, sprays et substances nocives (gaz hilarant)			
Promenades touristiques organisées			
Brocantes			
Natation en plein air			
Fontaines publiques			
Réceptifs en verre			
<b>Incivilités</b>		Fumer dans un établissement horeca	

Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Catégorie 4	
<b>(cont.)</b> <b>(GAS 1)</b>			Campement dans l'espace publique	
			Espaces verts et lieux publics	
			Cimetières	
		Ventes et distribution sur l'espace publique		Approcher ou d'accoster les passants sur la voie publique (ventes)
				Distribution de matériel imprimé
		Occupation privative de l'espace public et objets pouvant nuire par leur chute		Occupation privative de l'espace public et objets pouvant nuire par leur chute
				Plantations débordant sur l'espace publique
				Entraver la progression des passants
				Numérotation de maisons
				Terrasses commerciales
				Occupation privative de l'espace public autre
		Sécurité générale & incendies		Incendies et sinistres connexes
	Appel au secours abusif			
	Usage abusif de dispositifs placés dans l'espace public			
	Sécurité publique autre		Sécurité publique autre	
			Sécurité aires de jeux	
			Excursions touristiques	
			Réparer ou de démolir des édifices menaçant ruine	
			Violation du certificat de conformité pour les logements locatifs	
			Match de football	
			Véhicule non immatriculé sur la voie publique	
			Location de chambre	
	Nuisance sonore diurne	Nuisance sonore diurne	Nuisance sonore animale	
			Diffusion ou amplification de son	
			Nuisance sonore autre	
			Nuisance sonore diurne non spécifié	
			Engins à moteur	
			Alarmes	
	Animaux	Animaux	Souillures et dommages animales	
			Animaux : autre	
			Animaux sous contrôle	
	Autre	Autre : commerces, restauration et établissements	Autre : commerces, restauration et établissements	
			Autorisations délivrées par les autorités compétentes	
		Permis et autorisations	Permis d'environnement	
			Taxis	
		Autre	XV Août	
Autre				
<b>Inconnu</b>	<b>Inconnu</b>	<b>Inconnu</b>	<b>Inconnu</b>	

## 6.4. Construction de la typologie du niveau socio-économique

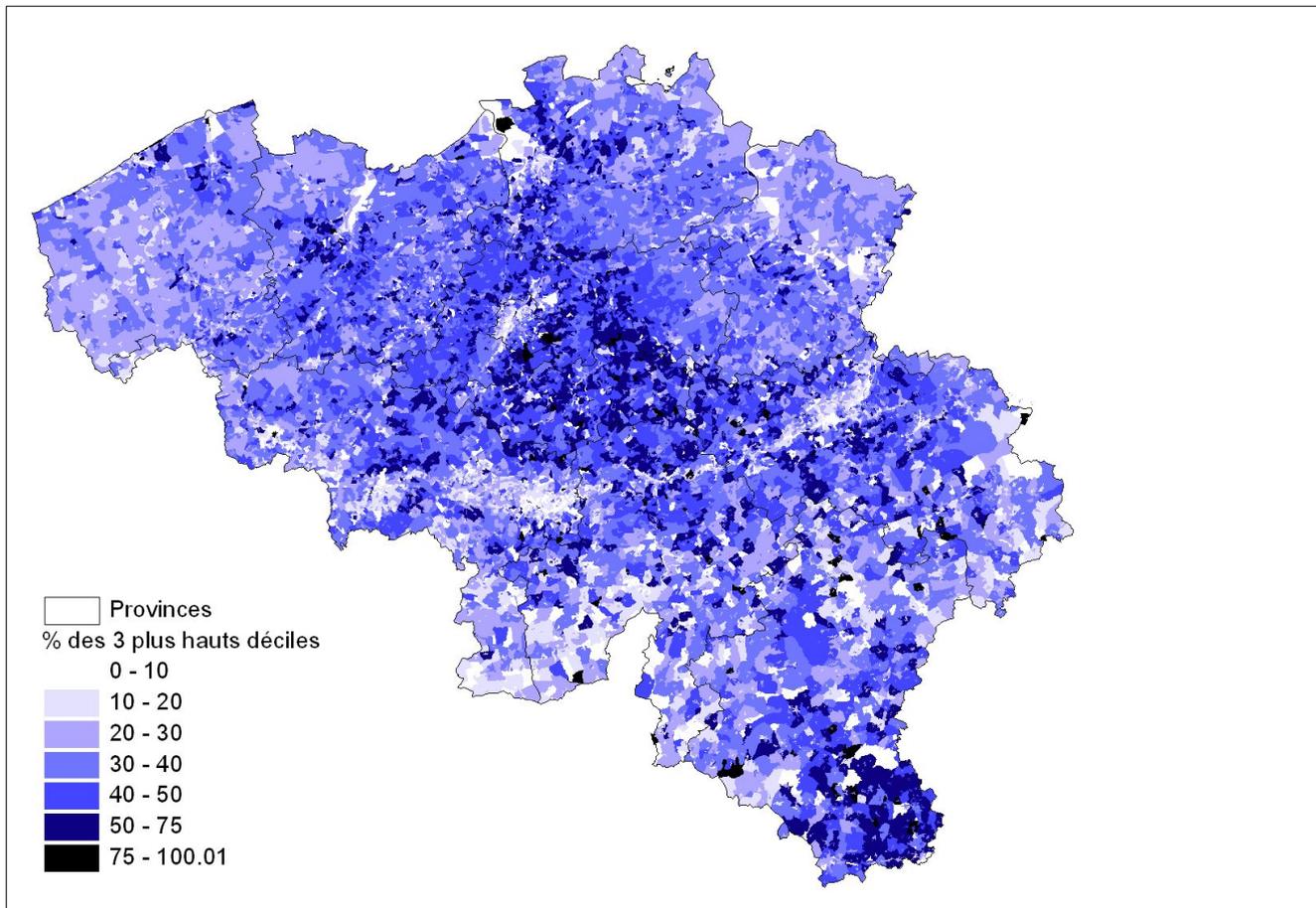
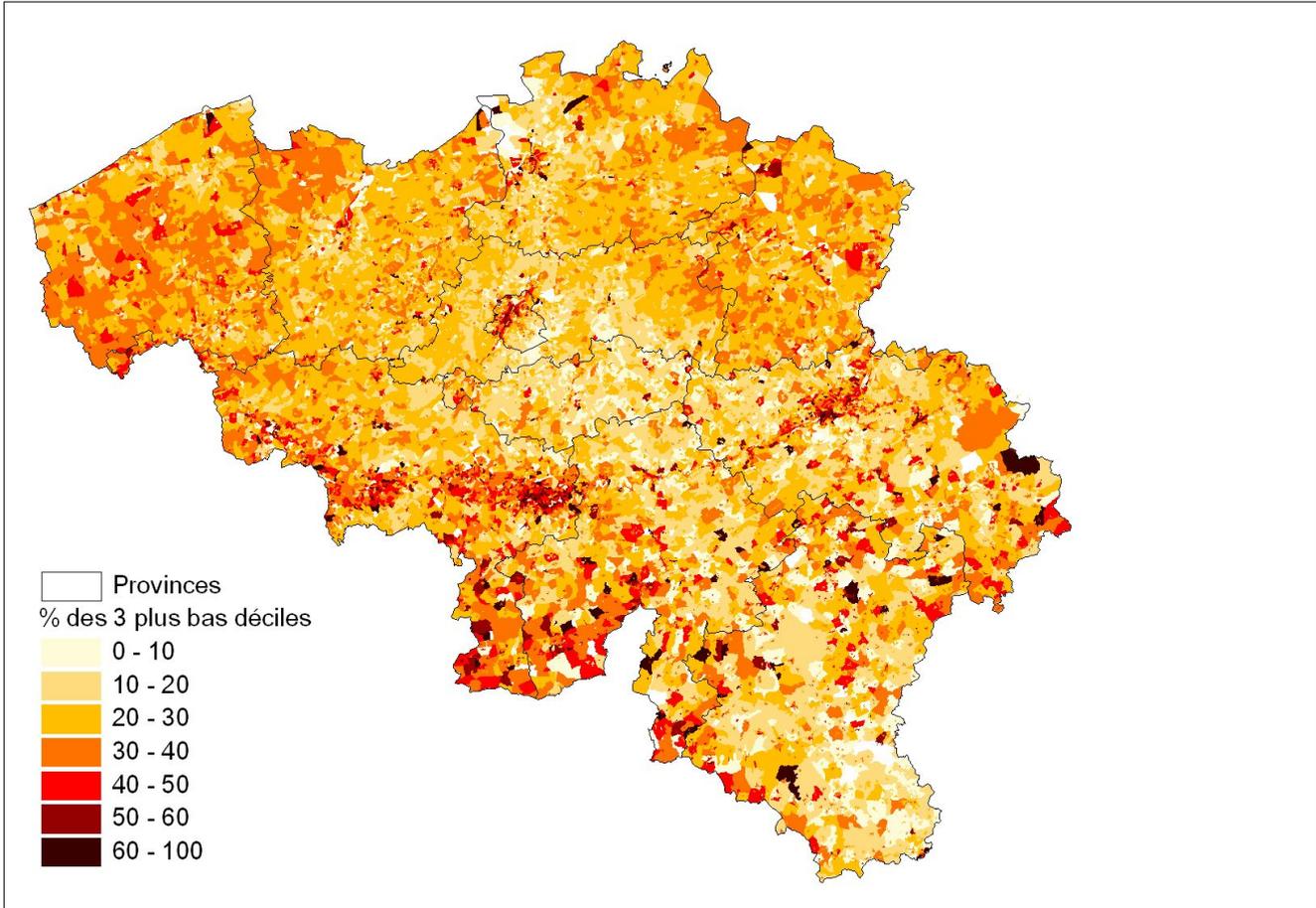
L'indicateur de stratification socioéconomique repose sur une analyse en composantes principales (ACP) pondérée effectuée à partir d'un ensemble de variables décrivant le capital humain et matériel des ménages :

- le plus haut diplôme dans le ménage (corrélation sur la première composante principale CP1 : 0,852) ;
- le plus haut diplôme relatif dans le ménage, ajusté en fonction de l'âge (0,822) ;
- le décile de revenu individuel le plus élevé dans le ménage (0,849) ;
- le revenu du ménage par unité de consommation (0,837) ;
- et le nombre de pièces par occupant (0,142).

La CP1 ainsi construite explique 57 % de la variance. Lorsque certaines de ces variables faisaient défaut, le score a été estimé par régression sur les variables disponibles, à condition que le  $R^2$  entre ces variables et la CP1 sur les observations complètes soit d'au moins 0,50.

Enfin, ce score a servi à créer un découpage en dix classes de taille égale en nombre de ménages (déciles), les bornes ayant été calculées avant l'imputation des valeurs manquantes ; de ce fait, les effectifs dans chaque classe ne sont pas strictement égaux, notamment en raison d'une surreprésentation de cas incomplets dans les extrémités de l'échelle socioéconomique (niveaux très faibles et très élevés, par exemple chez les fonctionnaires européens). Cette légère asymétrie sera corrigée dans une version ultérieure, mais est ici considérée comme négligeable dans le cadre de l'analyse.

Les deux cartes suivantes montrent la répartition spatiale des trois plus bas déciles et des trois plus hauts déciles.



## 6.5. Construction de la typologie des étapes du cycle de vie des personnes

La typologie a été construite à partir des trois premières composantes principales (CP) d'une analyse en composantes principales (ACP) non pondérée, réalisée sur un ensemble de variables décrivant le cycle de vie des ménages. Les tranches d'âge ont été choisies de manière à limiter le nombre de classes tout en respectant les ruptures logiques (par exemple, la distinction entre monoparentalité chez un parent chef de ménage et un chef de ménage probable enfant) ainsi que les oppositions spatiales mises en évidence par des ACP partielles sur des classes d'âges au sein d'un même type de ménage.

Les variables utilisées dans l'ACP rendent compte des parts suivantes au sein des ménages : personnes monoparentales par classes d'âge, personnes isolées par classes d'âge, couples sans enfant par classes d'âge, couples avec enfant(s) par classes d'âge et par tranche d'âge des enfants, ménages selon le nombre d'enfants (1, 2, 3+), ainsi que la part d'immigration internationale.

La typologie repose sur les trois premières CP, qui expliquent ensemble 53,9 % de la variance totale. Une classification ascendante hiérarchique a ensuite été appliquée sur ces CP, en utilisant un critère de minimisation de l'écart maximal entre les classes à chaque itération. Cette classification a été arrêtée à 70 groupes.

Dans un second temps, une analyse a été effectuée sur les 13 groupes les plus importants en termes d'effectifs, qui regroupent à eux seuls 99,2 % des ménages. Enfin, les 4 groupes de plus faibles effectifs (0,2 %, 0,6 %, 0,9 % et 1,1 %, soit 2,8 % au total), qui n'apportaient pas d'information substantielle supplémentaire par rapport aux groupes les plus proches (en termes de centroïdes), ont été fusionnés par commodité. La typologie finale ainsi obtenue comporte donc 9 groupes distincts.

	Part de la population	Part des ménages	Taux d'immigration internationale	Taux de rotation résidentielle
GR01	4,7	4,3	55	4
GR02	20,3	20,5	13	3
GR03	5,4	4,4	-18	-3
GR04	5,8	4,8	-23	-7
GR05	20,5	19,0	-21	-4
<b>GR06</b>	<b>9,6</b>	<b>12,5</b>	<b>64</b>	<b>10</b>
GR07	8,2	8,9	-5	3
GR08	9,2	10,2	-9	1
GR09	16,4	15,3	-21	-4

Catégorie	Description
<b>GR01</b>	Présence d'enfants, de jeunes adultes et personnes isolées, peu de personnes âgées ; une forte immigration internationale et une mobilité résidentielle haute.
<b>GR02</b>	Population similaire au GR01 mais moins marquée.
<b>GR03</b>	Population similaire au GR01 mais avec peu de très jeunes adultes (notamment isolés) et davantage de couples avec un ou deux enfants d'âges intermédiaires. Ce groupe reflète plutôt une phase d'installation récente plutôt que de décohabitation.
<b>GR04</b>	Population similaire au GR03 mais avec moins d'enfants jeunes, plus de jeunes adultes décohabités en déficit, adultes avec enfants plus âgés, et une moindre sous-représentation des personnes âgées.
<b>GR05</b>	Population similaire au GR04 mais atténué et avec une population très vieillie.
<b>GR06</b>	Présence marquée de jeunes adultes, personnes isolés, quelques couples jeunes mais sans enfants. Immigration internationale importante et très forte mobilité résidentielle.
<b>GR07</b>	Population âgée, avec personnes isolées âgées et couples monoparentaux. Pas de couples avec enfants.
<b>GR08</b>	Population constituée principalement de couples âgés dont les enfants ont quitté le domicile, ainsi que de personnes isolées âgées.
<b>GR09</b>	Population hétérogène, caractérisée par peu de décohabitation, peu de mobilité résidentielle, peu d'immigration internationale, personnes âgées, adultes sans enfants (éventuellement décohabités), ou avec enfants plus âgés.

### **III. Volet d'analyse qualitative**

## Lexique

A&S	Arrêt et stationnement
AC	Agent·e communal·e
ANPR	Automatic number plate recognition (Lecture automatique de plaque d'immatriculation – LAPI)
DIV	Direction pour l'immatriculation des véhicules
FS	Fonctionnaire sanctionnateur·ice
GAS	Gemeetelijke administratieve sanctie (SAC en néerlandais)
GP	Gardien·ne de la paix
ISLP	Integrated System for Local Police
LLN	Louvain-la-Neuve
OVAM	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (Société publique flamande des déchets)
RGP	Règlement général de police
SAC	Sanction administrative communale
SDF	Sans domicile fixe
SPP	Service public fédéral de programmation
TIBI	Intercommunale de gestion des déchets à Charleroi

## Sommaire

Lexique.....	151
1 Introduction.....	153
1.1 Objectifs de la recherche.....	153
1.2 Hypothèses.....	154
1.3 Structure.....	154
2 Choix méthodologiques.....	155
2.1 Infractions SAC étudiées.....	155
2.2 Sélections des cas d'étude.....	155
2.3 Sélection des acteurs interviewés.....	156
2.4 Approche méthodologique.....	157
3 Fonctionnement pratique des SAC.....	159
3.1 Le déroulement de la procédure SAC sur le terrain.....	159
3.2 Les pratiques des FS dans les décisions de sanction.....	164
3.3 Les infractions SAC fréquemment utilisées.....	172
3.4 Diversité organisationnelle.....	177
3.5 Budget.....	184
4 Dispositions administratives récurrentes à risque de discrimination.....	190
4.1 Mendicité.....	190
4.2 Campement dans l'espace public.....	193
4.3 Occupation privative de l'espace public.....	194
4.4 Consommation d'alcool dans l'espace public.....	194
4.5 Se soulager dans l'espace public.....	197
4.6 Affichage.....	198
4.7 Rassemblements.....	198
4.8 Refus d'obtempérer aux injonctions d'agent-es.....	201
5 Les SAC face à des personnes en situation de vulnérabilité spécifique.....	202
5.1 La dimension sociale des déchets dans l'espace public.....	202
5.2 Les personnes en situation de précarité économique face aux SAC.....	204
5.3 Les personnes sans chez-soi face aux SAC.....	205
5.4 Les mineur-es d'âge face aux SAC.....	207
5.5 La catégorie des "jeunes" face aux SAC.....	209
6 Conclusion.....	215
6.1 "L'incivilité", une catégorie floue et normative.....	215
6.2 La gestion des déchets traduit une certaine vision de ville et des enjeux sociaux sous-jacents.....	216
6.3 La dimension financière des SAC pour des groupes vulnérables.....	217
6.4 L'attribution des tâches de gestion publiques à des acteurs privés.....	219
6.5 Les limites de ce volet qualitatif.....	219

# 1 Introduction

Les sanctions administratives communales (SAC) trouvent leur origine dans les années 1990, dans un contexte marqué par une montée en puissance des préoccupations sécuritaires et une volonté politique de renforcer le contrôle de l'ordre urbain<sup>1</sup>. Face à une justice pénale perçue comme lente, engorgée et peu réactive à l'égard de certaines infractions dites "mineures", le législateur belge a introduit un dispositif permettant aux autorités locales de sanctionner directement une série de comportements considérés comme troublant la tranquillité publique. L'objectif affiché était de combler un "vide répressif" en assurant que des actes autrefois jugés par les tribunaux – mais désormais relégués hors des priorités de la justice pénale – fassent malgré tout l'objet d'une réponse institutionnelle. Il s'agissait aussi de répondre d'une part aux défaillances du système répressif belge mis en lumière lors de « l'affaire Dutroux », et d'autre part aux succès électoraux de l'extrême droite, en particulier en Flandre, qui faisait campagne sur un prétendue montée de l'insécurité<sup>2</sup>. Ce glissement vers un traitement administratif de la déviance marque une reconfiguration des logiques de sanction et participe à l'élargissement des compétences locales en matière de sécurité.

L'objectif semble avoir été rempli dans la mesure où les « *infractions qui n'étaient plus sanctionnées dans les années 90 le sont aujourd'hui lorsqu'elles sont constatées. Toutefois, il nous semble que la mise en place de ces sanctions administratives communales n'a eu finalement pour résultat que de diminuer la charge de travail des cours et tribunaux et d'entraîner une décharge progressive des responsabilités de la Justice vers le niveau local* »<sup>3</sup>.

## 1.1 Objectifs de la recherche

La recherche INESAC se divise en trois volets : juridique, qualitatif et quantitatif. Ce volet qualitatif présente une analyse de terrain du dispositif des SAC sous le prisme des discriminations. Il vise à documenter **la mise en œuvre du régime des SAC**, tout en examinant les **risques de traitement différencié** envers des groupes qui pourraient être plus vulnérables face aux SAC.

Les conclusions du rapport juridique soulèvent des interrogations quant aux risques de traitement différencié fondé sur des critères protégés tels que la fortune, la condition (ou origine) sociale, ainsi que l'âge (les "jeunes"<sup>4</sup>) dans le dispositif des SAC. Or, parmi les populations les plus présentes dans l'espace public, on compte des groupes vulnérables :

- 1 Christine Guillain et Yves Cartuyvels, 2015. « Les sanctions administratives communales en Belgique : sources et principes d'un contrôle social renforcé ». In : *Les sanctions administratives communales. Les dossiers de la Revue de droit pénal et de criminologie*, 23. <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/en/object/boreal%3A159577>
- 2 Elke Devroe, 2015. « La création d'une culture de contrôle ? Les intentions politiques derrière la genèse des Sanctions Administratives Communales ». *Revue de Droit pénal et de criminologie*. Vol. 23, pp. 21-45.
- 3 Nathalie Patouossa, 2016. *Sanctions administratives communales : Application du nouveau régime*. Bruxelles : Larcier, p. 130.
- 4 Nous plaçons des guillemets autour de cette expression pour témoigner de son caractère problématique, que nous développons au point 5.5.

les personnes sans chez-soi, les personnes qui mendient, les personnes qui présentent une addiction (alcool ou drogues illégales), et les “jeunes”. Le présent volet vise à explorer la façon dont ces groupes sont effectivement abordés par les acteur-ices de terrain.

## 1.2 Hypothèses

Nous avons donc élaboré plusieurs hypothèses à tester sur le terrain.

Une **première hypothèse** est que les personnes passant plus de temps dans l'espace public seraient plus susceptibles de recevoir des sanctions administratives communales. En effet, une présence prolongée dans l'espace public accroît l'exposition aux contrôles, et donc, par conséquent, le risque de recevoir une sanction.

Une **seconde hypothèse** est que, parmi ces personnes, celles dont la présence dans l'espace public peut apparaître “indésirable”,<sup>5</sup> c'est-à-dire en décalage avec les lignes directrices des politiques urbaines (attractivité économique et commerciale, sécurité, propreté, promotion du tourisme...), seraient davantage susceptibles d'être sanctionnées.

## 1.3 Structure

Ce rapport s'organise en six chapitres principaux. Le premier introduit les objectifs de la recherche et les hypothèses de départ. Le deuxième chapitre présente les choix méthodologiques, en détaillant les infractions étudiées, les cas d'étude sélectionnés, les profils des acteurs interviewés et l'approche qualitative adoptée. Le troisième chapitre explore le fonctionnement concret du dispositif SAC, en se concentrant sur les pratiques de terrain, les types d'infractions les plus couramment sanctionnées, ainsi que les variations organisationnelles et budgétaires entre communes. Le quatrième chapitre analyse une série de dispositions administratives potentiellement discriminantes, particulièrement en lien avec la présence dans l'espace public. Le cinquième chapitre est centré sur les effets différenciés des SAC sur les personnes en situation de vulnérabilité spécifique, telles que les personnes précaires, sans chez-soi ou mineures. Enfin, le sixième chapitre propose une discussion transversale des résultats, soulignant les enjeux normatifs, sociaux et financiers du recours aux SAC, ainsi que les limites identifiées au cours de cette étude qualitative.

---

5 Jean Estebanez et Lina Raad (2016), « Les indésirables », *Géographie et cultures*, 98, <https://journals.openedition.org/gc/4432>

## 2 Choix méthodologiques

### 2.1 Infractions SAC étudiées

Pour évaluer les risques de discrimination, il est **nécessaire d’analyser des situations où des individus pourraient faire l’objet d’un traitement différencié**. Pour ces raisons, il nous a semblé pertinent de nous concentrer sur les SAC qui sanctionnent les **comportements des individus** dans l’espace public, qu’on peut regrouper sous le terme des **SAC liées aux “incivilités”**, nommées GAS 1-2-3 en Flandre. En d’autres mots, ceci excluait *a priori* de notre champ d’analyse les SAC “Arrêt & Stationnement”, ainsi que les amendes de roulage et de vitesse (nommées GAS 4 et 5 en Flandre). Ces infractions, appliquées sur la base des plaques d’immatriculation, ne **nécessitent pas d’interaction directe avec une personne**. Bien qu’elles soulèvent aussi des enjeux similaires de ciblage (en particulier géographique), nous montrerons néanmoins par la suite que le traitement de ces infractions “Arrêt & Stationnement” reflète des dynamiques spécifiques, souvent motivées par des préoccupations budgétaires et organisationnelles différenciées par rapport aux SAC “incivilités”.

Par ailleurs, d’après l’analyse juridique parmi les règlements visés, ont été isolés **huit types de comportements interdits dans l’espace public qui sont davantage susceptibles d’entraîner une discrimination** : la mendicité, le campement dans l’espace public, l’occupation privative de l’espace public, la consommation d’alcool dans l’espace public, le fait de se soulager dans l’espace public, l’affichage, les rassemblements et le refus d’obtempérer aux injonctions des agent-es. Nous avons donc cherché à mieux comprendre comment ces comportements étaient traités dans la pratique, c’est-à-dire, dans quelle mesure ils étaient effectivement sanctionnés par des SAC.

### 2.2 Sélections des cas d’étude

Le choix des cas d’étude repose sur la volonté d’analyser l’application des SAC dans des contextes urbains variés, francophones et néerlandophones.

D’une part, les quartiers populaires des grandes villes – **Borgerhout et Deurne à Anvers**, **Anderlecht-Cureghem** à Bruxelles et le **centre-ville de Charleroi** – sont des espaces denses aux espaces publics fortement fréquentés. En effet, les logements y sont en moyenne plus exigus et moins bien pourvus en espaces extérieurs comme des jardins que dans les quartiers périphériques plus aisés. Les quartiers populaires centraux comptent également des groupes sociaux vulnérables, notamment des jeunes racisés et des personnes en situation de précarité. L’analyse des dispositifs SAC dans ces quartiers populaires des grandes villes permettra d’examiner si les populations marginalisées sont davantage ciblées par les SAC.

D’autre part, l’inclusion de villes moyennes spécifiques comme **Ottignies-Louvain-la-Neuve** et **Blankenberge** permet d’élargir l’analyse à des contextes où la présence dans l’espace public répond à d’autres logiques. Louvain-la-Neuve, ville universitaire, est

marquée par une forte concentration d'étudiant·es, ce qui soulève la question d'un éventuel ciblage des "jeunes" dans l'application des SAC, notamment en lien avec les nuisances festives. Blankenberge, en tant que station balnéaire, est un espace où la fréquentation de l'espace public varie fortement selon les saisons et attire des publics non-résidents.

Enfin, les contacts établis dans le cadre du volet quantitatif nous ont permis d'élargir notre analyse aux points de vue d'acteurs d'autres communes, et d'acteurs engagés à l'échelle provinciale (voir section approche méthodologique). En croisant ces différents terrains et points de vue, l'étude pourra ainsi mieux comprendre les logiques d'application des SAC et les risques de traitement différencié liés.

## **2.3 Sélection des acteurs interviewés**

La sélection des acteurs pertinents a été réalisée de manière à documenter les différents aspects de la mise en œuvre du dispositif SAC, depuis le constat de l'infraction sur le terrain jusqu'aux décisions d'infliger l'amende. Pour ce faire, nous avons sélectionné un échantillon diversifié de personnes ayant des points de vue spécifiques sur le dispositif SAC.

D'une part, nous avons priorisé de rencontrer les acteurs communaux, directement impliqués dans l'application du dispositif SAC, ce qui inclut :

- les fonctionnaires sanctionneur·ices, qui prennent la décision de sanction ;
- les fonctionnaires de prévention, chargés de la mise en œuvre de la politique de prévention communale ;
- les agent·es communaux·ales ou de police administrative, qui constatent les infractions sur le terrain ;
- les agent·es du service de traitement administratif des SAC ;
- les médiateur·ices.

D'autre part, pour appréhender les effets des SAC sur les individus et groupes sociaux concernés par un risque de discrimination accru (cf. hypothèses), nous avons contacté

- des acteurs sociaux qui interviennent directement auprès de populations précarisées ou marginalisées. Cela inclut des associations actives dans l'espace public, notamment celles qui travaillent avec des "jeunes" et/ou avec des personnes sans chez-soi ;
- des militant·es, qui portent publiquement une cause politique ;
- des acteurs de l'aide juridique, tels que des associations d'avocat·es et de défense des droits des personnes.

## 2.4 Approche méthodologique

Nous avons mené des entretiens semi-directifs auprès des acteurs identifiés précédemment. trente-et-un entretiens ont été réalisés entre juin 2024 et avril 2025. La durée moyenne des entretiens est de 1h30 à 2 h, la durée maximale était de 4 h. Vingt-quatre personnes ont été interviewées seules et quatorze personnes ont été interviewées par deux. Afin de structurer les entretiens et guider les échanges, un questionnaire a été élaboré avec des questions indicatives. Ce questionnaire a été partagé avec les participant-es avant l’entretien, sur demande. Il s’agissait de guider la discussion à propos des sujets des risques de discrimination tout en permettant aux répondant-es de s’exprimer sur leurs expériences et réalités de terrain.

Plus spécifiquement nous avons rencontré :

- 6 fonctionnaires sanctionnateur·ices communaux, 1 fonctionnaire sanctionnateur adjoint et 1 greffier·e (Anderlecht, Charleroi, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Blankenberge, Bruxelles-Ville, Ixelles) ;
- 2 fonctionnaires de prévention (Anderlecht, Blankenberge) ;
- 2 coordinateur·ices des agent·es de terrain (Anderlecht, Charleroi) ;
- 3 agent·es de terrain (gardiens de la paix et agents constatateurs) (Anderlecht, Charleroi, Blankenberge) ;
- 1 fonctionnaire sanctionnateur·ice provincial<sup>6</sup> ;
- 1 médiateur·ice communal·e ;
- 5 travailleur·euses dans une association qui travaille avec des “jeunes” (Anderlecht, Anvers) ;
- 3 travailleur·euses d’associations qui travaillent avec des personnes sans chez-soi (Anvers, Charleroi, Région de Bruxelles-Capitale) et 3 personnes sans chez-soi ;
- 5 manifestant·es (Région de Bruxelles-Capitale) ;
- 1 avocat·e en droit de la jeunesse (Région de Bruxelles-Capitale).

Autrement formulé, nous avons veillé à obtenir des points de vue approfondis sur cinq territoires pour lesquels nous avons mené un entretien avec les personnes suivantes :

- à Anderlecht : 4 personnes qui travaillent pour la commune et 1 personne du tissu associatif ;
- à Anvers : 5 personnes du tissu associatif<sup>7</sup> ;
- à Charleroi : 4 personnes qui travaillent pour la commune et 2 personnes du tissu associatif

---

6 De manière à préserver l’anonymat des personnes interviewées, le lieu de l’entretien n’est pas précisé pour les fonctions représentées par un·e seul individu·e.

7 Malgré nos sollicitations répétées, les pouvoirs publics anversoïses n’ont pas souhaité participer à notre recherche.

- à Ottignies-Louvain-la-Neuve : 2 personnes qui travaillent pour la commune ;
- à Blankenberge : 3 personnes qui travaillent pour la commune.

Enfin, plusieurs discussions exploratoires nous ont également permis de mieux comprendre les enjeux de la gestion des SAC à l'échelle communale, sans être citées telles quelles dans ce rapport :

- une personne travaillant dans la médiation interculturelle dans une des communes étudiées ;
- un responsable financier d'une administration communale bruxelloise ;
- une société privée proposant des logiciels de gestion des infractions SAC (Inforius).

De manière à conserver l'anonymat des personnes interviewées, celles-ci sont citées dans ce rapport en les désignant soit par leur fonction, soit par le lieu où elles exercent, mais jamais les deux.

Les sections suivantes exposent les principaux enseignements tirés des entretiens réalisés avec un large éventail d'acteur·ices, parmi lesquelles de nombreuses personnes travaillant au sein des administrations communales. Leurs témoignages, croisés avec ceux de travailleurs sociaux travaillant avec des personnes potentiellement plus vulnérables aux sanctions administratives communales, offrent un éclairage précieux sur la mise en œuvre concrète de ces dispositifs, leurs logiques internes et leurs effets différenciés. Cette pluralité de points de vue permet d'analyser les SAC non seulement comme des réponses à des comportements jugés problématiques, mais aussi comme des outils de gestion locale dont l'usage révèle des tensions entre injonctions politiques, contraintes administratives et réalités sociales.

### 3 Fonctionnement pratique des SAC

Cette section s'attache à décrire le fonctionnement pratique des SAC, depuis la constatation des faits jusqu'à l'exécution des sanctions. En s'appuyant principalement sur les récits d'agent-es communaux, de fonctionnaires sanctionnateur-ices ou de prévention, et de médiateur-ices, elle met en lumière les procédures internes, les marges de manœuvre des différents acteurs, ainsi que les zones d'incertitude ou de tension qui jalonnent l'application concrète du dispositif. Loin d'un mécanisme purement technique, le fonctionnement des SAC révèle une série de choix politiques, organisationnels et interprétatifs qui en déterminent les effets sur le terrain.

#### 3.1 Le déroulement de la procédure SAC sur le terrain

Cette section aborde les principaux éléments du fonctionnement des SAC sur le terrain, depuis les manières de constater (caméras, agent-es), en passant par le traitement des PV (manuels, logiciels) et aux suites données aux infractions (les décisions des FS, les contestations et le suivi des amendes). Le déroulé de ces procédures révèle d'importantes disparités entre les communes, notamment quant aux outils utilisés (en particulier en matière d'automatisation des traitements) et à la place laissée à l'interprétation humaine.

##### 3.1.1 Le constat

Dans une province flamande où nous nous sommes rendus, seules les SAC "A&S" sont constatées à l'aide d'outils numériques. Les SAC "incivilités" sont consignées sur des procès-verbaux papier. Toutes les données doivent ensuite être encodées manuellement. À Anderlecht et Charleroi, le constat des infractions est fait par les agent-es constatateurs sur des appareils dédiés, alors qu'à Blankenberge, il est effectué à l'aide d'une application sur téléphone : « *Nous avons une application mobile sur téléphone depuis cette année. Ça permet de prendre des photos, et d'encoder les informations de l'infraction. C'est encore en phase de développement. Avant ça on notait les infractions sur des modèles en papier. Une fois par semaine, on encodait tout sur l'ordinateur* » (Entretien n° 24).

Selon les options choisies, il peut y avoir une marge de manœuvre variable pour ajuster les constatations et les suites à leur donner : « *Les logiciels informatiques ont évolué. Avant sur le "pocket" [appareil pour enregistrer les SAC], on devait rédiger le constat et c'était direct envoyé. Maintenant, on peut indiquer qu'il y a une infraction, puis on va au bureau pour rédiger le constat. On a une plus grande flexibilité pour changer d'avis, on peut constater l'infraction et puis décider de ne pas l'envoyer. Si je dresse un constat d'infraction pour une voiture mal garée, que la personne arrive tout énervée, puis se calme et parle de façon respectueuse, ça peut arriver que j'annule l'infraction au final. [...] Ça a un impact sur la relation avec les gens. Les AC, on est tout le temps dehors, les gens nous connaissent. Si les gens comprennent pourquoi sans qu'il y ait besoin de leur mettre une amende au final, c'est mieux* » (Entretien n° 3). Un·e autre agent·e constatateur·ice n'est pas de cet avis : « *Pour moi, l'infraction témoigne de ce qu'il s'est passé. Si j'arrête de constater des infractions parce que les gens sont gentils, il n'y a plus de répression. Les*

*SAC ne sont quand même pas une répression très forte, les gens peuvent contester, c'est pas comme une taxe » (Entretien n° 3).*

Les communes de Blankenberge, Ixelles et Bruxelles-Ville utilisent également des caméras ANPR pour constater les infractions dans les zones avec un accès restreint aux voitures. Les images enregistrées par les caméras sont traitées par la police avant d'être intégrées dans le système SAC de la commune (Entretiens n° 23, 25 et 26).

Du côté de la police, les infractions constatées sont collectées dans leur propre système d'encodage (ISLP), et sont soit directement « traduites » vers le logiciel SAC, ou réencodées par les personnes du service de traitement SAC dans le logiciel utilisé par la commune.

Il existe également des caméras dites "fixes temporaires" dédiées à filmer les infractions environnementales, soit les lieux de dépôt clandestin (Entretiens n° 13, 14 et 22). À Blankenberge les images de ces caméras sont vérifiées manuellement par la police. Dès lors, un habitant de la commune sera plus susceptible d'être reconnu qu'un touriste, ce qui peut créer une différence de traitement. Dans une commune bruxelloise, 6 à 8 caméras temporaires sont louées afin de filmer les lieux de dépôts clandestins : *« on les place où on sait qu'il y a régulièrement des dépôts, la caméra s'allume quand il y a un passage. Ce sont des caméras intelligentes qui bougent, qui filment, qui zooment sur les plaques. Pour un FS, ce sont des dossiers agréables car la preuve est quasiment certaine. Il y a beaucoup moins de contestations quand on peut montrer aux gens les images. J'ai environ 60 cas comme ça par an »* (Entretien n° 25).

### **3.1.2 Le traitement des infractions**

Lors des entretiens, il nous est apparu que le volume de SAC traité est étroitement lié aux technologies utilisées pour le traitement des dossiers. Bien que toutes les communes rencontrées utilisent actuellement un logiciel pour l'encodage des constats d'infraction et le suivi des dossiers SAC, cette adoption est assez récente : les logiciels ont été mis en place entre 2018 et 2025.

La plupart des communes travaillent avec des logiciels proposés par une série d'entreprises privées qui développent des interfaces pour la gestion des SAC, comme les entreprises Inforius<sup>8</sup>, InTouch<sup>9</sup> ou encore Cevi<sup>10</sup>. Il s'agit généralement d'une interface pour le constat des infractions et une interface pour le suivi des décisions SAC par les fonctionnaires sanctionnateur·ices. Ces interfaces peuvent générer un lien direct pour consulter des sources telles que le registre national ou la DIV (Direction pour l'Immatriculation des Véhicules). Pour identifier le contrevenant à qui envoyer un courrier avec le PV, il s'agit par exemple de croiser le numéro de plaque avec le registre de la DIV tenu par le SPF Mobilité et Transports, afin d'obtenir l'adresse du domicile du ou de la propriétaire de la voiture. En Belgique, l'adresse du ou de la propriétaire d'une voiture peut être identifiée directement dans 118 communes qui ont mis en place un protocole d'accord

---

8 <https://www.inforius.be>

9 <https://www.intouchtribe.com>

10 <https://www.cevi.be/project/gas>

de transmission de données avec la DIV<sup>11</sup>. Ce protocole d'accord est réalisé via le biais de l'administration provinciale ou d'intercommunales au service des communes concernées. Dans les autres communes, l'accès au registre DIV est traité par la police.

D'autres sociétés proposent des interfaces pour intégrer la gestion d'éléments dont il faut tenir compte avant le constat des infractions, comme pour les permis de stationnement riverains (notamment Eagle Be<sup>12</sup>). Les flux d'informations obtenus à partir de données caméras ANPR (Myriade<sup>13</sup>), de caméras de tronçon ou de flash vitesse (Macq<sup>14</sup>) peuvent également être utilisés comme sources de constat d'infractions. D'autres options sont également intégrées au logiciel de gestion des SAC, par exemple de permettre la cartographie des infractions, comme à Anderlecht, ou pour la médiation, comme à Nivelles. En aval de la procédure, une société de sous-traitance du courrier (comme IpeX<sup>15</sup>) peut proposer de mettre sous pli et d'envoyer les courriers (Entretien n° 30).

*In fine*, les infractions dont le **traitement** est le plus facilement automatisé sont les infractions "A&S" et les amendes de roulage. Le montant de ces amendes est fixe. Les courriers peuvent donc être pré-formatés et composés directement par le logiciel. À Charleroi, depuis 2024, les amendes "A&S" constatées par la police sont traitées par un logiciel, ce qui a multiplié par six le nombre d'amendes traitées. À l'inverse, les procédures alternatives comme la médiation ou la prestation citoyenne nécessitent plus de temps de traitement pour les FS : *« Je ne fais pas les travaux d'intérêt général (prestation citoyenne), mais si les gens le demandent, je transmets leur dossier au médiateur. Chaque mois j'envoie quelques dossiers en médiation. Si ça n'aboutit pas, on reprend la procédure d'amende administrative »* (Entretien n° 12).

### 3.1.3 L'envoi des PV par courrier

Concernant l'envoi des courriers, le niveau d'automatisation des pratiques est également variable.

Une commune bruxelloise utilise une entreprise de sous-traitance spécialement dédiée aux courriers de la cellule SAC : *« Pour l'envoi des notifications de PV, la cellule SAC utilise son propre système de courrier, en collaboration avec la société de sous-traitance IPEX qui se charge de la mise sous enveloppe des courriers »* (Entretien n° 4).

Dans une autre commune bruxelloise, l'automatisation du traitement des PV est partiellement en place. Les PV relatifs aux infractions routières, par exemple, sont traités automatiquement dans le logiciel, ce qui facilite l'envoi des fichiers et la création des dossiers (il ne reste généralement que la correction de petites erreurs de rédaction ou les délais non encodés). Cependant, pour les incivilités, il n'y a pas d'automatisation : chaque

---

11 SAC : collaborations intercommunales – administration provinciale. SPF Mobilité et transports. 5 juin 2025. <https://mobilit.belgium.be/fr/route/agrement-professionnel/immatriculation/echange-de-donnees-avec-les-stakeholders/sac>

12 <https://www.eaglebe.com/>

13 <https://www.myriade.be/fr/metabof>

14 <https://mobility.macq.eu/>

15 <https://www.ipexgroup.com/>

dossier est encodé manuellement, ce qui implique plus de travail et de temps (Entretien n°26).

À Charleroi, le logiciel génère automatiquement les courriers : *« Avant, nous n'étions pas en capacité de gérer toutes les amendes stationnement. Imaginez, si on devait plier 1000 courriers par jour, ça ne serait pas possible. Maintenant, le logiciel génère automatiquement les courriers. Mes agents ne doivent plus faire de pliage et des courriers recommandés à la main. Ça nous fait gagner du temps. Plus tard, toutes les amendes seront dans ce programme. Mais pour le moment on est un peu à l'ancienne au niveau des programmes informatiques à la Ville et donc ce n'est pas compatible avec les systèmes d'autres services qui collaborent avec le nôtre, comme le service des finances »* (Entretien n° 12). À Louvain-la-Neuve, ils se tournent également vers ce type de solution (Entretien n° 17).

Dans la ville de Blankenberge, le logiciel rédige les courriers avec une signature électronique. Les courriers sont ensuite mis sous enveloppe par les personnes du service traitement : *« Parfois on aide les collègues à plier les courriers lorsqu'il y a beaucoup d'infractions constatées par les caméras ANPR »* (Entretien n° 24).

Dans une commune bruxelloise, les infractions sont envoyées par courrier simple : *« On ne le fait plus depuis des années, mais on est censés envoyer un courrier recommandé. Mais 60 % des gens ne vont pas chercher leur courrier recommandé à la poste ! C'est incroyable. Et donc non seulement la moitié des gens ne vont pas chercher leur courrier, mais en plus, même quand ils vont le chercher, il y en a encore les trois quarts qui ne s'expriment pas. Est-ce qu'ils ont laissé passer le délai ? Est-ce qu'ils s'en fichent ? Est-ce qu'ils ont le sentiment que ça ne sert à rien ? Un peu de tout probablement. Moi, à titre personnel, je suis sensible aux gens qui prennent la peine de me répondre »* (Entretien n° 25).

Enfin, il peut arriver que la décision mène à une **annulation** s'il n'y a pas d'adresse connue ou s'il y a une erreur dans le PV, ou alors la décision de mettre un avertissement peut mener à une annulation de l'amende sans annuler le dossier.

### **3.1.4 La contestation**

Tous les FS mentionnent être sensibles au fait que les personnes **contestent** l'amende, ainsi qu'à la manière dont les personnes se défendent. La personne répond-elle au courrier ? Vient-elle sur place ? Comment se défend-elle ? Peut-elle justifier ce qu'elle avance ?

*« J'essaie d'avoir la même ligne de conduite pour tout le monde. En fonction des justifications et aussi des preuves que les gens m'apportent. Il ne suffit pas de dire "j'étais en vacances", non, mettez-moi le ticket, mettez-moi la réservation. Pour mettre tout le monde sur le même pied d'égalité. [...] On avait tout un moment, fait un tableau avec "telle excuse on prend en compte ou pas" pour essayer d'avoir quelque chose de correct pour tout le monde. Mais c'est pas facile à mettre en place. Souvent, quand les gens prennent la peine de venir, de s'expliquer oralement et que la raison est valable, là on dit "OK on va*

*laisser une chance à cette personne”. Elle nous a répondu, elle est venue, elle a pris de son temps, elle a quand même déjà été un peu punie, parce que généralement les gens ont peut-être pris congé au boulot, donc ils ont perdu une matinée de travail. Il y a plein d’éléments qui sont pris en compte, mais effectivement c’est pas facile de rester impartial avec tout le monde, parce qu’effectivement il y a des situations qui nous touchent plus que d’autres. Mais c’est pour ça qu’on est plusieurs [FS en formation], pour pouvoir en discuter. Avec les agents, on fait pas vraiment de réunion, car dès qu’il y a un signal d’alarme, ou une situation qui pose question, tout le monde vient, on en parle ensemble, “t’en penses quoi”, etc. C’est ça le but d’être à plusieurs » (Entretien n° 12).*

Un autre FS indique avoir des **pratiques personnelles** pour rendre la procédure plus accessible : *« J’ai des pratiques personnelles – je ne suis pas obligé – pour prendre en compte que la procédure n’est peut-être pas accessible pour tout le monde. [...] J’envoie des lettres de rappel, je limite le montant de l’amende ou je l’annule lorsque les personnes contestent, j’octroie du temps supplémentaire pour contester une amende, je propose des plans de paiement aux gens qui le demandent, j’accepte de réévaluer la situation lorsque la personne assure ne pas avoir reçu le premier courrier, je fais toujours un premier avertissement pour les mineur-es »* (Entretien n° 16).

La plupart des communes reçoivent des **contestations par mail** : *« Je suis étonné du peu de gens qui demandent à être entendus. Ce sont souvent les personnes âgées, de 80 à 85 ans qui écrivent un courrier écrit. Elles ont peur, elles sont inquiètes, ça prend des proportions comme on dit. Mais sinon 99 % des gens qui se défendent par écrit c’est par email. Si demain je dis aux gens, “vous ne vous pouvez plus vous défendre que par courrier simple”, je sais bien que les gens ne prendront pas la peine d’aller acheter une enveloppe. Donc je donne aussi l’email. C’est une évidence en 2024, ça ne l’était pas forcément avant. C’est email et non téléphone, parce que comme ça on a des traces. Par téléphone il faudrait que j’engage une réceptionniste »* (Entretien n° 25).

Il arrive que les personnes contestent dans une **autre langue**. Les FS sont censé-es leur répondre dans la langue officielle de la commune, mais ajustent cette règle selon des pratiques personnelles. Dans une commune touristique : *« Il s’agit généralement de francophones, d’allemands ou d’anglophones. Je m’efforce alors de répondre dans leur langue. Mais sur le papier, nous sommes obligés, en tant que commune, d’utiliser le néerlandais. Nous recevons donc souvent des commentaires à ce sujet. Mais lorsque les gens me demandent “pouvez-vous traduire ?”, je mets toutes ces lettres dans “translate”. Je les rends un peu plus sophistiquées et je les envoie ensuite par courrier électronique. Car je pense qu’il est important que le contrevenant sache clairement de quoi il est accusé. Dans d’autres communes, je connais des collègues qui sont très stricts à ce sujet et qui disent : “Non, c’est en néerlandais et c’est tout”. Mais je me dis alors : “Oui, il faut faire un effort”. Et que ce soit clair pour tout le monde, plutôt que de ne pas l’admettre et de dire “non, désolé seulement en néerlandais”. Et au téléphone, par exemple, nous essayons également de le faire aussi bien que possible dans cette langue. Je pense donc que nous sommes très accessibles dans ce domaine<sup>16</sup> »<sup>i</sup>* (Entretien n° 23).

---

16 Toutes les citations sont traduites en français par l’équipe de recherche. Les citations originales en néerlandais sont disponibles en notes de fin.

Dans une commune bruxelloise, le formulaire web est l'outil principal pour la contestation : « *C'est ce qui fonctionne le mieux c'est vraiment ça qui est le plus facile, et un accusé de réception est envoyé, facilitant ainsi la procédure* ». Et la FS indique qu'elle ne rencontre pas d'obstacles liés à la langue, à la fracture numérique ou à l'alphabétisation : « *Avec les outils actuels, je n'ai vraiment pas l'impression qu'il y ait de difficultés, [...] le jargon et les exigences légales rendent parfois les documents difficiles à comprendre, mais en général, les citoyens semblent saisir les informations, [...] tout est un peu fait pour que ce soit le plus facile possible tels que l'assistance téléphonique et les bornes pour aider à remplir les formulaires* » (Entretien n° 26).

Dans une autre commune bruxelloise, le décalage entre les normes linguistiques officielles et la diversité des langues parlées par la population pose cependant question et fait l'objet de certains "bricolages" pragmatiques : « *On est un peu encaqué dans nos obligations institutionnelles d'utilisation de l'emploi des langues et coincés avec le néerlandais et le français alors qu'il doit y avoir beaucoup plus de gens qui parlent anglais ou arabe [...] que néerlandais. C'est clair et net. On essaie dans la mesure du possible de permettre aux gens de se défendre dans leur langue. J'ai une collaboratrice qui est d'origine italienne, une d'origine espagnole, une d'origine portugaise, une d'origine albanaise. Moi je maîtrise l'espagnol aussi, il y en a une qui maîtrise l'anglais. Donc quand des gens nous écrivent dans ces langues-là de manière spontanée, ça n'arrive pas tous les jours. Ça arrive de temps en temps et on prend en compte leur mail. Par contre, moi je ne m'amuse pas à rédiger en arabe ou en anglais. Je rédige en français ou en néerlandais* » (Entretien n° 25).

### **3.2 Les pratiques des FS dans les décisions de sanction**

Une fois les PV générés, le ou la FS est chargé-e d'émettre une décision et de fixer le montant de l'amende. Tous les FS interrogé-es assurent que la quasi-totalité des PV qui leur sont transmis sont effectivement poursuivis. Contrairement aux représentations parfois tenaces du côté policier et/ou des agent-es constateur-ices, les classements sans suite sont extrêmement rares et strictement encadrés (problèmes de forme, dossiers hors délai, ou erreurs de procédure). Des données chiffrées sont parfois partagées avec les zones de police pour les rassurer sur l'utilité de leurs constats : « *Sur 1000 PV, on a 993 poursuites, 778 amendes, et le reste, ce sont des mesures alternatives. Et ça, je l'affiche au commissariat. Il faut leur montrer que leur boulot sert vraiment à quelque chose* » (Entretien n° 25).

Le rôle des FS, central dans la prise de décision, reste peu encadré juridiquement et s'exerce souvent sans procédure contradictoire formelle ni contrôle externe. La latitude dont il ou elle dispose, combinée à l'absence de normes claires, peut entraîner des décisions contrastées d'une commune à l'autre, voire au fil du temps dans une même commune. Ce constat soulève des enjeux majeurs en matière d'égalité de traitement, mais aussi de transparence et de lisibilité du dispositif.

### 3.2.1 Un rôle aux contours peu définis

Le ou la FS doit suivre une formation de cinq jours et « être titulaire soit d'un diplôme de bachelier en droit ou de bachelier en pratique judiciaire ou d'une maîtrise en droit, soit, à défaut, d'un diplôme universitaire de deuxième cycle ou d'un diplôme équivalent »<sup>17</sup>. La formation initiale des FS rencontrés pour l'étude est variée : études de droit, formation d'avocat, ou encore un master en langues, en sciences politique ou en administration publique. Plusieurs FS indiquent ne pas avoir de connaissances approfondies en matière de SAC avant de commencer dans leur fonction et mentionner « d'apprendre sur le terrain au fur et à mesure ».

L'indépendance des FS est perçue comme fondamentale : « On a une indépendance et une autonomie dans l'exercice des fonctions, c'est-à-dire ne pas recevoir d'ordres de la police, du bourgmestre ou de la hiérarchie » (Entretien n° 12). Pour éviter tout conflit d'intérêt, il ou elle ne peut combiner sa fonction avec celle de constatateur-ice, médiateur-ice, ou directeur-ice financière<sup>18</sup>. Certain·es auteur·ices critiquent néanmoins le manque de garantie formelle à cette indépendance : « parfois contractuel, membre d'un service communal antagoniste ou engagé en raison de ses affinités politiques, il ne se voit attribuer aucune réelle garantie d'indépendance telle que l'inamovibilité et l'indépendance juridictionnelle »<sup>19</sup>. De plus, les criminologues de l'INCC constatent que « malgré l'indépendance dont il jouit par principe dans l'exercice de ses fonctions, [...] le fonctionnaire sanctionnateur peut être perméable aux enjeux communaux, a fortiori s'il est fonctionnaire communal ». Elles ajoutent que « Dans le budget des communes, les recettes émanant des amendes administratives sont anticipées, ce qui est de nature à influencer ses choix, par exemple en privilégiant l'imposition d'une amende administrative au détriment d'une médiation locale ou en sollicitant des services de police davantage de procès-verbaux en matière de stationnement »<sup>20</sup>.

Les contours du rôle de FS sont définis de manière assez théorique : « Au moment où il faut décider de mettre en place une politique de lutte contre les incivilités, le FS est un chaînon parmi d'autres. Nous on vient dans la discussion avec les politiques apporter notre expertise. Je trouve qu'il faut pouvoir avoir un mot à dire, être consulté, intervenir, etc. [...] J'ai rencontré récemment le nouveau procureur du roi qui souhaite modifier des choses dans notre protocole d'accord. Nous avons bientôt rendez-vous au Parquet avec tous les FS pour discuter de tout ça » (Entretien n° 25). Les conceptions de ce qui entre ou non dans le rôle de FS sont laissés à l'appréciation des individus. Les limites de l'indépendance et de l'impartialité du FS peuvent être questionnées lorsqu'elles coexistent avec un rôle de contribution aux priorités des politiques communales en matière d'infractions à poursuivre.

17 Nathalie Patouossa, 2016. *Sanctions administratives communales : Application du nouveau régime*. Bruxelles : Larcier, p. 78-9.

18 Nathalie Patouossa, 2016. *Sanctions administratives communales : Application du nouveau régime*. Bruxelles : Larcier, p. 78.

19 Dispa, A. et Papart, Th., « Sanctions administratives communales : grande évolution ou petite révolution », in A. Jacobs et A. Masset (dir.), *Actualités de droit pénal et de procédure pénale*, coll. CUP, vol. 148, Bruxelles, Larcier, mars 2014, p. 189 (cité par Patouossa, 2016).

20 Sofie Gotelaere, Elodie Schils et Alexia Jonckheere, 2022. *La médiation locale, une très variable alternative aux sanctions administratives communales*. Bruxelles : INCC. Justice & sécurité, p. 6.

Le niveau provincial offre une distance, qui est soulignée comme avantage pour une application plus uniforme des SAC : « *C'est l'avantage d'être fonctionnaire provincial. La distance par rapport au niveau provincial est plus difficile à tenir au niveau communal. L'indépendance aussi. Parce que vous n'êtes pas vraiment dans la commune elle-même. Cela permet de travailler de manière uniforme. Pour le plus grand nombre de personnes possible. En ce qui concerne l'égalité, je pense qu'elle est traitée de manière un peu uniforme* »<sup>ii</sup> (Entretien n° 16).

La manière de décider des sanctions reste peu documentée et les pratiques se discutent entre FS. Ceux-ci disposent d'un réseau structuré et actif, centré notamment sur la plateforme SAC du SPF Intérieur, qui réunit plusieurs fois par an des représentant-es bruxellois-es, wallon·nes et flamand·es pour discuter des évolutions législatives, des difficultés de terrain ou encore de l'interprétation des textes. Ce réseau peut également intervenir de manière plus proactive, en participant à l'élaboration ou à la discussion de propositions de réforme, parfois en lien avec des partis politiques ou en marge du calendrier ministériel. Le représentant bruxellois à cette plateforme est également président du réseau des 19 FS de la Région de Bruxelles-Capitale, et assure une circulation active des informations entre communes. Ce réseau se réunit en moyenne trois fois par an (Entretien n° 25). En Région wallonne, il existe des réunions annuelles entre FS communaux et provinciaux. Les FS échangent aussi de manière informelle avec d'autres FS rencontrés par exemple durant ces réunions annuelles. Il existe également des formations sur des thématiques spécifiques telles que les infractions liées à l'environnement, des formations organisées par l'Union des villes et des communes ou encore des rencontres entre FS pour discuter des évolutions du cadre législatif lié aux SAC.

### **3.2.2 Le processus décisionnel souvent subjectif autour de la notion "d'incivilité"**

Un FS mentionne que le processus décisionnel est « *un peu subjectif, car différents fonctionnaires sanctionneurs pourraient prendre des décisions différentes face à des situations similaires* ». Plusieurs FS parlent de « circonstances atténuantes » à prendre en compte dans la décision de sanction, ou face à la contestation, tels que « *la présence de matériaux dangereux dans des déchets mal triés* » (Entretien n° 23), « *la présence d'une école ou de toilettes existantes à proximité d'une infraction de pipi sauvage* » (Entretien n° 12). Un FS indique que « *le lieu, l'heure, l'infraction, la récidive, si la personne se défend ou pas, la façon dont elle se défend, je trouve que c'est tous des éléments qui doivent pouvoir intervenir dans le montant de l'amende. Exactement comme en droit pénal, on a des circonstances aggravantes ou atténuantes, même si la loi SAC ne mentionne pas littéralement ces possibilités. C'est évident qu'on doit en tenir compte. Si demain on change le RGP et qu'on met toujours le même montant, je quitte mon travail, car on devient des machines* » (Entretien n° 25). Ainsi, si les FS mentionnent prendre en compte divers facteurs pour la décision finale, ceux-ci ne sont pas détaillés dans la législation SAC.

Cette subjectivité ne se limite pas à l'évaluation des circonstances individuelles, mais concerne également le choix des infractions à constater sur le terrain. Les témoignages croisés d'un-e agent-e constatateur-ice et d'un-e gardien-ne de la paix illustrent bien cette part d'arbitraire dans la sélection des comportements jugés problématiques : « *Le règlement général de police, il est très fourni en articles et en réglementations. Nous, ça nous est déjà arrivé avec notre service de nous mettre autour d'une table, de le parcourir [...] et de se dire : "tiens, lesquels seraient intéressants de cibler dans le cadre de nos compétences ?" [...] On essaie de cibler des articles qui sont en cohérence avec la réalité qu'on rencontre sur le terrain, qui sont les plus dérangeants [...] Les gens, quand il y a de la musique, ils râlent rarement. Des gens qui jonglent, s'il y a des enfants, ils sont impressionnés donc ça leur fait plaisir, je ne vois pas pourquoi on irait embêter ces gens-là même si ça existe dans le règlement général de police [...]. Mais il y a plein de petits articles comme ça où on se dit c'est pas forcément pertinent* » (Entretien n° 14). L'existence formelle d'un article dans le règlement ne suffit pas toujours à entraîner une intervention : une large autonomie est laissée dans l'interprétation et la mise en œuvre des règles, selon les perceptions sociales dominantes et le contexte local. Ce processus révèle combien la notion "d'incivilité" repose sur une définition variable et située, façonnée autant par le droit écrit que par des normes sociales implicites – et donc fortement influencée par des représentations subjectives de ce qui est perçu comme dérangeant.

Dans ce cadre, une charge normative implicite tend à peser plus lourdement sur certains comportements ou espaces, notamment dans les quartiers populaires où les modes de vie et usages de l'espace public sont plus facilement considérés comme problématiques : « **Ce qu'on appelle "lieux de nuisance", ce sont souvent des quartiers où vivent déjà des personnes en situation de précarité. Les maisons y sont plus petites. Elles ont moins de possibilités, peut-être, pour se détendre. Elles sortent pour se détendre. C'est aussi ça. Enfin, c'est toute la problématique des jeunes qui traînent dehors, mais les jeunes doivent aussi avoir un endroit pour se rencontrer à l'extérieur. Les gens vivent très proches les uns des autres. Donc, ils sortent peut-être plus facilement. Ou bien ce sont des gens qui viennent de pays où la vie en extérieur est beaucoup plus présente. Tout ça joue un rôle. Mais naturellement, ça devient aussi un lieu où il y a plus de nuisances si la commune n'installe rien pour gérer les déchets, par exemple... Alors il faut quand même reconnaître que ces gens courent plus facilement le risque, c'est inévitable. Ça me semblerait très étrange si ce n'était pas le cas. Mais cela ne veut pas dire non plus qu'on vise intentionnellement ces personnes, c'est juste qu'elles commettent plus facilement des infractions au règlement de police. Oui, c'est compliqué** »<sup>iii</sup> (Entretien n° 16).

Le cas de la mendicité dite "agressive" est aussi particulièrement révélateur. Un gardien de la paix explique que même une demande polie est considérée comme agressive : « *Mercredi, c'est autorisé. Il faut savoir que c'est autorisé, mais il y a des conditions. Il y a ce qu'on appelle la manche agressive et la manche autorisée. Donc, la manche agressive, c'est quoi ? C'est si j'étais devant Rive gauche, je prends chaque fois cet exemple-là, et je venais vers vous, « bonjour, vous n'auriez pas une petite pièce ? ». Même si c'est courtois, c'est interdit* » (Entretien n° 14). C'est donc le simple fait d'aller vers quelqu'un

qui dérange. La mendicité discrète est tolérée, mais toute démarche active est perçue comme une transgression. Cette norme implicite traduit une stigmatisation de certains comportements dès qu'ils deviennent visibles dans l'espace public.

On observe la même logique avec la consommation d'alcool. L'ensemble des travailleurs sociaux interrogés soulignent qu'il y a un paradoxe d'avoir des gens qui boivent des verres en terrasse et, à côté, quelqu'un qui n'a pas le droit de boire sur son banc, surtout si cette personne a l'apparence marginale. Un même acte – boire en rue – est jugé acceptable ou non selon qui le fait. La notion de consommation d'alcool dépend donc moins du comportement lui-même que de normes sociales implicites sur la "bonne" manière d'occuper l'espace public.

Sur base de ces extraits, nous pouvons questionner les bases sur lesquelles la notion "d'incivilité" est établie. **Il semble que cette notion souffre d'une indétermination conceptuelle et d'une charge normative, qui en font un outil de contrôle social particulièrement problématique.** Contrairement à des infractions pénales clairement définies, "l'incivilité" repose sur une appréciation subjective de comportements jugés "inappropriés" au regard de normes implicites de civilité, de convenance ou de tranquillité publique.

De la même manière, avoir recours à la catégorie des "*hangjongeren*" ("jeunes qui traînent"), comme une problématique en tant que telle, permet de se montrer plus "politiquement correct" que d'autres désignations plus directement stigmatisantes, en particulier raciales ou sociales. La figure du "jeune" n'est pas qu'un simple indicateur démographique ou une catégorie biologique fondée sur l'âge. Elle est par ailleurs régulièrement mobilisée dans les discours des politiques urbaines pour désigner non pas une tranche d'âge homogène, mais des populations perçues comme porteuses de risques ou potentiellement déviantes, en particulier dans les quartiers urbains populaires.

Une agente constatatrice explique que lorsqu'elle rencontre des groupes de "jeunes qui traînent", elle essaie d'engager la conversation et de les sensibiliser, par exemple en leur demandant de ramasser leurs déchets : « *Avec les jeunes, nous essayons d'engager des conversations du type : "regarde, jette au moins ta canette dans la poubelle".* Il existe également un projet en collaboration avec la police et le chef de la police y participe également. C'est donc quelque chose sur lequel nous travaillons, mais de manière un peu plus limitée. Nous allons travailler de manière plutôt préventive. Mais en soi, d'après mon expérience, ce n'est pas si mal. Parfois, on me signale qu'il y a beaucoup de "jeunes" qui traînent et qui laissent leurs déchets sur place : « *Je commence alors à vérifier un peu plus, mais bon ça reste des jeunes quoi... Mais nous ne pouvons pas nous plaindre, [ça va]* »<sup>iv</sup> (Entretien n° 24).

On peut dès lors s'interroger sur le fait que les politiques à l'égard de la jeunesse s'inscrivent le plus souvent dans une logique préventive et comportementale, centrée sur l'individu plutôt que sur les structures sociales. En l'absence d'une réflexion approfondie sur la construction sociale et politique de la jeunesse, ces approches individuelles tendent à dépolitiser les enjeux urbains, en ramenant les difficultés rencontrées par les "jeunes" à

des déficits de compétences ou de socialisation, plutôt qu'à des inégalités structurelles d'accès au logement, à l'emploi ou à la reconnaissance.

### 3.2.3 Une flexibilité sur le montant des amendes

Il n'existe pas de **montants prévus en amont** pour les infractions incivilités : « *D'un FS à l'autre, vous aurez des réponses différentes. Moi je mets systématiquement que le montant peut aller jusqu'à 500, je ne me limite pas sur le montant et j'encourage vraiment les gens à s'expliquer. Parce que les gens quand ils voient 500, ils paniquent et se dire "500 c'est beaucoup trop, je vais écrire ou téléphoner pour dire que je ne suis pas content". Je mets dans le courrier que c'est un maximum 500 €, mais je n'ai jamais infligé de ma vie 500 € d'amende. Plutôt 80, 100, 120. Mais les gens ont l'impression qu'ils risquent gros et donc ça va les encourager à s'expliquer. Alors qu'il n'y a que 15-20 % de personnes qui contestent ! Je suis abasourdi de me rendre compte de la négligence d'une partie de la population* » (Entretien n° 25).

Face aux récidives, les réactions des FS peuvent être **d'augmenter le montant** des amendes : « *on peut doubler le montant de l'amende si la personne récidive, [...] je trouve normal d'être plus sévère si c'est la même infraction. On peut remonter jusqu'à 5 ans maintenant* », ou d'être **perplexe** sur l'efficacité du dispositif des amendes : « *À force de voir passer certains dossiers, on finit par connaître certains numéros de registre national par cœur. [...] Les amendes ça ne résout pas tout. On aura beau infliger, pour moi c'est un problème d'éducation ou de comportement. Je ne sais pas comment on peut qualifier ça, mais ce ne sont pas les amendes qui vont résoudre les problèmes* » (Entretien n° 12).

### 3.2.4 Un faible recours aux mesures alternatives

Les mesures alternatives consistent en une médiation ou une prestation citoyenne et ne sont applicables que dans le cadre des SAC "incivilités" (et ne sont donc pas applicables pour les A&S). Le recours aux mesures alternatives est vu comme une bonne solution pour les personnes ayant des difficultés financières. Pour autant, deux FS indiquent ne pas nécessairement proposer directement des mesures alternatives, mais de toujours accepter lorsque les personnes le demandent. Deux autres FS proposent d'étaler les paiements. Cela est d'autant plus important qu'une étude de l'INCC sur le recours à la médiation a pu observer « *les écueils que rencontre le médiateur dans l'exercice de ses différentes missions, en particulier le fait qu'il dépende du flux de dossiers que le fonctionnaire sanctionnateur veut bien lui adresser* »<sup>21</sup>. La même étude indique qu'il « *semblerait que les mesures alternatives soient perçues par les fonctionnaires sanctionneurs comme relativement complexes, chronophages et moins avantageuses financièrement puisqu'elles ne génèrent aucune recette pour la commune* »<sup>22</sup>.

Dans une ville universitaire, le profil majoritaire des personnes concernées par les SAC est celui des étudiant·es, représentant environ 95 % des dossiers. Ce sont, pour l'essentiel, de jeunes hommes âgés de 18 à 30 ans. Les mineur·es y sont très peu

21 Sofie Gotelaere, Elodie Schils et Alexia Jonckheere, 2022. *La médiation locale, une très variable alternative aux sanctions administratives communales*. Bruxelles : INCC. Justice & sécurité, p. 7.

22 *Ibid*, p. 6.

représenté·es, avec seulement quelques cas isolés entre 16 et 18 ans. La médiation et les prestations citoyennes y sont peu mobilisées, car le cadre, perçu comme rigide, peut être difficile à intégrer pour des étudiant·es ayant des horaires chargés, ce qui limite *de facto* le recours à ces mesures, malgré leur dimension éducative : « *Les formations ne sont pas données à la carte [...] Il y a des dates clés qui sont décidées [...] On leur dit : “voilà, il y a une formation à tel moment, est-ce que vous êtes disponible ?” Et si c’est non, ben malheureusement...* ». De plus, ces alternatives peuvent être exigeantes en temps, notamment lorsqu’elles impliquent plusieurs rendez-vous ou des démarches complexes : « *Il y a une première prise de contact, puis une réunion avec la médiatrice... c’est plus que trois jours parfois* » (Entretien n° 17).

De plus, dans deux communes bruxelloises, on constate que les personnes les plus vulnérables – notamment celles impliquées dans des vols de subsistance ou des usages de stupéfiants – sont précisément celles qui ne prennent pas contact avec le service de médiation : « *Les dossiers pour lesquels les personnes ne nous contactent pas, ce sont toujours les mêmes types de cas : des consommations de psychotropes, des vols dans un petit magasin... On sent que ce sont des personnes très précaires, parfois sans chez-soi, parfois avec des problèmes beaucoup plus lourds. Et elles ne reviennent pas vers nous* ». Pour ce public fragile, les mécanismes actuels, semblent peu pertinents : « *Elles ne cherchent pas l’aide, elles ne paient pas non plus. Alors on peut se demander : pourquoi continuer à leur infliger une procédure qui, de toute façon, ne change rien pour elles ?* » (Entretien n°27).

La “prestation citoyenne”, équivalent d’une peine de travail d’intérêt général adaptée au contexte administratif, permet de substituer une contribution concrète à la collectivité à une sanction pécuniaire, tout en offrant une certaine forme de réparation symbolique. Les exemples de prestations citoyennes sont souvent présentés pour les infractions liées à la propreté (accompagner la cellule anti-tag en cas de graffiti, suivre les balayeurs de rue en cas de dépôt de déchet). Toutefois, sa mise en œuvre se heurte à un obstacle majeur : le manque de ressources matérielles et humaines pour organiser, encadrer et accueillir les personnes souhaitant emprunter cette voie (Entretien n° 14). En région bruxelloise, sur 20 000 SAC pouvant théoriquement faire l’objet d’une médiation, seules 1000 le sont effectivement<sup>23</sup>. En l’absence d’un véritable investissement institutionnel dans ces alternatives, celles-ci demeurent marginales et souvent inaccessibles, réduisant de fait les possibilités de moduler la sanction en fonction des situations sociales et des capacités contributives des individus.

Un paradoxe structurel traverse le dispositif des sanctions administratives communales lorsqu’il associe, d’un côté, la menace d’une sanction – souvent financière – et, de l’autre, la proposition d’une médiation. Ce flou autour des rôles respectifs mine la crédibilité de l’ensemble du processus. En effet, dans la plupart des cas, à l’exception notable d’infractions comme le tapage nocturne, le vol ou certaines dégradations, les faits visés par les SAC ne relèvent pas d’un conflit interpersonnel avec un auteur et une victime clairement identifiables. Il s’agit plutôt d’incivilités ou d’actes perçus comme “antisociaux”.

23 Safe.brussels. Rapport annuel de l’Observatoire : données 2023.

[https://safe.brussels/sites/default/files/2024-12/SAFE\\_24\\_002\\_RA2023\\_FR\\_ALL\\_06b\\_1.pdf](https://safe.brussels/sites/default/files/2024-12/SAFE_24_002_RA2023_FR_ALL_06b_1.pdf)

La commune se positionne alors simultanément comme victime de l'acte (au nom de l'ordre public ou du vivre-ensemble), comme juge en instruisant et sanctionnant l'infraction, et enfin comme médiatrice censée instaurer un dialogue réparateur. Cette triple casquette soulève une question fondamentale de légitimité : comment une instance qui cumule les rôles de partie lésée, d'autorité sanctionnatrice et de facilitatrice du dialogue pourrait-elle garantir l'impartialité et la confiance requises par tout processus de médiation véritable ? Ce montage institutionnel, en brouillant les frontières entre répression et réparation, tend à miner la cohérence même du cadre dans lequel il prétend s'inscrire.

### 3.2.5 Un écart entre le traitement des SAC aux mineur·es et la procédure légale prévue

Face aux mineur·es, la loi prévoit une médiation obligatoire. Dans la pratique la médiation semble néanmoins appliquée rarement ou avec des pratiques d'application fortement différentes selon les communes. Une avocate chargée de défendre des mineur·es confronté·es aux SAC témoigne : « *Les communes ont des procédures de médiation différentes. À Ixelles, le FS s'occupe lui-même directement des médiations. Dans la plupart des autres communes, il y a un service de médiation dédié, qui transmet une appréciation au FS. A Jette, il y a (il y avait en tous cas) une pratique "d'implication parentale", soit un premier rendez-vous avant la médiation, qui sert uniquement à "tester la motivation du jeune". Difficile de savoir à quoi s'attendre* » (Entretien n° 9). Ce témoignage est confirmé par ceux des acteur·ices communaux·ales. À Bruxelles, la médiation est systématique pour les mineur·es (Entretiens n° 26 et 27). Ceux en Région wallonne, révèlent que l'implication parentale semble mise en œuvre de manière proactive (Entretiens n° 15 et 17). Un·e FS précise : « *Au niveau de la loi sur les plaintes, les communes ont la possibilité de mettre en place l'implication parentale. C'est une possibilité, pas une obligation. [...] Nous, en tant que FS, on va avertir le mineur mais aussi les parents. [...] Ils peuvent revenir vers nous pour nous expliquer ce qui a été mis en place au sein du cadre familial. [...] L'idée, ce n'est pas de mettre une amende aux mineur·es, parce que si les parents prennent leurs responsabilités, on considère que c'est suffisant. [...] C'est déjà arrivé qu'on ait des parents auditionnés ici, qui viennent s'expliquer. [...] Sur cette base, on décide si l'implication a fonctionné. Si oui, on arrête la procédure et on envoie un document dans lequel on précise que l'implication a réussi* » (Entretien n° 17).

En Flandre, un FS indique être plus souple à la première infraction, selon la réaction des parents : « *Je pense que la procédure est sévère pour les mineur·es. J'adapte toujours la procédure à la première infraction. [...] Nous avons une conversation avec les jeunes et les parents. Si les parents disent ensuite "nous avons eu une conversation avec les jeunes" Alors, pour moi, c'est bon* » (Entretien n° 16). Dans une commune bruxelloise, **le FS critique fermement l'implication parentale telle que prévue par la loi**, qu'il juge inégalitaire et inefficace : « *Comment je peux faire un travail utile si je ne vois pas le mineur ? Oui pour l'implication parentale, mais sans le mineur, ça n'a aucun sens* ». De plus, il s'oppose à une approche uniquement écrite, estimant qu'elle désavantage certains publics moins à l'aise avec l'écrit et ne permet pas une réelle évaluation de la situation, il

mentionne gérer lui-même la procédure de médiation et préférer « *convoquer les mineur-es avec leurs parents pour une audience afin d’avoir un échange direct et s’assurer que le message passe* » (Entretien n° 25).

Dans la pratique, la mise en œuvre de la procédure de médiation pour mineur-es semble peu suivie selon ce qui est théoriquement prévu par la loi SAC.

Une FS rappelle que les “jeunes” sont descendus dans la rue lors de l’abaissement de l’âge légal des SAC : « *Est-ce que c’est vraiment la solution ? Je ne sais pas. Parce que la relation avec la police risque de se détériorer encore plus. Si les jeunes ont l’impression d’être visés, ils risquent de devenir un peu plus provocateurs. Et alors, on entre dans un jeu du chat et de la souris, très souvent. Je pense qu’il y a peut-être d’autres approches possibles... À Malines, il y avait un très beau projet : le projet Nero<sup>24</sup>. Les parents y étaient aussi impliqués. C’était un projet qui existait avant les sanctions administratives communales. C’était en réalité un très bon projet. Je pense qu’on pourrait peut-être gérer [ces situations] autrement qu’avec des amendes* »<sup>vi</sup> (Entretien n° 16).

À Blankenberge, les SAC ne sont pas appliqués aux mineur-es. En cas de problèmes avec des “jeunes”, une collaboration est organisée avec les écoles, le CLB (Centre psycho-médico-social) et la police, et des discussions sont organisées (Entretien n° 22). Cette absence de sanctions pour les mineur-es est un choix politique : « *L’absence de SAC pour les mineur-es est en fait un choix politique. Aucun parti politique n’est prêt à le mettre en place aujourd’hui* »<sup>vii</sup> (Entretien n° 22). Une hypothèse d’explication amenée est qu’au moment de faire ce choix, la côte avait mauvaise presse dans les médias sur le fait de sanctionner des mineur-es qui mangent des sandwiches. « *Auparavant, c’était un choix politique de ne pas appliquer cela. Les médias ont peut-être aussi beaucoup parlé de jeunes de 16 ans qui mangeaient des sandwiches dont des miettes tombaient par terre qui ont été sanctionnés. Je pense que notre conseil d’administration a alors décidé de ne pas infliger de sanctions SAC aux mineur-es, afin d’éviter d’obtenir une société aigrie ciblée sur les jeunes* »<sup>viii</sup> (Entretien n° 22).

### 3.3 Les infractions SAC fréquemment utilisées

#### 3.3.1 Les SAC pour “arrêt et stationnement” sont beaucoup plus fréquemment utilisées que les SAC pour “incivilités”.

Les communes interrogées estiment que 80 à 90 % des dossiers SAC relèvent de l’arrêt et stationnement (A&S), et 10 à 20 % des dossiers SAC relèvent des **SAC communément nommés “incivilités”**. Les infractions A&S représentent donc la grande majorité des infractions SAC qui sont délivrées dans les communes. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette différence entre le nombre de SAC liées aux infractions de la route et le nombre de SAC “incivilités”.

Les SAC A&S ont un montant fixe de 58 ou 116 €, directement lié à la catégorie d’infraction réalisée. Le constat par caméra à reconnaissance numérique de plaque

24 Le projet NERO a depuis lors été adapté à la législation SAC en 2020.

<https://www.mechelen.be/gas/nero-2.0>

(ANPR) pour les zones de basse émission ou par radar automatique pour les amendes de roulage, rend la procédure de traitement des dossiers très rapide. Les PV sont générés automatiquement avec le montant fixé à l'avance et liés à la plaque minéralogique. L'intervention d'un·e FS en matière d'évaluation du montant et de décision est réduite à départager les cas d'erreurs de lecture de plaque (Entretien n° 26).

La constatation des infractions pour "incivilités" s'avère bien plus aléatoire que celle des infractions liées à "l'arrêt et stationnement", ces dernières reposant sur des éléments matériels facilement vérifiables, tandis que les premières exigent souvent une appréciation subjective et une présence directe sur le terrain au moment des faits. Pour les agent·es constatateur·ices, qui peuvent demander mais non exiger qu'une personne présente sa carte d'identité, **constater une SAC pour incivilité implique de faire face aux réactions de la personne, tandis que relever une plaque d'immatriculation est une démarche moins exposante** (Entretiens n° 4, 13 et 14).

Les infractions A&S peuvent être constatées sur de longues plages horaires alors qu'à l'inverse, la plupart des autres infractions nécessitent de "surprendre" leurs auteur·ices sur le fait. Selon une FS, les A&S, *« c'est plus facile pour la verbalisation par rapport à d'autres infractions ou c'est d'emblée sur plainte, il faut que les personnes aient des papiers, que les personnes soient encore là »* (Entretien n° 17). Ce problème peut être renforcé par la visibilité des uniformes mauves des gardien·nes de la paix, citée comme un inconvénient pour prendre les personnes sur le fait, par exemple pour le jet d'un mégot de cigarette (Entretiens n°4 et n°24).

De plus, les PV dressés n'ont-ils pas la même valeur lorsqu'il s'agit d'incivilités ou d'A&S : *« dans cette matière-là [incivilités], les PV des agents de police n'ont pas une force probante particulière, ça vaut à titre informatif. [...] [En matière d'A&S,] c'est différent, parce que là, ça vaut jusqu'à preuve du contraire »* (Entretien n° 17).

Nombre d'agent·es font donc le choix de se focaliser sur la constatation d'infractions A&S mais reçoivent parfois des pressions pour constater plus d'infractions "incivilités". Les agent·es peuvent alors faire le choix de sélectionner parmi ces infractions, celles qui leur semblent les moins difficiles à constater : *« noter une plaque de voiture, vérifier l'adresse d'un bâtiment au cadastre, représente une action plus facile à faire que d'obtenir d'une personne qu'elle donne son identité, puis demander à trouver son adresse dans les bases de données, et d'être sûr que son adresse de domiciliation soit bien localisée en Belgique et que le courrier lui arrive »* (Entretien n° 3) ; *« Pour l'entretien de façade, la végétation, c'est pas du flagrant délit. Si vous frappez à la porte et que la personne ne bouge pas, avec les coordonnées cadastrales et le RN on peut retrouver la personne »* (Entretien n° 13).

### **3.3.2 Parmi les infractions SAC "incivilités", une dizaine d'articles sont effectivement utilisés, en grande partie lié aux enjeux de propreté**

D'après le rapport annuel de Safe.brussels en 2021, sur les 122 infractions du Règlement général de Police (RGP) commun aux 19 communes de la Région bruxelloise, les infractions les plus fréquemment sanctionnées sont :

- le non-respect des prescriptions relatives à la collecte des ordures ménagères (art. 28) ;
- le fait de souiller l'espace public (cigarettes, canettes, bouteilles, papiers) (art. 14) ;
- les infractions mixtes (tapages nocturnes, vols, dégradations de biens immobiliers, etc.), (art. 120).

À l'instar de la fréquence d'utilisation étudiée par Safe.brussels sur le territoire de la Région bruxelloise, qu'en est-il de la fréquence d'utilisation des règlements auprès des différentes communes et province interrogées pour l'étude ?

Toutes les communes interrogées témoignent faire principalement usage d'une dizaine d'articles sur l'ensemble existant : « *Sur nos 124 articles de règlement, on a une dizaine d'articles qui constituent 99 % des verbalisations* » (Entretien n° 25). Les articles utilisés comprennent : « *Le bruit intense, les nuisances sonores, la saleté de l'espace public, les dégâts matériels, les nuisances causées par les animaux. L'occupation de l'espace public sans permis, ça arrive aussi régulièrement. Les décharges sauvages. Ne pas jeter ses déchets correctement. Les déchets volent dans tous les sens. Mettre les choses autour des conteneurs. Ne pas jeter les bonnes choses dans le conteneur* »<sup>x</sup> (Entretien n° 16).

En pratique, les dossiers SAC "incivilités" ont donc généralement trait aux questions de propreté et ceci se reflète également dans les problématiques traitées par les médiateurs-ices : « *Que ce soit en Wallonie, je pense en région flamande également, dans la majorité de dossiers qu'on traite, il y a quand même une majorité qui concerne des faits de malpropreté, qui est une nuisance publique qui concerne pas que les mineur-es et plutôt les majeurs. J'ai très peu de dossiers mineur-es. La majorité des dossiers que je reçois [en médiation] concernent des infractions telles que le dépôt incorrect de déchets, le non-respect des horaires de sortie des poubelles, ou encore le dépôt de déchets dans le mauvais sac* » (Entretien n° 15). Lorsqu'une commune ne fonctionne pas avec un règlement-taxe, « entre 60 et 70 % de dossiers relèvent d'infractions en matière d'incivilité, donc de propreté publique » (Entretien n° 27).

Dans la commune de Blankenberge, les infractions principales touchent aussi aux problématiques de **propreté** : « *l'infraction numéro 1 est le dépôt clandestin. Soit les sacs de déchets ménagers sont sortis trop tôt. Cela arrive surtout pendant les vacances. Les personnes autorisées à occuper un appartement de location jusqu'à 10 h du matin, qui sortent le sac à l'avance. Et puis il y a les mouettes, l'histoire des mouettes qui dépècent les sacs. Et aussi les crottes de chien, surtout pendant les jours sombres, parce qu'on ne voit pas les gens les laisser par terre* »<sup>x</sup> (Entretien n° 24). Si ces exemples peuvent sembler spécifiques au contexte de la côte, elles sont pourtant citées de manière similaire dans les plus grandes villes, dans lesquelles on voit également des **manques de respect envers des agent-es** (refus d'obtempérer aux injonctions des agent-es).

À Anderlecht, les déchets clandestins sont également cités, ainsi que le manque de respect envers les agent-es et des cas d'infractions mixtes tels que des « *vols de meubles [dans le magasin] IKEA, ou vol de bouteilles d'alcool dans les supermarchés par exemple* » (Entretien n° 4).

À Charleroi, ce sont « *principalement des simples incivilités (consommation d'alcool sur la voie publique, pipi, sortir son sac poubelle à la mauvaise date), et ensuite des SAC environnement (dépôts clandestins). Et puis via la police on a aussi des manques de respect, des tapages nocturnes, des choses un peu plus au niveau de la tranquillité publique* » (Entretien n° 12).

Dans une commune bruxelloise, l'infraction SAC incivilité la plus fréquemment utilisée est le manque de respect envers agent-e ainsi que des petites infractions en matière de propreté publique (Entretien n° 25). Ces tendances se retrouvent également dans les problématiques traitées lors des médiations. En 2023 et 2024, les dépôts de déchets ménagers, la souillure de l'espace public, ainsi qu'uriner ou cracher représentaient respectivement 62 % et 45 % des cas. Le manque de respect envers la police constituait quant à lui 11 % des situations abordées en 2023, et jusqu'à 32 % en 2024 (Entretien n° 27).

À Ottignies-Louvain-la-Neuve, « *la numéro 1, c'est les tapages nocturnes. Tous les ans la même chose, c'est le numéro 1. Et après, j'ai l'impression que c'est majoritairement la miction sur la voie publique, les dépôts clandestins, et alors les dommages mobiliers et immobiliers. Je pense que ça, c'est le top 5* » (Entretien n° 17).

En somme, il apparaît que, malgré la diversité des contextes urbains étudiés, en matière d'incivilités, le dispositif des SAC est principalement mobilisé pour traiter des problématiques de **gestion des déchets** dans l'espace public, en particulier les dépôts sauvages et le non-respect du tri ou des horaires de collecte des poubelles.

### **3.3.3 Les types d'infractions varient néanmoins selon la densité de population des communes**

Si la majorité des infractions constatées est identique dans les communes, les pratiques d'utilisation des règlements peuvent varier. Dans les communes moins denses, il n'y a pas toujours de personnel dédié aux SAC, qui sont davantage un sujet géré par le service environnement : « *Dans certaines petites villes, il arrive que les gens ne sachent même pas exactement ce que je fais pour eux. Je me demande donc s'ils sont vraiment impliqués dans l'application des SAC. Peut-être que dans ces communes, il s'agit davantage d'un service environnemental que d'un service directement responsable des SAC. À Malines et à Alost, il est clair que la politique SAC est bien réfléchi. Il en va de même à Vilvorde. Mais dans d'autres communes plus petites, je n'en suis pas si sûre. Une autre raison est le manque de personnel. Les autorités locales doivent gérer un très grand nombre de tâches. Peut-être n'ont-elles pas le temps ou les ressources nécessaires pour réfléchir sérieusement à l'application des SAC* »<sup>xi</sup> (Entretien n° 16).

**L'exemple du contrôle des déchets sortis trop tôt est donc une problématique qui est poursuivie différemment selon les contextes urbains et les politiques locales.** Dans les villes, il y a des stratégies plus claires par rapport à ce qui est considéré comme problématique : « *À Vilvorde, il y a beaucoup de constats par rapport à la sortie réglementaire des déchets ménagers. Le fait que les gens s'y prennent mal est un problème dans la ville. C'est également le cas à Louvain. Lorsque des sacs poubelles*

*traînent et que les étudiants commencent à shooter dedans, et allez, donc... ces infractions ne se produisent pas dans les communes rurales. À Herent, par exemple, il n'y a jamais eu de problème de sacs poubelles sortis trop tôt. Ce n'est pas une commune complètement rurale, mais comparée à Louvain, elle l'est, et elle ne contrôle pas ce genre d'infractions »<sup>xii</sup> (Entretien n° 16).*

*En zone rurale ou périurbaine, certaines infractions peuvent aussi être considérées comme plus difficiles ou délicates à appliquer : « Par exemple, les chiens en liberté sont beaucoup plus nombreux dans les municipalités rurales, de même que les vaches ou les animaux en liberté. Nous avons une zone de police qui, à mon avis, trouve même que cette disposition est trop stricte : la première fois qu'un chien est sans laisse, il n'y a pas de rapport de police. J'ai déjà eu je ne sais combien de discussions : "Ce n'est pas encore arrivé ? Mettez un avertissement". Sinon, les gens me diront : "J'ai un chien depuis 20 ans et c'est la première fois que cela arrive", alors ils devraient simplement donner un avertissement. Et moi aussi, je donne un avertissement »<sup>xiii</sup> (Entretien n° 16).*

### **3.3.4 Des lieux d'infractions souvent connus**

*Plusieurs communes mentionnent des "hotspots", ou "points noirs" pour les lieux de dépôts clandestins, qui sont généralement connus : « Il y a quand même des points où on sait, il y a des points noirs vraiment dans la ville. On sait que là, on peut aller tous les jours, il y aura toujours quelque chose. [...] Les dépôts clandestins de déchets ont souvent lieu dans des endroits isolés où les gens prennent la peine de se rendre en voiture, ou plus généralement dans des lieux où il n'y a pas de visibilité » (Entretien n° 12). « En général, c'est sur les places publiques de la commune, pour le trafic lié aux stupéfiants par exemple » (Entretien n° 4).*

*Dans une ville moyenne, la zone de police a « mis en place une espèce de petit zonage. [...] Parce qu'ils se sont rendu compte qu'il y avait vraiment des quartiers [...] qui étaient plus chauds que d'autres. Il y avait plus d'infractions. Et donc, là je pense que clairement ils sont plus au taquet. Dans les zones qu'ils qualifient de rouge, plutôt que les autres. Et là clairement ils ont un focus un peu plus insistant je pense » (Entretien n° 17). Dans les entretiens, les gardien·nes de la paix et agent·es constateur·ices mentionnent à la fois quadriller le territoire communal, et à la fois ne pas pouvoir être présent·es partout à la fois : « Ce n'est pas possible de couvrir [une dizaine de] communes avec notre effectif de gardiens. Donc, on a une présence en permanence en centre-ville. Parce que c'est le centre-ville. Et dès qu'on a plus d'effectifs, à ce moment-là, ça ne sert à rien qu'on soit divisés dans le centre-ville. Là, on envoie les équipes dans les autres communes. Et donc, là, on les envoie là où il y a des centres commerciaux aussi, là où il y a du public. Ou alors, au niveau des écoles. Parce qu'on a le retour que, voilà, c'est des écoles à problème. Au niveau des parcs. Et voilà. Donc, c'est pas vraiment des hot spots, mais c'est des endroits connus et dans lesquels la présence du gardien n'est pas inutile » (Entretien n° 13). Dans une grande ville, la stratégie s'est d'abord centrée sur le cœur urbain, perçu comme vitrine et priorité symbolique, l'action s'est ensuite étendue aux quartiers périphériques : « Quand on a commencé, c'était uniquement ciblé centre-ville. Donc pendant plusieurs mois, on a vraiment ciblé le centre-ville et puis seulement une fois*

*qu'on avait fait le tour, on a investi l'extra-ring, tous les autres quartiers qui ne sont pas le centre. Et là on a d'abord ciblé ceux qu'on connaissait qui étaient problématiques [...] Maintenant, on fait une semaine [le centre], une semaine une zone extra-ring. Comme ça, on fait aussi l'extra-ring et ces gens sont contents, car ils nous voient enfin ».* La ville en question a été divisé en trois zones, avec une surveillance hebdomadaire alternée entre le centre et les zones périphériques. L'objectif est d'assurer une présence visible : « *Chaque semaine, on fait une zone. Là, on fait toutes les rues, et on ramasse, on fouille toutes les poubelles possibles [...] avec la collaboration de [l'intercommunale de gestion des déchets] et de la police locale »* (Entretien n° 14).

Cette position stratégique du centre-ville dans les politiques locales, le montre à la fois comme vitrine urbaine et comme territoire prioritaire des opérations de rénovation et de revalorisation symbolique.

### **3.4 Diversité organisationnelle**

L'analyse des pratiques observées dans les communes étudiées met en évidence une diversité d'acteurs impliqués dans le constat des SAC, chacun ayant des priorités et compétences propres. Cette diversité se manifeste à plusieurs niveaux : dans les fonctions et mandats confiés aux acteurs communaux, dans les moyens mis à leur disposition, ainsi que dans l'organisation interne des services communaux. Certaines communes disposent d'une cellule spécifique intégrée à un service juridique, d'autres répartissent les responsabilités entre plusieurs entités. Cette hétérogénéité, combinée à des formations et habilitations non uniformisées, peut entraîner des disparités dans les pratiques de constatation, et, par conséquent, soulever des risques de traitement inégal entre les contrevenant·es.

#### **3.4.1 En amont, des conceptions différentes de la notion d'ordre public**

Les compétences de police administrative gérées par les communes sont généralement distinguées en quatre dimensions : la **propreté**, la **salubrité**, la **sûreté** (sécurité) et la **tranquillité**.

Dans la pratique, nous comprenons que la priorité principale mentionnée par les communes est lié à la **propreté** et à la **salubrité**. Pour de nombreuses communes, un objectif principal qu'on peut relever dans la mise en application des règlements SAC est celui de maintenir la commune ou la ville propre. La **sécurité** est souvent mentionnée en lien avec les questions de mobilité et de trafic, de comportements dérangeants sous l'effet de l'alcool, alors que la dimension de **tranquillité** publique est indiquée en lien avec les nuisances autour des lieux de sortie.

Une ville touristique met l'accent sur la propreté et la sécurité de la ville<sup>xiv</sup> (Entretien n° 23), avec le principe que le pollueur paie l'infraction<sup>xv</sup> (Entretien n° 22). La mise en œuvre de cette politique passe principalement par le constat des dépôts sauvages et le fait de sortir ses poubelles trop tôt. Ça arrive souvent aux vacanciers dont la location termine avant l'heure de sortie des poubelles. Le rôle des agent·es de prévention est limité face à

certains troubles : « nous n'avons aucun moyen d'intervenir nous-mêmes. Nous pouvons bien sûr signaler que quelque chose n'est pas autorisé, mais je laisse en suspens l'idée de savoir si cela fait vraiment impression. Quoi qu'il en soit, ce que nous faisons, c'est signaler l'incident. Nous le transmettons à la police et, de là, il est traité plus en détail »<sup>xvi</sup> (Entretien n° 24).

Les priorités de la Ville de Charleroi sont axées sur la propreté et la sécurité publique : « la sécurité, c'est un point fort de la politique. D'ailleurs on le voit dans les campagnes qui sont en cours. Les déchets aussi ça devient une réelle volonté politique qu'on aboutisse à quelque chose » (Entretien n° 12).

Une commune bruxelloise met en avant la tranquillité publique liée à ses lieux festifs : La commune est « extrêmement festive parce qu'on a beaucoup les lieux de rassemblement et c'est très bien comme ça [...] c'est partout la fête en été. Et donc des problèmes de tranquillité publique, ça pour nous c'est un des problèmes majeurs. Il y a peut-être moins de soucis de sécurité que dans d'autres communes bruxelloises, même si on en a aussi. Donc si je dois mettre en exergue quelque chose, c'est clairement le problème de tranquillité. Ceci dit, la propreté n'est pas non plus à négliger. On a des soucis comme dans toutes les communes avec des quartiers plus compliqués que d'autres » (Entretien n° 25).

### **3.4.2 Diversité d'acteurs en charge du constat des SAC et d'ancrages organisationnels**

L'analyse des communes étudiées révèle des approches variées dans le constat des SAC. Selon les cas, elles sont prises en charge par la police administrative, par des agents communaux en collaboration avec la police, ou encore avec le soutien de services intercommunaux, entre autres.

Pour constater les infractions, on peut noter qu'il existe plusieurs rôles :

- les agent-es de la police locale, portent généralement un uniforme bleu, accompagné d'insignes distinctifs représentant la police. Ils-elles sont compétent-es pour constater l'ensemble des infractions relevant du régime des SAC. Néanmoins, par leur accès direct au Registre national et aux bases de données des plaques d'immatriculation (DIV), ils-elles sont fréquemment mobilisé-es pour traiter les infractions liées à l'A&S en plus de SAC spécifiques (en matière de sécurité et ordre public) (Entretiens n° 14, 25, 27).
- les gardien·nes de la paix, vêtu·es de mauve,<sup>25</sup> portent une carte d'identification, ont pour rôle la prévention et la sécurité, et peuvent dresser des constats SAC à condition d'avoir suivi une formation. Les gardien·nes de la paix peuvent tantôt être compétent-es pour les matières environnementales, tantôt non.

---

25 Uniformisation instaurée par l'arrêté de 2008, entré en vigueur le 1er mars 2010.  
<https://www.besafe.be/sites/default/files/2024-12/081207%20MB%20kledij%20gemeenschapswachten.pdf>

- les agent-es constateur-ices disposent aussi d'une carte d'identification, mais ne portent pas d'uniforme particulier. Dans certains cas, une plaque ou un brassard souligne leur fonction, mais il arrive aussi qu'aucun signe distinctif ne soit visible (Entretien n° 25). En pratique, le rôle de ces agent-es peut être circonscrit à un domaine particulier (A&S, environnement, ou HORECA).
- les agent-es intercommunaux-ales, chargés des infractions "environnement", soit les infractions liées aux dépôts de déchets sauvages (dans les Villes de Charleroi et Blankenberge, par exemple).
- les agent-es régionaux-ales de la société publique des déchets de la Région flamande (*Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij*). À Blankenberge et dans la province de Flandre Orientale, les agent-es OVAM sont en civil et travaillent principalement sur les mégots de cigarette, les déjections canines et les dépôts illégaux.

Ces dernier-es travaillent souvent en collaboration avec la police administrative, mais sans en faire partie. Leur rôle a été pensé pour soulager les forces de police locales d'une partie des tâches de terrain, notamment en matière de SAC. Toutefois, leurs compétences, outils et modes d'organisation varient fortement d'une commune à l'autre, ce qui complexifie parfois leur coordination. Ceci peut également être présent au sein même des agent-es constatateur-ices : *« Dans la plupart des cas, soit vous avez un service autonome d'agents constatateurs avec une ligne hiérarchique claire – ce qui est, à mon sens, la meilleure solution car cela permet une vue d'ensemble sur le règlement et une spécialisation du personnel ; soit [...] les agents sont éclatés entre différents services (propreté, gardiens de la paix, espace public, voire fiscalité), à qui l'on ajoute simplement une "casquette SAC". Ils conservent leurs hiérarchies respectives et ne sont reliés que par le biais du réceptacle sanctionnateur à qui ils transmettent leurs constats »* (Entretien n° 27). Ce **modèle fragmenté** présent dans des communes urbaines engendre des difficultés organisationnelles et nuit à la cohérence de l'action. Pour y remédier, ces communes décident souvent de nommer un coordinateur (c'est le cas à Charleroi et bientôt à Ixelles).

En effet, les équipes en charge des SAC ne sont pas toujours rattachées au même service au sein des communes. Cette hétérogénéité d'organisation reflète souvent des choix historiques propres à chaque administration et l'accroissement progressif du volume des sanctions à gérer : *« Il y a une diversité assez extraordinaire d'organisations au sein des communes, qui est souvent le résultat d'une histoire dans cette commune. [...] Au départ, il y a 10-15-20 ans, quand ça a débuté [...], très souvent, puisque c'était une matière juridique, on désignait quelqu'un au sein du service juridique, ou souvent d'ailleurs c'était les directeurs généraux ou secrétaires communaux qui étaient au départ fonctionnaires sanctionneurs [...] Et puis chemin faisant, surtout à partir de 2014-2015, ça a pris de l'ampleur et des communes ont sorti le fonctionnaire sanctionnateur du giron du service juridique pour lui donner plus d'autonomie »* (Entretien n° 27).

Dans une ville wallonne, par exemple, le service SAC est directement intégré au service juridique dans une configuration jugée suffisamment autonome : *« Nous, on est une*

*cellule qui se trouve au sein du service juridique de la Ville. Donc on est vraiment un service à part entière. On ne dépend de personne. Parce que dans d'autres communes, ils sont plutôt au niveau de la direction générale ou même de la prévention » (Entretien n° 17).*

Dans une commune bruxelloise, en 2010, la montée en charge du nombre de constats a conduit à extraire le FS du service juridique qui est dès lors devenu directeur du service des sanctions administratives et de la police administrative ce qu'il juge important pour atteindre une certaine autonomie : *« En un an, ça a tellement explosé [...] qu'on a décidé de me détacher du service juridique. Et je trouve que symboliquement, c'est quelque chose d'important parce qu'en termes d'indépendance du fonctionnaire sanctionnateur, je trouve important de lui donner cette autonomie, ne fût-ce que symbolique [...] après d'autres communes, à l'inverse, continuent à intégrer les SAC dans le service juridique » (Entretien n° 27).*

Cette évolution est revendiquée par deux FS comme centrale pour garantir leur indépendance (Entretiens n° 17 et 27). Toutefois, cette autonomie reste souvent symbolique. En pratique, les FS cumulent fréquemment plusieurs fonctions : à la fois direction de la cellule ou du service SAC, et direction du service juridique ou de la police administrative ou direction générale.

Une grande ville wallonne présente encore un autre modèle, dans lequel le service SAC est intégré au sein de la police administrative. Cette organisation, qui semble également ancrée dans l'histoire locale (la personne qui occupait son poste auparavant était déjà à la fois FS et responsable de la police administrative) permet une **articulation fonctionnelle entre la gestion des SAC et les autres missions de la police administrative** mais peut aussi poser des **difficultés organisationnelles**, notamment dans une grande ville fortement sollicitée, avec un nombre important de constats à traiter : *« On a un établissement qui pose problème, on lui met des amendes, à un moment donné, il ne comprend pas avec les amendes, on peut à un certain moment bifurquer au niveau police administrative, et donc dire que maintenant on va fermer l'établissement parce que vous n'écoutez pas les avertissements qu'on vous a donnés au niveau des amendes. Et du coup, maintenant on ferme l'établissement pour un mois, deux mois. Et donc, tout se relie au niveau de la matière, et donc c'est intéressant d'avoir les deux dans le même service. Mais c'est aussi un problème parce que ça fait beaucoup de choses à faire pour un seul service. Parce qu'on ne gère pas que ça. On gère tout ce qui est les événements, sur la ville [...], on gère les objets trouvés de l'aéroport, les containers, les occupations, on gère beaucoup beaucoup de thématiques qui concernent la sécurité » (Entretien n° 12).*

### **3.4.3 Un exemple d'action coordonnée entre agents constatateurs communaux, agents intercommunaux et police**

Ces divers acteurs chargés de constater les infractions sur le terrain travaillent parfois ensemble dans une stratégie concertée. Il peut par exemple y avoir des actions répétées parfois plusieurs fois sur la semaine pour sanctionner les déchets dans les rues. Il s'agit d'ouvrir les sacs poubelles et de trouver une indication de l'identité de la personne, par

exemple via une facture : « *Toutes les semaines, dans un périmètre défini, on réunit les agents constatateurs, les agents constatateurs de l'intercommunale, un compacteur, les agents prennent les sacs, fouillent tout à la recherche d'indices de l'identité des personnes. On a demandé que la police soit partenaire de ces actions, pour donner de la visibilité. Les gens nous disent souvent "les services communaux ne font rien". Ici c'est un double objectif, dire aux contrevenants, regardez on vous poursuit, et aux citoyens qui respectent les règles, voilà on essaie de faire quelque chose pour lutter contre ce phénomène* » (Entretien n° 12).

L'efficacité de ces actions reste néanmoins mitigée : « *Ce qu'on voulait, c'est diminuer le nombre de dépôts, mais en deux ans je n'ai pas l'impression que ça ait changé. Donc je ne pense pas que ça ait un impact significatif. Jusqu'à présent, on fouille grosso modo 200 sacs, à chaque fois, par action. Ce qui représente à peu près une vingtaine d'indices retrouvés. Donc, 20 coordonnées d'auteurs, de pollueurs. Maintenant, parmi ces 20, il faut encore voir si le PV sera mis, est-ce qu'on pourra vraiment l'identifier parce qu'on retrouve les coordonnées. C'est Jean Dupont, mais Jean Dupont, est-ce qu'on sait vraiment l'identifier ? Alors ça, ça peut diminuer aussi le pourcentage de poursuites* » (Entretien n° 13). Le décalage entre l'investissement opérationnel et les résultats concrets est d'autant plus frappant que les sanctions peuvent être particulièrement lourdes : « *L'amende peut être très salée. Pour un simple sac, on est autour des 300-350 €. Mais pour un dépôt, ça peut grimper très haut, jusqu'à 200 000 €* ». Et pourtant, même la récurrence des amendes ne semble pas toujours dissuasive : « *une friagerie a eu cinq amendes d'affilée...* » (Entretien n° 14).

En parallèle, dans la plupart des communes les services déploient aussi de nombreux outils de sensibilisation mais leur efficacité semble elle aussi limitée : « *On a fait beaucoup de sensibilisation : des campagnes, des panneaux avec des messages comme "On ne vous remercie pas d'avoir mis des déchets", et même des sacs rouges imprimés "sacs fouillés, attention aux sanctions suivies". On les laisse visibles une journée pour dire : "regardez, ce n'est pas impuni". Mais malgré tout ça, le lendemain, on retrouve parfois encore plus de sacs posés par-dessus. Franchement, on ne sait plus quoi faire pour que ça change* » (Entretien n° 14). Il ressort cependant que cette sensibilisation pourrait être contrecarrée par le ramassage systématique des déchets. Ce dernier, bien qu'il vise à maintenir la propreté, renforce paradoxalement une certaine tolérance sociale au dépôt sauvage : « *Il y a une équipe qui ramasse le matin et l'après-midi tous les sacs, sans exception. [...] Malheureusement, les gens ont pris une mauvaise habitude et se disent : "Tibi ramasse". Donc du coup, ils mettent quand même. On a déjà eu ce genre de réflexion : "Pourquoi vous mettez une amende ? Tibi ramasse !"* » (Entretien n° 14).

Une commune bruxelloise fonctionne également avec une fouille des sacs ménagers sortis hors des heures : « *Maintenant on a aussi ce gros contentieux des déchets ménagers déposés en dehors des heures. J'en ai 3000-4000 par an depuis toujours. Sur 30 000 sacs ramassés, on retrouve des preuves d'appartenance du sac dans 10 % des cas* » (Entretien n° 25). L'inconvénient principal semble être que **seul un faible pourcentage des personnes sont identifiées par ce système qui mobilise beaucoup de moyens humains.**

Malgré une répression active, des efforts soutenus de sensibilisation et une mobilisation importante des services, le faible taux d'identification des auteurs et l'absence de résultats tangibles interrogent l'efficacité réelle de ces dispositifs et appellent à une réflexion sur les causes profondes de leur faible impact.

#### **3.4.4 Des priorités coordonnées entre les services de la commune**

Trois communes mentionnent une action coordonnée entre les acteurs de la gestion des SAC. Un premier exemple est un comité de pilotage comportant le cabinet du Bourgmestre, les échevins de la propreté, la direction générale de la Ville, la direction de la sécurité, la FS, la police, l'intercommunale. Les objectifs de cette pratique sont « *d'avoir une vision globale et coordonnée des différentes actions à mettre en place pour lutter contre les incivilités. Le comité sert à définir les priorités en matière de lutte contre les incivilités et coordonner les actions de sensibilisation et de prévention avec des phases répressives* » (Entretien n° 4).

*« Au niveau du comité de pilotage, quand on a démarré ça, ça n'existait pas avant. On a vraiment voulu décloisonner tout ça. Et donc en comité restreint, on s'est dit, selon les plaintes, selon les endroits que l'on connaît, on est allé dans plusieurs quartiers [...], dans toutes les communes, [...] et puis on a fait ce qu'on appelle une mesure zéro, pour vérifier, pour observer, constater, les infractions qui revenaient le plus souvent, c'était les dépôts clandestins, les sacs conformes sortis trop tôt. Donc ça a un lien aussi avec la propreté, on a remarqué que les bâtiments n'étaient pas très entretenus, on avait la végétation débordante, et puis on avait aussi... Un embêtement, c'est les numéros de maisons qui n'étaient pas visibles. Et en faisant plusieurs quartiers comme ça, on s'est rendu compte que c'était vraiment les cinq infractions du RGP qui revenaient le plus fréquemment, et on s'est dit, parce qu'on a vraiment démarré de manière plus coordonnée la poursuite des sanctions administratives, on s'est dit, on ne va pas commencer à flinguer dans tous les sens, parce qu'il y a plus de 200 articles, on va vraiment être focus sur ces cinq-là, et aller vraiment step by step »* (Entretien n° 13).

Dans une commune bruxelloise, le dispositif "quartier net" s'est plutôt axé sur la collaboration entre les services communaux : « *il s'agissait d'améliorer la collaboration avec d'autres services de la commune pour réaliser des actions transversales conjointes. Pour cela nous avons mis en place le dispositif "quartier net", qui consiste à ce que la même semaine, toutes les unités communales agissent sur un même périmètre restreint défini : urbanisme, SAC, propreté, commerces et horeca pour sensibiliser et constater des infractions. Une dizaine de ces opérations ont déjà été menées jusqu'à présent. Le choix des quartiers peut être influencé par des plaintes récurrentes ou des enjeux rencontrés par d'autres services à ces endroits* » (Entretien n° 3). On peut relever que les communes mentionnent l'existence de plaintes de riverains sur ces zones « à problèmes ».

À Ottignies-LLN, un "règlement balise" cadre le fonctionnement des cercles étudiants, en concertation avec l'Université catholique de Louvain. Initialement mis en place sous forme d'ordonnances temporaires, il s'agit aujourd'hui d'un règlement pérenne qui devrait prochainement intégrer le RGP. Il a été mis en place principalement pour répondre à des

problèmes de tapage nocturne récurrents liés aux soirées étudiantes, qui occasionnaient des nuisances jusque tard dans la nuit, affectant le voisinage. Le règlement fixe des balises précises : horaires de fermeture, nombre limité de soirées sonorisées (une par semaine), types d'activités autorisées, etc. Bien que certains cercles aient contesté sa légitimité, les recours introduits n'ont pas abouti. Le dispositif est désormais bien ancré dans les pratiques locales, avec un travail régulier de communication entre la commune et l'université pour en assurer la mise en œuvre. Cette approche s'est révélée efficace et a inspiré d'autres actions, notamment en matière de gestion des comportements à risque liés à l'alcool, comme ceux observés autour du lac ou durant les "jours blancs". L'opération H<sub>2</sub>O, menée en partenariat entre la police, la commune et les équipes de cohésion sociale, a permis de faire reculer significativement ces comportements. Là aussi, des ordonnances temporaires ont d'abord été utilisées, avant d'être pérennisées (Entretien n° 17).

### **3.4.5 Les fonctionnaires sanctionnateur·ices sont communaux dans les villes**

En matière de gestion des SAC, selon les communes, le ou la FS peut être un·e agent·e communal·e, provincial·e, ou intercommunal·e. Une commune peut également avoir un·e FS communal·e et travailler avec des agent·es constatateurs intercommunaux.

Généralement, les grandes villes considèrent comme plus rentable d'avoir leur propre FS que de devoir payer ce service à la province ou à une intercommunale<sup>xvii</sup> (Entretiens n° 16 et 30).

### **3.4.6 Un service payé à la province ou à l'intercommunale pour les autres communes**

Les autres communes paient la province par dossier traité, et les intercommunales peuvent offrir une gestion des SAC à des prix bas : « *Pour tout ce qui concerne les amendes SAC [...] nous coopérons avec la plupart des communes par l'intermédiaire [d'une intercommunale]. [...] Au départ, il ne s'agissait que de stationnement. Ils ont invité d'autres communes à venir voir, puis ils ont fait une offre avec un prix délibérément bas. Et lorsque cela se ressent dans le portefeuille, on gagne rapidement des adeptes. Mais il n'est pas illogique non plus que les communes qui s'associent avec [l'intercommunale] y délèguent toute la gestion* »<sup>xviii</sup> (Entretien n° 16).

Une FS provinciale mentionne traiter environ 1000 SAC incivilités par an (hors amendes de stationnement et de vitesse) pour une quarantaine de communes. En 2024, 250 dossiers lui provenaient de l'OVAM, qui s'occupe des infractions environnementales telles que les mégots de cigarettes, les dépôts clandestins : « *Les agents de l'OVAM ne font que des prises sur le fait. Par exemple, un mégot de cigarette ou une canette perdue. Allez vraiment les petites formes de dépôts sauvages. Parce qu'ils ne vont pas non plus chercher les sacs poubelles qui se trouvent quelque part ou quelque chose comme ça. Ils ne le font pas. Ils peuvent informer la commune de "voici l'endroit où nous avons vu un*

*sac lors de notre passage”, mais ils ne feront rien avec. Ou les sacs à déjections canines. Il ne s’agit là que des trois seules infractions qu’ils utilisent »<sup>xix</sup> (Entretien n° 16).*

Enfin, les médiateur-ices sont financé-es par le SPP intégration sociale. Ils et elles se partagent généralement la médiation sur plusieurs communes.

## **3.5 Budget**

### **3.5.1 Le taux de recouvrement des amendes est variable d’une commune à l’autre**

À Anderlecht, le paiement des amendes est traité par le service facturation de la commune. Environ 75 % des SAC sont payées directement ou après contestation. Entre 10 et 15 % des amendes sont transmises à un huissier de justice. Le reste des amendes n’est pas payé pour des raisons diverses telles que des dossiers incomplets, des vices de procédure ou l’insolvabilité des personnes. Il arrive aussi que les personnes n’aient plus d’adresse connue et soient radiées.

Dans une commune bruxelloise où un responsable financier a bien voulu nous partager ses comptes, le taux de recouvrement tourne autour de 80 % (Entretien n° 28). Cette tendance se confirme dans une autre commune bruxelloise, où le recouvrement est estimé à environ 80 % pour les sanctions liées à l’A&S, et entre 60 et 70 % pour les autres infractions (Entretien n° 25).

Dans une ville wallonne, le taux de recouvrement est également considéré comme bon : *« Les gens sont plutôt bons payeurs. Même en cas d’oubli, après un rappel, c’est souvent réglé »*. La procédure prévoit un rappel, puis, en cas de non-paiement, un transfert à l’huissier. Les impayés concernent principalement un petit noyau de “récidivistes” en grande précarité, souvent insolvable : *« Ce sont toujours les mêmes personnes qui ne paient pas. Ils sont insolvable »*. Dans ces cas, la sanction perd de sa portée financière : *« On a déjà eu quelques paiements via le CPAS, mais c’est très rare »*. Toutefois, les auditions mises en place par la commune bien qu’elles ne soient pas légalement obligatoires permettent si la personne se présente de mieux comprendre les réalités sociales et, souvent, d’induire un changement de comportement : *« Quand ils se présentent, les échanges sont souvent intéressants. Ça permet de comprendre leur réalité [...] Après, côté sanctions, ça fait clairement plouf, parce qu’au final, on sait très bien qu’ils ne vont pas payer. Mais cela dit, on n’en a pas énormément non plus. Ce sont toujours les mêmes personnes [...] Même ceux qui disent qu’ils sont insolvable et qu’on ne pourra rien faire contre eux finissent par respecter l’interdiction. Ils disent : “OK, c’est bon, j’ai été trop loin, je ne vais pas aller à l’encontre de l’acte” »*. Néanmoins, certains cas relèvent de situations plus complexes, notamment liées à des troubles psychiques ou des problèmes d’addiction : *« Ce sont des personnes chez qui il y a des problèmes psy derrière, etc. En fait, ça ne va mener à rien. On continue par principe et par équité, mais on sait bien que la procédure SAC, ce n’est pas ce qui va les aider [...] Un jour, effectivement, ça s’arrête – huissier, ou peut-être qu’ils disparaissent, je ne sais pas. Mais ce n’est pas la procédure SAC qui résout ces situations »* (Entretien n°17). Ce constat montre un certain décalage

entre la logique administrative poursuivie et les besoins réels des personnes sanctionnées.

Dans une autre ville wallonne, le recouvrement semble plus difficile : « *Les amendes, on en inflige. Mais on en vient à ce que ces personnes qui ne savent pas payer, ils s'en foutent. Et ce sont les personnes qui, ont peut-être fait l'erreur une fois, pour une raison ou autre, qui vont payer. Elles vont recevoir l'amende et dire : "je vais payer parce que je n'ai pas envie qu'on m'enlève ma télé". Parce qu'on envoie les huissiers quand les gens ne paient pas. On a un suivi à ce niveau-là. Mais du coup, on en vient à voir que la majorité des gens qui ne paient pas, c'est parce qu'ils sont insolvable, et qu'ils s'en foutent, et donc ils recommencent. Parce que finalement, ça veut dire qu'ils ne paient pas, et qu'en plus ils continuent et que le problème n'est pas résolu. Et ceux qui paient, c'est ceux qui ne le feront plus. Donc on ne les revoit plus, normalement* » (Entretien n° 12).

À Blankenberge, le service SAC envoie un premier courrier. Après l'envoi initial, si le paiement n'est pas effectué dans un délai d'un mois, le service financier prend le relais avec une première mise en demeure gratuite. En cas de non-paiement après un à deux mois, une mise en demeure payante est envoyée par courrier recommandé avec des frais de 15 €. Pour les contrevenants étrangers qui résident en France, aux Pays-Bas et au Luxembourg, il est fait recours à un huissier de justice. Et si après toute cette longue période, l'amende n'est toujours pas payée, alors elle indiquée comme irrécouvrable par le service financier. Cela peut se produire en cas d'insolvabilité ou si d'autres dettes sont prioritaires. Pour les personnes sans adresse connue, aucune amende SAC ne peut être envoyée (Entretien n° 23). « Il y a des gens qui nous contactent eux-mêmes et nous disent : « Je suis actuellement dans une période difficile, financièrement ce n'est pas vraiment faisable. « Ils peuvent toujours établir un plan de remboursement avec le service financier et une amende de 58 € peut être payée en quatre fois ou répartie à leur convenance. Mais c'est toujours à la demande du contrevenant »<sup>xx</sup> (Entretien n° 23).

### **3.5.2 Les gains et coûts du système SAC**

Les SAC incivilités rapportent peu aux communes par comparaison aux moyens humains nécessaires à leur traitement, à l'inverse des SAC "arrêt et stationnement" et "de roulage". Pour autant, il faut encore que les contrevenants paient leurs amendes. Une fonctionnaire de prévention indique que le système SAC n'a pas été mis en place dans un but lucratif. Elle mentionne que les revenus des amendes ne sont pas nécessairement supérieurs aux coûts de fonctionnement du système : « *Si l'on compare les coûts opérationnels du service SAC (coûts salariaux des personnes du service SAC, des agent-es constatateurs et des agent-es de police) avec les recettes des amendes (environ 700 000 €), on n'équilibre pas les recettes* »<sup>xxi</sup> (Entretien n° 22). Dans une commune bruxelloise qui a bien voulu nous partager ses comptes, les SAC ne représentent que 0,2 % des recettes annuelles.

Dans une ville wallonne, on a pu entendre que : « *Les chiffres ce n'est pas ce qu'on espérait. Ce n'est pas ce qu'on espère depuis des années. On se rend compte que l'amende n'a pas spécialement d'effet, ou bien que les gens ne paient pas. On a des*

*feedbacks au niveau financier. C'est aussi une question de motivation. Pouvoir dire aux troupes, voilà, vos PV ont été suivis. Mais la majorité des dossiers ne sont pas payés. Mais on poursuit quand même. Parce que sinon... On espère qu'un jour ça fera dé clic. C'est pas parce qu'on sait que les gens en majorité ne paient pas, que nous on arrête notre boulot en se disant que ça ne sert à rien. Le but c'est qu'à un moment donné, on va trouver une brèche et que ça va payer. **En fait nous, au niveau politique, la volonté ce n'est pas d'avoir de l'argent.** C'est qu'on arrête d'avoir des dépôts partout. Qu'on arrête d'avoir des gens qui font des incivilités et qui nuisent à la ville et à la réputation de la ville. Ça c'est vraiment la volonté politique, c'est de se dire que la ville ce n'est pas une poubelle. Les chiffres, ça met un petit coup au moral chaque année quand on les reçoit. On se dit, bon allez, l'année prochaine ça sera mieux » (Entretien n° 12).*

Dans une commune bruxelloise, la mise en place de dispositifs automatisés dans certaines zones de circulation semble parfois détourner les objectifs initiaux (mobilité, environnement) au profit d'une logique de rentabilité budgétaire, alimentant un usage paradoxal des SAC à des fins de financement local, comme en témoigne ce fonctionnaire : « *Franchement, ce système-là, ça a été un véritable jackpot pour la commune. On parle de [dizaines de milliers] personnes qui passent en infraction chaque année, pendant trois ans, à 58 ou 116 € l'amende. Ce sont des millions. Cette zone a rapporté 5 à 6 millions par an, rien que pour ça. Et c'est paradoxal, parce qu'on a créé cette zone pour réduire la pollution et améliorer la circulation. Mais on s'est rendu compte qu'énormément de gens, ne connaissant pas bien le code de la route, passaient quand même et se faisaient verbaliser. [...] Et ça, ça a comblé pas mal de trous dans le budget communal. Maintenant, les chiffres baissent. Et c'est paradoxal, parce que l'idéal, ce serait qu'il n'y ait personne qui passe là. Mais on se rend compte que c'est bénéfique pour le budget. On voit une diminution depuis deux ans, mais certains s'en inquiètent : "tu rapportes moins" ». Au-delà de ce dispositif particulier, la rentabilité des SAC liées à l'arrêt et au stationnement a aussi pesé dans la décision de renforcer la cellule : « *On a démontré noir sur blanc avec les finances qu'un agent qui travaillerait à temps plein et qui passerait 70 % de son temps à faire des A&S, serait rentable puisqu'il ferait rentrer quasiment deux fois le montant de son salaire. Donc ça ne va pas coûter à la commune d'engager quelqu'un, cette personne va rapporter de l'argent. Mais je trouve moi-même que c'est horrible quand je m'entends parler. Mais il est évident et il pourrait avoir des tensions dans les mois à venir que du côté des finances, eux vont entendre la rentabilité » (Entretien n° 27). Cet argument financier a permis d'appuyer l'engagement d'un coordinateur et de nouveaux agents constatateurs, avec pour objectif de structurer progressivement une équipe dédiée. Ces agents interviendront aussi en soirée, une plage horaire aujourd'hui peu couverte, bien que de nombreuses infractions y soient constatées : « *ces agents qui vont être engagés, on va leur demander aussi de travailler en soirée parce qu'on se rend compte évidemment, et c'est important, qu'il y a énormément d'infractions qui sont commises en soirée de manière générale et qu'il y a personne pour les verbaliser. Les policiers, ils sont cinq en soirée pour [toute une commune bruxelloise]. [...] Et donc, je ne reçois quasiment jamais de PV entre 18 h et 6 h du matin. Alors qu'on pourrait en faire des centaines et des centaines. Donc là, on va essayer un petit peu d'avoir des agents qui sont un peu plus***

*présents en soirée, y compris pour les voitures mal garées. Les gens qui vont au restaurant, etc. Il n'y a personne pour les verbaliser aujourd'hui » (Entretien n° 27).*

Dans une autre commune bruxelloise, on cherche à rééquilibrer les infractions incivilités par rapport aux infractions A&S. D'après un fonctionnaire communal : *« l'idée c'est de se concentrer davantage sur les incivilités car en se promenant sur le territoire [de la commune], on constate de nombreux déchets »*. Du côté du service de traitement des dossiers, la crainte principale est liée au délai de traitement des dossiers et au risque d'annulation des PV pour non-respect des délais de procédure : *« Si un PV n'est pas envoyé dans les 15 jours, la procédure n'est pas valable »* (Entretien n° 4).

L'objectif du système de sanctions n'est pas principalement financier, mais vise à maintenir une ville propre : *« Tout ce qui concerne les nuisances sociales, les déchets volants, l'urine en plein air, les déjections canines, le nourrissage des mouettes, tout cela a pour but de rendre la ville propre. Si vous ne coopérez pas, vous serez sanctionné »<sup>xxii</sup>* (Entretien n° 22).

Les communes déléguant la gestion des SAC au niveau provincial paient un montant par dossier à la province : *« Pour incivilités, elles paient la moitié du coût effectif. C'est 65 € par dossier. C'est la moitié du coût effectif. Mais la police y travaille, ainsi que les agents constatateurs communaux. Le directeur des finances aussi. Cela coûte beaucoup plus que ces 130 €. Ce n'est pas tout. Cela coûte certainement des désagréments à la municipalité. Quoi qu'il en soit. Elle n'y gagne pas. [...] Depuis [l'instauration des amendes de] stationnement, une commune y gagne. Parce que les frais de dossier sont également moins élevés chez nous. Pour le stationnement, une municipalité paie... La première année où ils font appel à nous, 30 € par dossier. Mais l'amende minimale est de 58 €. Alors bien sûr... [...] Mais sur l'arrêt et le stationnement, et certainement sur la vitesse... En ce qui concerne la vitesse, beaucoup plus y est gagné »<sup>xxiii</sup>* (Entretien n° 16).

Depuis 2021, la répression des infractions de vitesse de moins de 20 km/h a été transférée aux communes (GAS-5)<sup>26</sup>. En 2024, le montant total des amendes SAC monte à 124 millions d'euros pour les villes et communes de Flandre. Cette augmentation, qui triple le volume d'amendes depuis 2019 est principalement liée au transfert de cette compétence aux communes. Si cela représente moins de 1 % des recettes communales,<sup>27</sup> peu de contraintes réglementaires pèsent sur le montant de ces recettes liées aux radars de vitesse.

---

26 Depuis 2021, les communes ont la possibilité d'émettre des amendes SAC pour les excès de vitesse légers dans les zones 30 ou 50, où le dépassement est de 20 km/h maximum. Source : Chambre autorité fédérale du Comité de sécurité de l'information. Délibération n°21/005 du 4 mai 2021 relative à l'extension de la délibération n° 18/2015 portant autorisation unique pour les villes et communes, les régions communales autonomes et l'agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale de se voir communiquer de manière électronique des données à caractère personnel de la Direction pour l'immatriculation des Véhicules afin d'identifier et de sanctionner les auteurs d'infractions aux règlements ou ordonnances communaux  
[https://bosa.belgium.be/sites/default/files/content/IVC\\_CSI/csi\\_af\\_deliberation\\_21\\_055\\_du\\_4\\_mai\\_2021.pdf](https://bosa.belgium.be/sites/default/files/content/IVC_CSI/csi_af_deliberation_21_055_du_4_mai_2021.pdf)

27 Nathalie Debast (VVSG), citée dans Tim Pauwels. « Gemeenten halen recordbedrag van 124 miljoen euro op via boetes: check hier hoeveel jouw gemeente kon innen ». VRT Nieuws. 11/09/24. URL : <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2024/09/11/gemeentelijke-boetes-op-recordhoogte-124-miljoen-vorig-jaar-ch>

Par ailleurs, en Flandre, 99 % des caméras routières sont installées et gérées par le consortium TAAS, formé par les entreprises Macq, Trafiroad et Intouch<sup>28</sup>. Une partie de l'argent des amendes est donc transféré aux entreprises qui posent et gèrent les radars, dont les logiques entrent en contradiction avec la prévention en matière de sécurité routière : « *Pour la vitesse, cela me pose un problème. Qu'ils confient cette tâche à des entreprises privées. Et aussi ces radars. Avant, les procureurs disaient, s'ils avaient un certain nombre de dossiers, et qu'ils ne pouvaient plus les traiter, ils disaient : "Éteignez le radar un moment. Il doit un peu s'arrêter". Ce n'est plus possible avec ces firmes privées. Ils paient par photo. Et ça ne s'éteint pas. Jamais. Avec ces contrats<sup>29</sup> qui ont été cassés, au début. Où ils supprimaient le code de la route, parce que ça n'allait pas avec leurs caméras. Pour que les gens roulent plus vite. C'est vraiment vindicatif, je pense. À long terme, on incite les gens à commettre une infraction. Il faut laisser les règles de circulation là où elles sont. Il ne faut pas les supprimer. Mais ces contrats ont été cassés. Le ministre est intervenu à cette fin. Et j'espère qu'un jour, les gens remettront ces compétences entre les mains d'un gouvernement. C'est cela la sécurité routière. Il ne faut donc pas la confier à des entreprises privées. Ce n'est pas une bonne chose. Parce qu'il y a une formule de profit derrière cela. Ce n'est jamais bon, si c'est ça le point de départ* »<sup>xxiv</sup> (Entretien n° 16).

### **3.5.3 Certaines infractions peuvent faire l'objet d'une SAC ou d'une taxe, voire des deux**

Pour les dépôts illégaux, en plus de l'amende SAC, une redevance est parfois appliquée pour les frais d'enlèvement des déchets par un service communal. Cela entraîne une perception de coûts élevés pour les citoyens (Entretien n° 22). Dans une commune bruxelloise, c'est le même système pour les dépôts illégaux : « *Pour les caddies, il y a deux problématiques. La première problématique, concerne les SAC, c'est le fait d'avoir le déchet sur la voie publique. La deuxième problématique, c'est le règlement de taxes, c'est-à-dire demander que la commune s'engage avec son personnel de retirer le caddie de la voie publique. Donc ça, on fait payer aux enseignes le règlement de taxes. Parce que la commune prend en charge par ses propres moyens de retirer le caddie sur la voie publique. [Ici], on met moins les SAC, on a rencontré pas mal d'enseignes, généralement, on leur demande d'aller chercher les caddies et si ce n'est pas retiré, alors seulement on met une redevance taxe et alors ça peut monter plus haut que les 500 € de la loi SAC. C'est le conseil communal qui décide* » (Entretien n° 4).

Dans une ville flamande, le double système génère de la confusion : « *Les personnes prises en flagrant délit de sortie incorrecte de déchets recevront une lettre les informant qu'elles sont passibles d'une amende pouvant aller jusqu'à 500 € et qu'elles peuvent présenter une défense dans un délai d'un mois. Mais aucune taxe ne peut être imposée à ce moment-là, car aucune sanction officielle n'a encore été prononcée. Le fonctionnaire*

28 Jonas Muyaert. « HLN ONDERZOEK. Dit is het familiebedrijf dat 99% van alle camera's voor trajectcontroles levert, en ze willen niet dat u trager rijdt ». *Het Laatste Nieuws*. 22/09/2023. URL : <https://www.hln.be/binnenland/hln-onderzoek-dit-is-het-familiebedrijf-dat-99-van-alle-cameras-voor-trajectcontroles-levert-en-ze-willen-niet-dat-u-trager-rijdt~a12b3131/> ou ici le texte <https://p-magazine.com/nl/articles/een-privebedrijf-dat-de-helft-van-geinde-boetes-opstrijkt-kan-dat-zomaar>

29 Contrats comprenant des clauses empêchant les communes d'installer d'autres dispositifs que les caméras pour limiter la vitesse.

*chargé de la sanction doit d'abord examiner le dossier, ce qui peut facilement prendre un à deux mois. Si la défense n'est pas acceptée, une amende de 70 € est généralement infligée, à condition qu'il s'agisse d'un sac à ordures ordinaire, sans déchets dangereux ni verre. L'amende est alors payée en bonne et due forme. Mais un mois plus tard, ces personnes reçoivent parfois un avis de recouvrement supplémentaire : une taxe, par exemple, parce que les déchets ont été ramassés un dimanche, qui s'élève rapidement à plus de 100 €.*

*Et là, c'est la confusion : "Mais j'ai déjà payé, non ?". "Oui, mais vous n'avez alors payé que l'amende, et non la taxe pour le ramassage". Les deux sont juridiquement distincts, ce que les gens ne comprennent souvent pas.*

*En fait, le montant devrait être unique, par exemple en ajoutant la pénalité et en incorporant la taxe. Mais oui, cela se heurte à la bureaucratie de la ville : les règlements fiscaux sont distincts du RGP sur lequel les amendes SAC sont basées. Par conséquent, la situation reste confuse aujourd'hui »<sup>xxv</sup> (Entretien n° 22).*

Certaines communes ont par ailleurs recours à un système de taxation des déchets, ce qui indique que pour une même infraction des personnes peuvent être sanctionnées par deux systèmes différents : « *Quelqu'un qui jette un papier par terre peut, dans une commune, suivre deux heures de séance d'information et ne rien payer, alors qu'ailleurs, il reçoit directement une amende de 250 € via une taxe* » (Entretien n° 27).

La Ville de Bruxelles, par exemple, possède un règlement sur les incivilités en matière de propreté publique, qui vient s'ajouter aux articles du RGP. Cette stratégie se traduit par l'instauration de redevances spécifiques liées à des comportements considérés comme générateurs de salissures ou de nuisances, tels que les dépôts clandestins ou l'abandon d'encombrants. Ce système de taxes est favorisé pour simplifier le processus administratif. Il pose néanmoins question sur le principe : une taxe et une amende relèvent de logiques fondamentalement distinctes. La taxe s'inscrit dans le cadre de la fiscalité, comme contribution légitime et prévisible au financement des services publics. L'amende, en revanche, constitue une sanction infligée à la suite d'une infraction à une norme juridique, et s'inscrit dans une logique répressive. Dès lors, elle ouvre des droits spécifiques à la défense, notamment la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable et la possibilité de contester la sanction devant une juridiction compétente. Confondre les deux revient à estomper la frontière entre contribution et punition, avec des conséquences importantes en termes de garanties procédurales. À cet égard, il convient de noter que la Ville de Bruxelles a eu la prudence de mettre en place un système de vérification visant à éviter qu'un même fait donne lieu simultanément à une amende administrative et à une taxation.

## 4 Dispositions administratives récurrentes à risque de discrimination

Huit thèmes ont été retenus dans l'analyse juridique, qui recouvrent des comportements interdits dans l'espace public pouvant être sanctionnés à travers le mécanisme des SAC et dont il nous ont semblé présenter des risques de discrimination. Cette section aborde la manière dont chaque thématique est abordée en pratique par les différents acteurs communaux et associatifs rencontrés. Il s'agit donc ainsi de prendre une mesure des écarts éventuels entre la lettre des règlements en matière de SAC (« *law in books* ») analysée dans notre analyse juridique et la pratique en matière de SAC dans les communes sélectionnées dans ce volet qualitatif de l'étude (« *law in action* »).

### 4.1 Mendicité

La mise en pratique des règlements SAC en matière de mendicité révèle un certain nombre d'écarts entre le règlement et les pratiques de terrain.

Dans le cas d'une Ville qui spécifie les horaires et lieux de mendicité, **le règlement n'est semble-t-il pas mis en pratique**. Les raisons avancées sont une difficulté d'application pour les agent·es, à savoir l'inefficacité de chercher à faire payer une amende à des personnes qui ne pourront probablement pas payer : « *C'est vrai qu'il y a un règlement qui dit que les gens peuvent mendier à telle période, telles heures. Évidemment, il n'est pas respecté mais on n'a jamais reçu de PV non plus. Je ne sais pas pourquoi ce règlement a été fait, je n'étais pas encore là. Je crois qu'au bout du compte ça n'a pas tellement fonctionné. On pouvait leur saisir l'argent qu'ils avaient récolté et tout, mais ça n'a pas eu un impact positif. Même la police avait du mal à l'appliquer : telle zone, tel jour... C'était compliqué. Enfin, quand on réfléchit, avec du recul, quelqu'un qui fait la manche, concrètement c'est normalement quelqu'un qui n'a pas d'argent. Lui imposer une amende administrative, je ne vois pas où est l'utilité, puisque je pense que cette personne ne payera quand même pas. Mais voilà, après, ce règlement a le mérite d'exister* » (Entretien n° 12).

Il est également mentionné de faire appel au "bon sens" dans la manière d'agir : « *Nos gardiens sont au courant qu'il y a le règlement mendicité. Par exemple, sur [le centre-ville], c'est le mercredi. Mais le règlement il n'est pas appliqué. Faire cesser la manche le mercredi, c'est impossible. Et puis, moi, je dis toujours qu'il y a la loi, il y a les règlements, et puis il y a le bon sens. Donc, je leur dis, OK, il y a le règlement mendicité. Vous informez nos mancheurs qu'il y a un règlement, vous appelez "bonjour monsieur". Et puis, on l'a fait tout un temps en fait. Mais, quand on se rend compte que la police qui passe trois mètres avant ou trois mètres après ne dit rien, quelle crédibilité a le gardien de... [...] "La police, là, ne me dit rien, mais toi, tu viens me dire quelque chose". Donc, c'était compliqué pour faire respecter ça. Ça, c'est une chose. Et la deuxième, quand je dis qu'il y a le bon sens, pour moi, même un jour de manche, **si la manche est faite respectueuse sans ennuyer qui que ce soit, c'est pas un souci. Par contre, celui qui vient aux terrasses de café, vraiment en insistant, même si c'est le jour de manche, celui-là,***

**on intervient.** *C'est un peu ma philosophie dans la façon d'intervenir au niveau de la mendicité. Mais c'est sûr qu'il y a les règlements. Et puis, après, qu'est-ce qu'on rencontre et comment on le traite ? C'est logique qu'il y ait une différence ou un décalage »* (Entretien n° 13).

Le règlement communal d'une ville touristique n'interdit pas la mendicité mais bien le fait d'accoster les personnes dans l'espace public. Les agent-es sur le terrain témoignent d'aller à la rencontre de la personne, afin de nouer un premier contact avant des dérapages potentiels : *« Je ne sais pas ce qu'il en est dans d'autres communes, mais ici, c'est inscrit dans la législation. On peut mendier, mais on ne peut pas accoster les gens. En été, nous avons des gens qui viennent de Bruxelles ou d'Anvers et qui viennent ensuite ici. S'ils s'assoient sans s'adresser aux gens, nous leur disons une fois "bonjour monsieur". De manière sympathique. Parce que ces personnes ne font rien de mal à personne... et aussi, s'il y a des problèmes par après, alors on a un meilleur contact. Mais en soi, nous n'avons pas vraiment de problèmes. Si nous voyons qu'ils s'adressent à des gens et qu'ils sont gênants, nous appelons la police. Ils peuvent demander une carte d'identité. Et c'est la police elle-même qui décide s'il s'agit de SAC ou non. Nous n'assurons pas vraiment de suivi non plus après »*<sup>xxvi</sup> (Entretien n° 24).

Enfin, un autre élément qui joue dans la difficulté d'application du règlement SAC est **l'absence d'adresse de domicile pour de nombreuses personnes qui mendient** : *« Avant d'arriver [dans cette fonction], j'avais entendu dire qu'il y avait des mendiants au centre. Une personne en particulier commettait le même délit et le problème est que sans adresse, il était impossible de lui envoyer une lettre. Une constatation est faite, mais elle est ensuite rejetée parce que l'adresse de l'auteur du délit est inconnue. Bien entendu, la police peut alors commencer à s'occuper de cette question d'une autre manière. Mais dans ce cas, elle sort complètement du cadre de la procédure relative aux SAC. En effet, dans le cadre de la procédure SAC, il n'est pas possible d'imposer une amende sans adresse. Le dossier va donc directement à la poubelle »*<sup>xxvii</sup> (Entretien n° 23).

Lorsqu'une adresse est tout de même identifiée, la procédure via des **lettres recommandées** pose question en **matière d'accessibilité** : *« J'envoie une lettre, mais nous n'avons pas de réponse. Ou bien cette personne nous contacte, mais ne vient finalement pas au rendez-vous fixé. Qu'est-ce qui se cache derrière cela ? J'ai des lettres recommandées qui me reviennent. C'est incroyable. Cela m'a fait ouvrir les yeux. Si vous recevez vous-même une lettre recommandée, vous avez hâte d'aller à la poste pour savoir de quoi il s'agit. Mais ce sont peut-être des gens qui reçoivent constamment des lettres recommandées de tout, probablement »* (Entretien n° 16). Quantité de lettres recommandées qui reviennent avec la mention "non collecté" ou "n'habite plus à cette adresse"<sup>xxviii</sup> (Entretien n° 16).

Face à cette réalité, pour la mendicité, des mesures alternatives peuvent être proposées : *« Quelqu'un qui mendie déjà de l'argent, je ne vais pas lui infliger directement une amende... Ou des travaux d'intérêt général, mais si je ne peux pas proposer des travaux d'intérêt général, la médiation »*<sup>xxix</sup> (Entretien n° 16) La difficulté reste alors de parvenir à contacter la personne et lui faire comprendre qu'il existe une procédure alternative en

dehors de l'amende. Pour autant, en médiation : « *Je n'ai jamais eu de dossier en matière de mendicité. Je ne sais pas pourquoi. Je ne sais même pas s'il y a un article qui concerne la mendicité dans les communes dont je m'occupe* » (Entretien n° 15).

A minima, nous pouvons donc dire qu'il n'existe pas de pratique harmonisée entre les communes vis-à-vis de la mendicité et la procédure de sanction est difficilement applicable.

Sur le terrain, des personnes qui mendient rapportent que les règlements SAC sont utilisés face aux pratiques de mendicités. À Anvers, par exemple, J. et W., personnes en trajet de réinsertion sociale et de logement, confirment que la police confisque l'argent de la mendicité : « *En effet, même les pièces que tu as toi-même ajoutées dans le pot, on te les prend* ». W. raconte avoir dit à J. : « *Sors d'ici, ils [la police] arrivent* »<sup>xxx</sup>. La directrice de l'association d'accompagnement des personnes sans chez-soi complète : « *Sors d'ici, c'est être chassé. Et J. qui n'est pas bien sur ses jambes. Alors, à terme, celui-là reste sur place, et se fait embarquer par la police* »<sup>xxxi</sup>. Néanmoins l'approche policière peut varier : « *Certains agents de quartier connaissent les personnes sans-abri et les réprimandent dans une approche plus paternaliste, tandis que d'autres appliquent les règlements de manière stricte* »<sup>xxxii</sup> (Entretien n° 5).

À Charleroi, des témoignages similaires ont été récoltés : « *Ça m'est déjà arrivé d'aller au cachot à cause de SAC [...] Les gardiens de la paix et les autres agent contestateurs de la commune viennent gentiment, poliment, tout ça, ils nous le disent : "Nous, on est obligés de te faire cette remarque, on te prévient tout ça, alors fais ce qu'on te dit parce que si c'est l'autre qui te le dit, tu sais que ça ne sera pas la même musique" [...] Les policiers prennent la monnaie qu'on a sur nous. Mais après, où va cet argent ? Il disparaît. [...] Ce n'est pas une loi, juste un arrêté communal, donc ils en profitent. Ils savent très bien qu'on ne pourra jamais payer les amendes. C'est juste une excuse pour nous harceler. La police intervient souvent pour nous confisquer notre argent, en fait presque tout le temps. Même sans raison [...] Enfin peut-être parce qu'ils savent très bien qu'on ne pourra jamais payer les amendes ou se plaindre [...] Les SAC, c'est juste une excuse pour nous harceler* » (Entretien n° 19).

Ou encore : « *Oui, ça m'est déjà arrivé d'être emmené au commissariat à cause de SAC – mendicité mauvais jours ou consommation alcool en rue ou juste comme ça. La police me menace souvent, mais ils hésitent à aller jusqu'au bout. Une fois, ils ont voulu m'embarquer. J'ai dit : "Pas de problème, mais je veux un procès-verbal avec l'heure d'arrestation, l'heure de sortie et la raison de mon placement en cellule." Au final, ils m'ont laissé partir* » (Entretien n° 19).

Enfin, d'après un travailleur dans une association qui travaille avec des personnes sans chez-soi, le règlement communal sur la mendicité est davantage appliqué dans le centre-ville : « *Concernant la mendicité, les sanctions sont appliquées avec rigueur dans le centre de Charleroi, même si elles peuvent être plus souples dans les communes périphériques. Les forces de l'ordre semblent particulièrement vigilantes sur ce point* » (Entretien n° 18).

En somme, tant les communes que les associations s'accordent à souligner **l'inefficacité des règlements existants**, du fait de l'impossibilité de recouvrer le montant de la SAC auprès de personnes insolvables ou de les atteindre faute d'adresse connue. Pour autant, nous voyons que, s'il n'est pas appliqué directement, l'existence du règlement légitime néanmoins des **moyens de pression symboliques, voire violents** pour éloigner les personnes pratiquant la mendicité.

## 4.2 Campement dans l'espace public

Le règlement de l'interdiction de campement s'applique aux tentes dans l'espace public : *« Oui [l'interdiction de campement] c'est l'interdiction de mettre une tente. Le plus souvent c'est des **mancheurs**, ou alors des **personnes du voyage**. Nos gardiens de la paix, quand ils constatent ça, soit ils vont directement discuter avec les gens, soit, dans pratiquement tous les cas, ils les connaissent. On leur rappelle qu'ils ne peuvent pas poser leur tente, etc. C'est parfois à la périphérie, la sortie du ring ou des choses comme ça. Et puis, on est en collaboration avec les éducateurs du CPAS, qui s'occupent vraiment de l'accompagnement de ce type de public. Et donc, à chaque fois, on les contacte. Parce qu'ils ne sont pas beaucoup, et donc ils ne savent pas tout suivre même s'ils connaissent les lieux de campement. Donc voilà. Toutes les infos liées à ça, on les transmet aux éducateurs du CPAS, pour qu'eux prennent le relais. On s'occupe surtout plutôt de leur signaler »* (Entretien n° 12).

On peut voir que le règlement d'interdiction de campement s'adresse effectivement aux comportements des personnes qui n'ont pas de logement fixe et qui installent une tente quelque part. Pour autant, les gardiens de la paix adoptent une approche pragmatique en rappelant l'interdiction de camper. Ce sont généralement des gens qu'ils connaissent déjà. Les situations de campement sont signalées aux éducateur·ices qui sont responsables de l'accompagnement social de ces publics. L'objectif principal des gardiens est de signaler les campements plutôt que d'appliquer strictement l'interdiction.

Par ailleurs, si le règlement "campement" n'est pas utilisé de manière stricte, il peut y avoir d'autres leviers liés au dispositif SAC qui sont mobilisés face à l'installation dans des lieux non autorisés. Le règlement sur les déchets, le tapage nocturne, le fait de se soulager dans l'espace public ou chez des personnes... sont des doléances mobilisées pour faire expulser des rassemblements sur des terrains non prévus à cette fin, qui peuvent être rassemblés dans un arrêté du Bourgmestre. *« On a quand même pas mal de gens du voyage qui s'installent sur des lieux non autorisés. On a un terrain avec accès à l'eau, à l'électricité, mais il est souvent déjà réservé pour des périodes. Il y a une personne référente pour les gens du voyage qui s'occupe de ça. En tant que Ville, on pourrait augmenter ce nombre de terrains. Mais les campements ici, on les expulse par arrêtés. Il faut savoir que quand un groupement se met sur un terrain de la Ville, on peut les expulser sans raison puisque c'est sur la voie publique. Mais quand c'est sur un terrain privé, il faut quand même des doléances par rapport à la salubrité, à la tranquillité, à la sécurité publique. Par exemple, les déchets, ils mettent des sacs poubelles chez les gens, ou alors ils font beaucoup de bruit. Ou alors, comme ils n'ont pas de toilettes, ils vont*

déféquer dans les jardins des gens. **Et donc tout ça, quand on arrive à avoir un gros panel de doléances, on les expulse sur base d'un arrêté du bourgmestre. Donc on n'utilise pas le règlement campement, parce que voilà, « on a toujours fait comme ça », entre guillemets. On ne met pas d'amende. Aussi parce qu'ils n'ont pas d'adresse fixe. Pour les tentes de SDF, c'est le CPAS qui gère avec les éducateurs de rues. On ne met pas d'amende non plus, c'est le côté social qui prend le relais »** (Entretien n°12).

### **4.3 Occupation privative de l'espace public**

L'article portant sur l'occupation privative de l'espace public n'est pas revenu souvent dans les entretiens. Il a essentiellement été cité pour l'exemple des *beach flags*, sortes de drapeaux qui visibilisent les enseignes commerciales sur le trottoir : « *Dans la commune, on en voit partout. Ce n'est pas autorisé du tout, de placer des panneaux publicitaires sur la voie publique. Je pense que la communication n'a jamais été faite, il fallait lire les règlements pour s'en rendre compte. [...] On a mené une action d'information, et après, il fallait montrer qu'il y avait une action de sanction qui allait être mise en place. On a plein de contestations de la part des magasins, qui essaient de comprendre pourquoi ils ont reçu ces PV. [...] Donc nous on est coincé entre des commerçants qui comprennent l'interdiction et des commerçants qui disent que pour eux c'est obligé d'avoir ces panneaux-là, parce qu'ils sont dans une zone au fond de la rue. [...] Est-ce qu'on va mettre des sanctions en taxant, en mettant plein de sanctions administratives ? Ou alors on se dit, on va laisser un délai de x mois. Ici, ça a été choisi de mettre des PV directement. Mais derrière, il y a quand même cette idée de qu'on accompagne les commerçants en disant : "allez au service économie, renseignez-vous, si c'est bien justifié, il y a moyen d'annuler (la SAC)", et ainsi de suite »* (Entretien n° 4).

### **4.4 Consommation d'alcool dans l'espace public**

Ces infractions touchent de manière récurrente un public précarisé, souvent confronté à des problèmes d'addiction. Si l'alcool reste le facteur commun, l'application des règles tend à cibler ceux qui sont les plus visibles dans l'espace public.

#### **4.4.1 Les infractions pour consommation d'alcool sont faciles à prendre en flagrant délit**

La consommation d'alcool dans l'espace public est un comportement **fréquemment traité** par les services communaux en charge des SAC. Dans une ville wallonne, la consommation d'alcool est interdite sur l'ensemble du territoire communal : « *La consommation d'alcool, on en a pas mal. En règle générale c'est les gens qui vont chercher leur canette au petit magasin, et qui en marchant pour rentrer chez eux ou pour aller rejoindre des amis, ouvrent déjà leur canette de bière, et donc ils sont pris en flagrant délit, par la police. Ou alors on a des points noirs aussi, où les gens boivent devant des établissements de vente. Ils se rejoignent là entre amis, mais du coup, ils font du bruit, ils boivent sur la voie publique. On a une interdiction sur l'ensemble du territoire communal. Pour les nuisances de bruit, c'est pas toujours facile à démontrer, mais pour la*

*consommation d'alcool sur la voie publique, c'est plus facile, dans le sens où la personne a sa canette en main [...] C'est une infraction où généralement les mêmes noms reviennent. Et typiquement, c'est déjà le gars qui s'est déjà fait prendre deux, trois fois, et qui après continue, continue. Et en fait, pas de bol, à chaque fois il tombe sur la patrouille et il se fait prendre. C'est la police qui constate, pas les agents constatateurs » (Entretien n°12).*

L'interdiction d'alcool dans l'espace public peut dépendre des **circonstances** : « *Lors d'événements et de festivités, il y a des dérogations aux règlements habituels. Donc, dans l'arrêté qu'on prend pour l'événement, typiquement, on sait par exemple, pour les fêtes de Wallonie, on sait que les gens vont boire sur la voie publique, mais on va pas verbaliser pour ça. Mais on va leur demander d'utiliser des gobelets en plastique réutilisable, pour le danger du verre, pour le fait écologique » (Entretien n° 12). La consommation d'alcool est ici reliée à des enjeux de propreté, plutôt qu'à une interdiction de consommation d'alcool en tant que telle.*

À Ottignies-Louvain-la-Neuve, les grands rassemblements avec consommation d'alcool « *sont hyper cadrés. C'est les 24H vélo, le welcome spring festival, les bal des busiers et le bal des bleus. Toutes les grosses manifs comme ça. Là, effectivement, il y a des tolérances. Et par exemple, pour les 24H vélo, il y a des règles particulières aussi par rapport à tous les contenants et compagnie. C'est hyper balisé justement pour encadrer, car on sait très bien que de toute façon, ça ne sert à rien d'interdire. En fait, ça n'est pas gérable. Donc du coup, on encadre pour faire en sorte que ça se passe le mieux possible » (Entretien n° 17).*

On note donc une **application différenciée** du règlement SAC concernant la consommation d'alcool dans l'espace public, selon que celle-ci prenne place ou non dans le cadre d'un événement à **caractère festif**.

#### **4.4.2 Une part importante de profils marginalisés parmi les consommateurs**

Les gardiens de la paix rencontrent souvent des personnes qui font la manche parmi le public qui consomme de l'alcool : « *C'est toujours le même public, soit les consommateurs, les mancheurs, et le public qui fréquente les abris de nuit, qui fréquente l'accueil de soirée. Et donc, là, on intervient simplement pour leur rappeler, "bon, tu ne peux pas boire ça en public". Donc, ils demandent de balancer sa canette, ou de la vider, enfin voilà. [...] L'intervention, c'est plus sensibiliser, faire comprendre. Parce que les gardiens connaissent ce type de public et c'est, 80 % » (Entretien n° 13). Il apparaît ici que des publics marginalisés sont plus exposés à la sanction pour consommation d'alcool en rue, sans pour autant que la sanction leur soit toujours effectivement infligée (Entretien n° 13 et 14).*

Dans une ville wallonne, le constat est similaire. Des interdictions de lieux sont mises en place, à l'encontre de personnes dont le point commun n'est pas tant la précarité que la problématique de l'alcool : « *Le dénominateur commun dans ces dossiers, c'est vraiment l'alcool. Ce n'est pas le fait d'être SDF, c'est l'alcool ».* Les auditions, lorsqu'elles ont lieu,

permettent parfois d'ouvrir un espace d'échange avec ces personnes en grande difficulté : « *La majorité a des problèmes d'addiction. On essaie de les sensibiliser, de leur dire : "Est-ce que vous ne pourriez pas profiter de ce moment pour prendre soin de vous ? Peut-être envisager une cure ?"* » Certains sont conscients de leur situation : « *Il y en a qui savent très bien qu'ils ont un problème avec l'alcool. Ils nous disent : "Oui, j'ai déjà tenté une cure". Mais ils sont pris dans un engrenage. Ils doivent continuer à conduire, à fonctionner. C'est difficile d'en sortir* ». Ce décalage entre leur vécu et la mécanique SAC est perçu comme une impasse : « *C'est hyper triste. On essaie, humainement, de faire quelque chose. Mais du point de vue administratif ou judiciaire, ça ne fonctionne pas. Il y a vraiment un gros problème* » Les décisions sont ensuite formalisées selon la procédure, avec un passage devant le collège communal : « *Elle prend ses décisions, puis ça passe au collège. Il peut confirmer, modifier ou annuler. Mais le collège n'a jamais annulé* » (Entretien n° 17).

#### **4.4.3 L'interdiction d'alcool peut servir à justifier l'éloignement des personnes précaires**

Selon les agents constatateurs rencontrés, l'interdiction de consommer de l'alcool sur la voie publique cible principalement des personnes en grande précarité – sans chez-soi, bénéficiaires du CPAS, et/ou en situation d'addiction. L'objectif ne semble pas tant de sanctionner, ce qui s'avère souvent inapplicable, que de rendre ces pratiques invisibles dans l'espace public. En effet, comme dit plus haut, la répression est limitée par la précarité même des personnes visées : « *Ce sont des gens qui n'ont pas de papier pour la plupart ou alors qui sont insolvable. Donc, faire quelque chose contre eux, c'est compliqué et ils n'ont rien à perdre, donc ils s'en foutent* ». L'action des agent-es constateur-ices repose ainsi sur le déplacement des personnes, loin des lieux fréquentés : « *Ce qu'on leur demande, c'est de ne pas le faire aux yeux de tous. [...] On essaie de les guider vers des endroits un peu moins vus, même si c'est juste reporter le problème un peu plus loin* ». L'enjeu est donc de limiter la visibilité sociale de la précarité, en demandant aux individus de ne pas consommer sur la voie publique : « *Il y a certaines personnes qui sont dans la rue, mais – c'est bizarre dit comme ça –, qui sont à la rue mais qui ont quand même un logement. Donc, on leur dit : "Pourquoi ne consommez-vous pas juste dans votre logement ? Pas sur la voie publique, devant le centre commercial !" [...]. On les accompagne vraiment pour que ça soit le moins visible et le moins dérangeant possible* » (Entretien n° 14).

À Anvers, la consommation d'alcool est interdite dans plusieurs rues et places du centre-ville, notamment sur la Groenplaats, une place située à proximité de la cathédrale Notre-Dame, l'un des monuments emblématiques de la ville. P. travaille à proximité de la Groenplaats, dans une association qui accompagne des personnes sans chez-soi. Elle indique que la Groenplaats est fréquentée régulièrement par des personnes sans chez-soi, qui boivent des canettes sur la place : « *La consommation d'alcool sur la Groenplaats est un fait. Mais il y a maintenant 12 panneaux d'interdiction de consommer de l'alcool. Cela n'apporte aucune aide à la personne. Cela ne permet pas non plus de comprendre.*

*Les gens se rendent simplement sur la place suivante, vers la Nationale straat, à moins de cent mètres de là »<sup>xxxiii</sup> (Entretien n° 5).*

P. voit dans l'interdiction une mesure "hypocrite", car un festival de la bière est organisé sur cette même place : *« Il est extrêmement choquant d'organiser une fête de la bière dans la Groenplaats tout en interdisant la consommation d'alcool. C'est incompatible »<sup>xxxiv</sup> (Entretien n° 5).* Cette contradiction met en lumière une application des règles qui varie donc en fonction des populations et des événements présents dans l'espace public, et qui affecte de manière disproportionnée les personnes sans-logement qui utilisent cet espace au quotidien : *« L'interdiction suscite des comportements adolescents chez les gens : "Tu m'interdis de faire ça, alors je vais encore plus le faire". Ça montre aussi que l'interdiction seule est inefficace. Les gens qui n'ont rien à perdre, ils disent : "Tu m'écriras une amende demain ? Et après-demain encore une ?" Qu'est-ce que ça leur apprend ? »<sup>xxxv</sup> P. met en lumière l'importance du dialogue par rapport à la sanction monétaire (Entretien n° 5).*

## **4.5 Se soulager dans l'espace public**

Lorsqu'il est fait mention de miction dans l'espace public, cette infraction va généralement de pair avec celle de l'interdiction de consommer de l'alcool. Les principales infractions commises par les personnes sans chez-soi relèvent de l'interdiction de consommation d'alcool et le « pipi sauvage », l'un allant avec l'autre : *« Boire beaucoup d'alcool, avoir envie d'uriner plus vite. Boire plus d'alcool, se désintéresser du fait que les gens regardent. C'est pourquoi les amendes sont régulières »<sup>xxxvi</sup> (Entretien n° 5).* W. par exemple, a reçu des amendes principalement pour ces deux raisons, près de la Astridplein, De Conincksplein et Sint-Jans-Plein (proche de la gare centrale d'Anvers), (Entretien n° 5).

Dans le contexte des soirées étudiantes à Ottignies-Louvain-la-Neuve, les infractions pour miction en rue sont fréquentes et liées au manque de toilettes publiques et à l'état insalubre de celles disponibles dans les cercles, poussant les "jeunes" – souvent sous l'effet de l'alcool – à uriner dans l'espace public ; cependant, les verbalisations ciblent surtout les femmes, jugées plus visibles ou "flagrantes" : *« Chaque soirée, c'est que ça, il n'y a beaucoup de mictions, mais ils en verbalisent quelques-unes, celles qu'ils estiment extrêmement problématiques [...] Et c'est majoritairement des femmes. [...] Parce que comme les toilettes sont sales, les filles, elles veulent pas s'asseoir sur la planche » (Entretien n° 17).*

Des "circonstances aggravantes" peuvent être prises en compte dans la décision d'infliger une amende : *« Si on fait pipi alors qu'il y a des élèves d'école en train de sortir à proximité, ou qu'il y a des toilettes à proximité... Tout ça sont des éléments qui rentrent en compte pour l'estimation du montant de l'amende » (Entretien n°12).*

Dans d'autres communes on estime qu'il ne faut pas laisser passer ces dossiers : *« Je ne suis pas spécialement pour qu'on aille verbaliser des gens qui n'ont peut-être pas les moyens de faire autrement que d'uriner dehors parce qu'ils sont dehors et n'ont a fortiori pas les moyens de payer une amende. J'ai eu quelques dossiers seulement, mais c'est un*

*sujet qui revient de manière récurrente. Est-ce que ça vaut la peine de verbaliser cette catégorie de gens-là ? La réponse est probablement non. Maintenant, de dire, parce qu'on est dehors : "on se fout complètement de tous les règlements et on fait ce qu'on veut et foutez-nous la paix", c'est un peu... Je suis favorable à ne pas laisser passer ces dossiers. Je suis défavorable au fait d'aller poursuivre ces gens en paiement car ça ne sert à rien » (Entretien n° 25).*

## **4.6 Affichage**

Il n'a été fait mention de l'utilisation du règlement pour l'affichage que dans un seul entretien, en période électorale, pour des tracts politiques : *« Et tout ce qui concerne la vente d'articles spécifiques, à moins de 50 mètres des bureaux de chômage, des établissements d'instruction, de lieux de cultes, c'est la distribution de tracts et autres. C'est politique. Oui, c'est dans un chapitre particulier, il faut parfois remonter au titre de la section, au titre du chapitre, et donc c'est effectivement pour ça qu'il y a ce genre d'article... En période électorale on est attentif à ça, mais ceci dit... Il y a aussi dans la plupart des communes un règlement temporaire en matière électorale, de manière très spécifique qui le prévoit aussi, donc c'est parfois un peu redondant, mais j'ai très peu de choses là-dessus. À une époque on avait beaucoup d'affichage sauvage, parce que l'affichage sauvage il y en a partout tout le temps et ça dénature quand même parfois un peu les communes. Mais on a un gros souci juridique, c'est qu'on ne peut verbaliser que celui qui a affiché, et ce n'est pas l'éditeur responsable, qui souvent nous dira qu'il ne sait pas qui est venu afficher, que ce n'est pas de la surface, que ce sont des bénévoles et qu'il ne les connaît pas. Juridiquement il gagne à tous les coups. Il n'y a jamais de flagrant délit, quelqu'un qui est en train de placarder un truc et donc souvent ça ne mène à rien. Pourtant c'est un fléau »* (Entretien n° 25).

## **4.7 Rassemblements**

### **4.7.1 L'interdiction de rassemblement est utilisée de manière indirecte**

Des gardiens de la paix indiquent ne pas être sollicités pour les rassemblements (Entretien n° 3). Ce seront plutôt les "nuisances" dues aux rassemblements, qui seront prises en compte par le biais d'autres infractions SAC : *« Le fait que Blankenberge est un terminus de train proche du centre-ville, conduit à des arrivées massives de personnes, en particulier lors des périodes de forte chaleur. C'est comme ça, on est une ville touristique, une ville familiale. Les gens viennent avec le train et laissent tout derrière eux »* (Entretien n° 22). **Ce n'est donc pas tant l'infraction liée au rassemblement qui est mobilisée, mais plutôt d'autres infractions qui peuvent découler de la présence d'une foule de personnes** (ici, les déchets).

À Anderlecht, durant les fêtes locales, religieuses ou des matchs de football, les infractions potentielles vont également plutôt découler des nuisances liées à ces rassemblements,

telles que des infractions de stationnement ou de déchets, plutôt que l'interdiction de rassemblement (Entretien n° 4).

#### **4.7.2 L'interdiction de rassemblement est utilisée selon le "degré d'atteinte à l'ordre public" des événements**

À Charleroi, l'article sur les manifestations, réunions et rassemblements sur la voie publique est utilisé pour les "rassos" de tuning : *« Les gens se donnent des lieux de rendez-vous. Et alors il y a toutes les personnes qui adorent le tuning qui viennent avec leur voiture, boum boum, et qui font des petites courses dans certains endroits, ou alors qui mettent la musique à fond, et t'as toutes les voitures qui mettent la musique à fond. Et donc ça génère un trouble à l'ordre public, parce que c'est sur la route parfois, ou dans des parkings. Donc les maisons à côté elles subissent aussi »* (Entretien n°12).

Dans une commune bruxelloise, les rassemblements sont évalués selon leur intensité d'atteinte à la "tranquillité publique". Ainsi, certains rassemblements ne sont pas jugés comme portant un trouble à l'ordre public : *« le rassemblement le plus récent, c'est une manifestation d'une quinzaine de femmes en faveur du mouvement MeToo. Il y a un article du règlement qui dit que pour manifester sur le territoire de la commune, il faut demander une autorisation au bourgmestre. Elles ont été verbalisées parce qu'elles n'avaient pas demandé d'autorisation. **Mais elles ne créaient aucun trouble à l'ordre public.** Leur seul tort c'était de ne pas avoir demandé cette autorisation. Et donc le policier a décidé de verbaliser pour ça. Je reçois 15 PV à charge d'amende de personnes. Je me pose légitimement la question de savoir si ça vaut la peine d'entamer une procédure qui pourrait mener à une amende. Je me suis dit que non, parce que je trouvais que cette manifestation avait toutes ses raisons d'être et qu'elle n'avait surtout causé aucun trouble. Mais je n'allais pas non plus le classer sans suite, parce qu'une infraction avait été commise. Et donc j'ai simplement pris la peine d'initiative d'envoyer un courrier d'avertissement en disant : "la prochaine fois, s'il y a une prochaine fois, vous savez désormais que vous devez demander une autorisation". Et donc la prochaine fois, j'entamerai une procédure SAC. Voilà, là je trouvais que j'avais pris une bonne décision, mais ça c'est mon pouvoir d'appréciation de le dire »* (Entretien n° 25).

D'autres rassemblements, par contre, peuvent être jugés plus problématiques : *« J'ai eu récemment deux, trois fois des manifestations pro-Palestine. Mais c'est souvent le même problème. C'est des gens qui font ça sans autorisation. S'il y a des réels troubles à l'ordre public et que les gens ont été arrêtés, il y a parfois d'autres infractions de violence ou autre, mais alors ça part au parquet. Ces manifestations-là sont quasiment toujours sans autorisation. C'est amusant parce que dans ce genre de choses, d'abord il y a souvent des associations à la base, beaucoup de gens qui se connaissent. Et donc ils se défendent tous de la même façon. Ils font des copier-coller. Ils envoient un truc de 10 pages avec les droits de l'homme, les libertés individuelles, les bazars, les trucs. Ils sont très bien organisés et on reçoit toujours les mêmes moyens de défense. **La plupart du temps, je mets un avertissement simple. Ça ne débouche pas souvent sur des amendes. Maintenant, quand c'est trois, quatre fois de suite la même personne, je me permets de mettre une amende. Dans le RGP, le fait de devoir demander***

***l'autorisation... c'est notre seule manière de pouvoir agir là-dessus. Mais ça c'est un souhait politique aussi, de demander l'autorisation au Bourgmestre pour manifester. Comme ça, ils encadrent, ils organisent. C'est bien de savoir que telle manifestation se tient à tel endroit, à tel moment. Parce que parfois alors, on met des policiers pour encadrer. Et c'est pour le bien de la manifestation aussi. Ce n'est pas que contre les gens qui manifestent, évidemment. Donc des manifestations spontanées qui démarrent sans que l'autorité administrative soit au courant, c'est parfois un petit peu embêtant pour des raisons d'ordre public*** » (Entretien n° 25).

Cette différence de traitement des rassemblements est également rapportée par des manifestant-es. Les personnes rencontrées, toutes engagées dans diverses formes de mobilisation, rapportent un traitement globalement respectueux lors de manifestations liées à la crise climatique, y compris dans le cadre d'actions de désobéissance civile. En revanche, leur participation à des mobilisations antifascistes, féministes ou pro-palestiniennes a donné lieu à des formes de répression marquées, caractérisées par des stratégies policières coercitives telles que des passages<sup>30</sup> se terminant par des contrôles d'identité ou des arrestations administratives, fréquemment suivies par l'envoi d'une SAC. Cette disparité dans les réactions policières et administratives en fonction du contenu politique des manifestations interroge fortement. Elle suggère une possible instrumentalisation des SAC comme outil de dissuasion politique, contribuant à une répression ciblée de certains mouvements sociaux perçus comme plus dérangeants ou conflictuels. Toutes les personnes rencontrées soulignent que la répétition des SAC reçues les conduit à réévaluer leur engagement dans les mobilisations, non par désintérêt politique, mais par crainte des répercussions financières. La perspective d'amendes cumulées pouvant atteindre plusieurs centaines, voire milliers d'euros, agit comme un puissant facteur dissuasif, menaçant à terme l'exercice effectif du droit de manifester (Entretiens n° 11, 21 et 29).

#### **4.7.3 D'autres ressorts répressifs que les SAC semblent utilisés face aux rassemblements de "jeunes"**

Une avocate en droit de la jeunesse témoigne que lors des rassemblements, les problèmes sont **infractionnels**<sup>31</sup> plutôt qu'administratifs : « *Je pense à un rassemblement qui était lié à la coupe du monde. Il y avait eu des problèmes en ville, c'était un match du Maroc. Et tout d'un coup il y a eu 15 jeunes qui ont été arrêtés, déférés devant le juge* » (Entretien n° 9).

Enfin, nous comprenons donc que l'article d'interdiction de rassemblement est souvent utilisé de **manière indirecte**, en sanctionnant les "nuisances" sonores ou de déchets liées aux rassemblements. Lorsqu'il est utilisé, ce règlement est appliqué différemment selon les circonstances, à partir d'une estimation du "degré d'atteinte à l'ordre public", ce qui questionne les critères permettant d'estimer un tel degré.

---

30 Voir : Nasse (maintien de l'ordre). *Wikipedia*. URL : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Nasse\\_\(maintien\\_de\\_l%27ordre\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Nasse_(maintien_de_l%27ordre))

31 Au sens où entraînent la responsabilité pénale des personnes incriminées.

## 4.8 Refus d'obtempérer aux injonctions d'agent-es

Le "refus d'obtempérer aux injonctions des agents" constitue une infraction mixte, qui ne peut donc être qu'exclusivement constatée par des agent-es de police, au grand dam de certains agents communaux : « *La sortie d'école, par exemple, c'est le boxon. En général, quand le gardien intervient pour demander aux automobilistes de se garer correctement, ça fonctionne. Mais ce qui arrive de temps en temps, c'est que des personnes savent très bien que les gardiens n'ont aucun pouvoir, que ce n'est pas des policiers, et ils refusent de donner leur carte d'identité* » (Entretien n° 13).

### 4.8.1 L'article est souvent utilisé en combinaison avec d'autres articles de règlements SAC

Le "refus d'obtempérer" est constaté notamment dans des situations impliquant d'autres délits comme la possession de drogue, et concerne principalement une population jeune. L'utilisation de cet article par la police semble également être une stratégie pour accélérer le traitement de certaines infractions via la procédure SAC : « *Pour tout ce qui est stupéfiants, on était ciblés autour du parc Peterbos. Et sur toutes les places du territoire de la commune, il y a beaucoup de deal. En dessous d'une certaine quantité de weed, en dessous d'un certain seuil, ça reste aux SAC, c'est une infraction mixte. Il faut savoir que la police fait usage de techniques pour passer, parce que le parquet est déjà bondé avec un nombre de dossier. Donc pour faire passer des petites délinquances en traitement, ils vont par exemple constater une infraction, par exemple à l'injonction, et à côté de ça préciser qu'il y avait aussi quelques sachets, pour essayer de faire en sorte que le montant de l'amende soit plus important. Au lieu de se dire : "on va faire un PV qui va être envoyé au parquet et peut-être ne pas être traité", on va l'envoyer aux sanctions administratives communales. Le simple fait de préciser qu'en plus de ne pas respecter les injonctions, la personne avait une quantité sur lui, ça peut augmenter le montant de l'amende. Et donc maintenant, on a de plus en plus des PV de police avec deux articles* » (Entretien n° 4).

À Charleroi également, le non-respect des injonctions des agent-es se retrouve aussi sur des PV à deux articles d'infraction : « *Quand il y a non-respect des injonctions à agent, souvent ce n'est pas la seule infraction du PV. C'est généralement en lien avec un manque de respect. Le gars qui veut pas donner sa carte d'identité. Et qui en plus de ça, il insulte le policier* » (Entretien n°12).

### 4.8.2 Le non-respect d'injonction concerne souvent des mineur-es

À Anderlecht, il est mentionné que le non-respect d'injonction envers agent-es concerne des mineur-es « *dans 90 % des cas* » (Entretien n° 4).

Nous comprenons donc que le refus d'obtempérer est une infraction mobilisée par les policiers et que la fréquence d'utilisation de ce règlement questionne plusieurs FS. La combinaison récurrente de cet article avec d'autres articles de règlement provoque l'étonnement et amène **l'hypothèse d'une utilisation abusive** de cet article afin de « charger les amendes ».

## 5 Les SAC face à des personnes en situation de vulnérabilité spécifique

Cette section met en lumière la manière dont l'application des règlements SAC se heurte aux critères de condition sociale et d'âge. Nous commencerons par analyser comment la gestion des déchets dans l'espace public peut impacter différemment des personnes en situation de vulnérabilité spécifique. Nous restituerons ensuite les propos collectés – via des témoignages directs ou via des associations –, auprès de plusieurs profils de personnes concernés, notamment les mineur-es d'âge, les “jeunes” et les personnes sans chez-soi.

### 5.1 La dimension sociale des déchets dans l'espace public

Nous verrons dans cette sous-section à travers les témoignages que le recours aux SAC dans ce domaine tend à renforcer une forme de “double peine”, où les difficultés économiques initiales exposent davantage aux poursuites administratives.

Sur le terrain, les agent-es constatateur-ices mentionnent des situations similaires quant aux profils de personnes qui sortent leurs déchets au mauvais moment : « *C'est l'exemple d'une dame âgée alitée dont le personnel soignant sort les poubelles. Doit-on la verbaliser ?* » (Entretien n° 24). Un autre exemple est celui des immeubles petits et sans local poubelles, ou bien des personnes âgées ou handicapées : « *Dans les immeubles, à l'urbanisme, ils devraient prévoir un local poubelle. Il n'y a pas tout le temps, ça. Et puis, les gens disent : “mais moi, je ne peux pas mettre ça sur le balcon” ou “Je n'ai pas de cave”. Les personnes âgées qui font appel aux aides familiales, et l'aide familiale qui vient du matin, elle dépose le sac le matin. Et donc, nous, on interdit, on dit : “mais non, on doit le déposer à partir de 18 h”. “Ah, mais comment je fais ? Moi, je suis handicapé”. Et donc, tout ça, c'est des réflexions qu'on doit pouvoir apporter. [...] Les gardiens de la paix, je leur dis toujours pour ce genre de situations, de le faire remonter* » (Entretien n° 13).

#### 5.1.1 Le prix des sacs poubelles peut être rédhibitoire

Il ressort que des facteurs extérieurs peuvent jouer sur la gestion des déchets, tel que le prix des sacs poubelles : « *Bien sûr, il y a des gens qui ont des difficultés financières et qui ne peuvent pas se permettre d'acheter des sacs poubelles. Un tel sac coûte 1,70 €, soit près de 2 €, ce qui n'est pas négligeable quand on est à court d'argent. Ajoutez à cela la taxe environnementale annuelle d'environ 80 € et vous comprendrez que pour certaines personnes, cela pèse lourd. Que se passe-t-il alors ? Certains essaient d'économiser de l'argent en achetant des sacs chez Aldi ou Lidl et en jetant leurs déchets illégalement quelque part* »<sup>xxxvii</sup> (Entretien n° 22). Ce constat est confirmé par le témoignage d'agents constatateurs, qui soulignent la relation entre précarité et infractions en matière de propreté : « *Malheureusement, on observe plus ces infractions dans certains quartiers qu'on sait plus pauvres. Les personnes précaires, elles, vont souvent acheter des sacs noirs bon marché au lieu des sacs Tibi. Un rouleau de 10 sacs Tibi, c'est 12 ou 13 €. Alors*

*qu'un rouleau de sacs noirs, c'est 2 €, voire moins. Avec les temps qui courent, le calcul est vite fait »* (Entretien n° 14).

Dans une commune, ce sont les personnes âgées qui tendent à utiliser les poubelles communales pour leurs déchets ménagers : *« Nous observons également un phénomène très différent : les personnes âgées qui en font un hobby. Il ne semble pas que ce soit par nécessité financière, car ces personnes vivent souvent dans des quartiers chers – sur le front de mer ou à la marina, dans des appartements qui ne sont pas vraiment bon marché. Peut-être que leur pension n'est pas suffisante ou qu'ils veulent simplement épargner. Que font-elles ? Elles se promènent avec un sac à main rempli de déchets qu'elles ont amené de chez elles. Parfois, elles mettent les déchets dans une bouteille vide ou les enroulent dans du papier journal pour faire croire à quelque chose d'inoffensif. Elles ouvrent la bouteille, mettent les déchets à l'intérieur, ou roulent le tout dans une forme cylindrique et hop, ça disparaît dans une poubelle communale sur le chemin. Ils sont très ingénieux. Nos enquêteurs, qui ont la clé de ces poubelles, trouvent parfois des choses très surprenantes : un journal roulé qui s'avère être un paquet de déchets, ou une bouteille en plastique remplie à ras bord de déchets ménagers – restes de nourriture, coquilles d'œuf, n'importe quoi. Si vous vous asseyez quelque part sur la route du marché un vendredi matin entre 10 et 12 h, je vous garantis que vous en surprendrez au moins dix. Surtout des personnes âgées, qui ouvrent leur sac à main et le jettent dans la poubelle. Les personnes âgées qui ont tout le temps de mettre au point des systèmes créatifs d'élimination des déchets... »*<sup>xxxviii</sup> (Entretien n° 22).

Il faut également souligner que le prix des sacs poubelles varie fortement d'une commune à l'autre, introduisant une inégalité de traitement selon le lieu de résidence.

À Bruxelles, un sac pour déchets résiduels de 30 litres coûte 0,10 €, soit environ 5,20 € par an pour un couple sortant un sac par semaine. Dans les régions wallonne et flamande, ce prix varie généralement entre 0,50 € et 1,25 € afin de couvrir les coûts de gestion. Ainsi à Knokke ou Malines, cela représente jusqu'à 65 € par an pour une même fréquence – plus de douze fois plus cher. À ces montants s'ajoutent fréquemment des taxes forfaitaires annuelles, elles aussi très variables : en Wallonie, la moyenne est de 66 € par habitant.<sup>32</sup>

Ces écarts ne traduisent pas nécessairement une différence dans la qualité du service rendu, mais résultent de décisions politiques locales. Ils créent de fait un accès inégal à un service public de base, selon le territoire et le niveau de vie.

### **5.1.2 Conflits d'usage et régulation de l'espace public**

Il peut y avoir une dimension intercommunautaire dans l'arbitrage des comportements acceptés sur l'espace public, en particulier lorsqu'ils génèrent des déchets : *« À Cureghem, les gens (belges et marocains de 2e génération) sont fort remontés contre les Roms, les Syriens et les Bulgares, qui occupent l'espace la place de Clemenceau tard le soir, font du bruit, jettent des pipas [graines de tournesol] au sol. Il y a des plaintes très régulièrement »* (Entretien n° 1).

---

<sup>32</sup> Françoise Walravens. « Qualité et prix de vos sacs-poubelles : une arnaque ? ». *rtbf actus*. 04/04/2016. <https://www.rtbf.be/article/qualite-et-prix-de-vos-sacs-poubelles-une-arnaque-9259924>

À Anvers, la police contrôle plus régulièrement les places publiques de Borgerhout à certaines périodes : « *Les jeunes mangent des graines de tournesol et laissent leurs déchets. La police vient les verbaliser* »<sup>xxxix</sup>. Un éducateur de rue indique que la fréquence est variable : « *Il y a des mois où aucun policier ne vient ici. Les contrôles ont plutôt lieu l'été. Alors la police est à vélo et c'est plus facile de venir voir ici ce qu'il se passe* »<sup>xl</sup>. Il pointe aussi le Ramadan comme période où la police passe régulièrement : « *Pendant le Ramadan, tard dans la nuit... les garçons se réunissent. C'est à ce moment-là que la police passe, vient jeter un coup d'œil. Mais nous essayons aussi de parler aux jeunes pour qu'ils gardent tout propre afin d'éviter de recevoir une amende. Mais il arrive que des incidents se produisent et qu'ils reçoivent une amende* »<sup>xli</sup> (Entretien n° 6). Cette attention policière accrue durant une période religieuse pose la question d'un traitement différencié indirect lié à la conviction religieuse.

Derrière les discours sur la propreté et la sécurité, les travailleurs sociaux rencontrés dénoncent une forme de "nettoyage social" visant à éloigner les personnes perçues comme indésirables, telles que les personnes sans chez-soi : « *Au final, les principales infractions relevées chez les personnes en situation de précarité sont la consommation d'alcool sur la voie publique et le mauvais jour de mendicité et en particulier au centre-ville, la périphérie moins touchée [...] La question reste donc de savoir dans quelle mesure ces réglementations sont mises en place pour garantir la sécurité publique ou pour invisibiliser certaines populations du centre-ville* » (Entretien n° 18).

De plus, on constate un renforcement notable des dispositifs répressifs, révélant une logique de contrôle accrue de l'espace public à certains moments-clés, tels que les échéances électorales : « *Une semaine avant, ils deviennent plus agressifs. Ils veulent nettoyer la ville, qu'on disparaisse [...]* » (Entretien n° 19) ou les événements publics officiels : « *La répression s'intensifie avant les élections [...] On remarque aussi une présence renforcée lors d'inaugurations ou manifestations publiques* » (Entretien n° 18).

## **5.2 Les personnes en situation de précarité économique face aux SAC**

Le dispositif des amendes SAC apparaît inadéquat pour les personnes en situation de précarité économique. En effet, l'amende est censée servir à dissuader une personne ayant commis une infraction de la commettre à nouveau. D'après la directrice d'une association qui travaille avec des personnes sans chez-soi, pour les personnes qui vivent dans la rue, en particulier, l'amende ne remplit pas cette fonction dissuasive : « *Avec les gens en rue, ça ne marche pas comme ça, surtout pour ceux qui passent beaucoup de temps dans la rue. Il faut une approche spécifique, de la patience, répéter, expliquer correctement. D'autre part, si vous êtes à la rue ou si vous n'avez pas d'adresse fixe, les amendes ne vous parviennent pas par la poste. Vous les ignorez, ou les lettres ne sont pas ouvertes, etc* »<sup>xlii</sup> (Entretien n° 5). Néanmoins, si les personnes sont dans un trajet de réinsertion, elles donnent la carte de visite de l'association comme adresse de référence, et l'association tente de faire annuler l'amende que les personnes n'ont pas les moyens de payer. Dans une autre association, l'inefficacité de la sanction est également relevée :

« En pratique, lorsqu'une personne est arrêtée, la procédure se résume souvent à une altercation rapide suivie d'une réprimande ou d'une mise à l'écart de la zone concernée. Certains policiers se montrent plus compréhensifs, tandis que d'autres appliquent les sanctions de manière plus stricte » (Entretien n° 18).

La perspective de devoir faire face à une dette importante effraie les personnes qui envisagent de retrouver un logement. W. a ainsi reçu 1300 € d'amendes SAC par courrier au moment de sa domiciliation. L'association qui l'accompagne a obtenu pour W. de transformer l'amende en une sanction alternative, consistant en des travaux d'intérêt général de peinture du bâtiment (Entretien n° 5).

Face à l'inefficacité des SAC et lorsque la présence de certaines personnes est jugée trop problématique, les communes peuvent décider d'augmenter d'un cran le niveau de répression en prenant des ordonnances d'interdiction de lieux via un arrêté du bourgmestre, cela s'avère assez efficace pour l'endroit spécifique : « Souvent, ça marche bien. Mais le problème, c'est que ça déplace le problème. Parce qu'évidemment, on ne peut pas interdire à quelqu'un d'être sur un territoire dans sa globalité » (Entretien n° 17).

## **5.3 Les personnes sans chez-soi face aux SAC**

### **5.3.1 Une légitimation de l'exclusion**

Vis-à-vis des personnes sans chez-soi, les SAC semblent utilisées comme un levier symbolique, utilisé non pour sanctionner formellement un type d'usage interdit de l'espace public, mais pour justifier des pratiques d'exclusion et de dissuasion. Ainsi, si les personnes sans chez-soi, en situation d'insolvabilité, échappent à la logique punitive classique, les témoignages recueillis suggèrent une utilisation des SAC à des fins de légitimation d'un traitement répressif informel, qui parfois être violent (menaces, humiliations...) : « Ils savent qu'on est insolvables, alors ils nous sanctionnent autrement : en nous humiliant, en nous frappant, en nous rejetant. Ils veulent juste qu'on disparaisse » (Entretien n° 19).

Les témoignages recueillis illustrent une logique de disqualification sociale où la condition même de personnes sans chez-soi justifie, aux yeux de certains policiers, un traitement différencié – et parfois déshumanisant. L'amende administrative devient ainsi un outil d'intimidation plus qu'un véritable instrument de régulation, dépourvu d'efficacité mais qui peut être lourd de conséquences symboliques.

### **5.3.2 Les SAC peuvent être mobilisées pour réprimer des comportements de survie**

Le recours à certaines SAC peuvent aboutir à réprimer des comportements relevant de la survie quotidienne : dormir, uriner, se regrouper, être amené à consommer des drogues dans l'espace public faute d'alternative : « On nous interdit de mendier, de dormir dehors, de nous rassembler. Mais on nous propose quoi à la place ? Rien. Ils nous poussent hors des centres-villes sans solution. Et si on proteste, on prend une amende qu'on ne pourra jamais payer. C'est un cercle vicieux » (Entretien n° 19).

La réalité décrite ici est celle d'un piège structurel, où la présence dans l'espace public – faute de mieux – devient elle-même un motif de sanction. Les conditions élémentaires de la vie humaine peuvent être rendues difficiles, voire inaccessibles, tel que témoignent des personnes sans chez-soi et un membre d'une association d'accompagnement de ce public :

- Uriner en rue, faute de sanitaires accessibles : « *On a de grosse difficulté d'accès aux toilettes, il y a l'Hôtel de Ville, l'ancien hôpital, Notre-Dame, si... Pas la gare mais même l'hôtel de ville et tout ça, il y a des heures d'ouverture et puis c'est un endroit. Après parfois nous donne encore le code pour rentrer une toilette. Et encore pas tout le monde, parce qu'un SDF, c'est même plus des humains [...] mais moi quand je suis rentré pour aller à la toilette du Quick, j'ai pas eu le temps de fermer la porte qu'on m'a mis dehors [...] T'as rien à faire là parce que t'es SDF* » (Entretien n° 19). Dans tous les cas étudiés, les acteurs communaux confirment qu'il n'existe que trop peu, voire pas de toilettes publiques.
- Dormir dehors, faute de lits disponibles : « *Concernant la gestion de leurs biens, les SDF doivent faire face à des défis quotidiens. Les tentes sont souvent cachées dans des endroits discrets, mais elles peuvent être confisquées ou détruites par la police ou par des riverains. Certains citoyens, ne souhaitant pas voir des campements s'installer dans leur quartier, n'hésitent pas à vandaliser ces abris de fortune en y mettant du feu ou en les imprégnant de produits répulsifs* » (Entretien n° 18).
- Consommation alcool ou drogues, liée à une dépendance non prise en charge : « *La consommation d'alcool sur l'espace public est strictement interdite. Lorsqu'une personne est prise en train de boire, elle doit vider son contenant sur-le-champ. En cas de récurrence, une garde à vue de 12 heures peut être appliquée* » (Entretien n° 18). Un gardien de la paix témoigne : « *Quand quelqu'un est toxicomane, on sait très bien qu'on ne pourra pas l'empêcher de se piquer. C'est une addiction, il le fera quoi qu'il arrive, même si c'est devant une boucherie ou un magasin. Pareil pour l'alcool : certains nous disent que s'ils ne boivent pas, ils tombent. Il y en a qui se mettent à pleurer parce qu'ils en ont besoin. Avec les SAC, on ne résout rien, on déplace juste le problème un peu plus loin* » (Entretien n° 14).
- Mendier à défaut d'autres sources de revenus pour faire face aux coûts de la vie en rue : « *La vie en rue est extrêmement coûteuse. Chaque besoin élémentaire, comme se nourrir, se laver ou utiliser des toilettes publiques, implique une dépense financière. De plus, l'absence de moyens de stockage contraint les personnes à acheter de la nourriture en petite quantité et souvent à des prix plus élevés. Ces réalités sont souvent méconnues du grand public* » (Entretien n° 18).
- Se tenir dans un espace public ensemble, sans autre lieu d'accueil ou de repli. À cela s'ajoute la difficulté croissante d'accéder à des espaces où simplement s'abriter : des zones centrales, souvent privatisées et pensées pour des usages commerciaux, deviennent inaccessibles aux personnes sans chez-soi, exclues de fait des lieux les plus fréquentés de la ville, alors même qu'elles n'ont nulle part où

aller. À Charleroi, par exemple, le centre commercial Rive Gauche, vaste espace privé, est étroitement surveillé, et les personnes sans domicile y sont rapidement écartées, parfois sans qu'aucun comportement répréhensible ne leur soit reproché (Entretiens n° 18 et 19).

On constate donc que pour groupes les plus précaires économiquement, loin de constituer une solution, les SAC tendent à générer des obstacles de nature à exacerber les difficultés rencontrées par les personnes.

## 5.4 Les mineur-es d'âge face aux SAC

Il importe de souligner que cette section porte uniquement sur les mineur-es d'âge, et que le traitement des "jeunes", mineur-es ou majeur-es, telle que cette catégorie est fréquemment mobilisée par les personnes rencontrées, sera développée dans la section suivante.

### 5.4.1 Des profils similaires dans les médiations SAC mineur-es

Une avocate qui intervient en matière d'aide juridique gratuite aux mineur-es indique qu'elle rencontre des profils diversifiés au tribunal de la jeunesse : *« Au tribunal de la jeunesse, tu as un peu tous les styles de personnalité, toutes les classes sociales. Alors clairement, le "quart-monde" est plus représenté au tribunal de la jeunesse, puisque souvent, c'est plus facile de voir la maltraitance quand il y a en plus l'enfant qui est sale, qui n'a pas son pique-nique, etc., ce qui arrive plus vite quand on est dans une précarité importante. Mais il y a aussi des gens très aisés. Parce c'est prouvé que la maltraitance, c'est dans tous les milieux »* (Entretien n° 9).

L'avocate commente ensuite le profil des mineur-es qu'elle rencontre dans les médiations SAC : *« Dans les SAC, ce sont 99 % de garçons. Vivent quasi toujours en logement social, mère célibataire. C'est le jeune qui fait un peu ce qu'il veut, qui n'a pas vraiment d'activité en dehors de l'école, et qui zone, et du coup, qui est à même de rencontrer les policiers de manière régulière. C'est un peu toujours les mêmes infractions. Les jeunes sont arrêtés pour le fait de traîner dans l'entrée de leur immeuble, cracher, jeter un mégot par terre, pisser dehors... toutes des choses qu'on est plus susceptible de faire lorsqu'on passe du temps à zoner dans la rue. Les lieux d'infractions sont des entrées d'immeubles ou des parcs »* (Entretien n° 9).

L'avocate s'appuie régulièrement sur la mauvaise qualité des procès-verbaux pour clôturer la procédure : *« J'ai régulièrement obtenu que la procédure ne se clôture pas par un avertissement, ce qui signifierait : "le jeune a commis le fait, mais on ne met pas d'amende" ; mais que ça se clôture par "un abandon des poursuites", parce que, comme tu es [en tant qu'avocat-e] désigné-e pour tous les jeunes qui sont en médiation le même jour, parfois, c'est des jeunes qui étaient ensemble, et tu te rends compte que les PV comprennent le même paragraphe recopié, et qu'ils disent quatre fois "on interpelle le jeune qui nous répond ceci". Et bien c'est pas très crédible, en fait (rire). Et donc, souvent, si t'es un peu attentif, tu peux juste faire signaler qu'en fait, il faut que le jeune puisse être*

identifié, et ça doit être personnalisé, il faut que son infraction à lui, puisse être détaillée, et donc, voilà » (Entretien n° 9).

#### **5.4.2 Peu de conseil juridique sollicité pour les SAC à destination des mineur-es d'âge**

Les associations d'aide juridique sont rarement consultées au sujet des SAC : « *On ne nous contacte pas souvent pour les SAC. Une seule fois j'ai été contactée par un jeune qui avait insulté un policier avec un groupe de copains. Le policier avait dit : "Je vais te mettre une amende de 350 €". Le jeune voulait savoir si c'était vrai. Je lui ai répondu que le montant maximum pour les mineur-es était de 175 € et que le courrier serait envoyé par la poste. Le jeune a demandé quand le courrier arriverait chez lui, car il avait peur que ses parents le voient. Je lui ai donné le numéro du commissariat le plus proche pour qu'il demande les délais d'envoi des SAC* » (Entretien n° 9).

Plusieurs associations ont également répondu que le sujet n'était pas présent dans leurs consultations, certaines n'étant pas directement au courant de l'existence d'une législation spécifique aux mineur-es. Les SAC représentent également une législation spécifique que tous les avocats en droit de la jeunesse ne maîtrisent pas (Entretien n° 9).

#### **5.4.3 Les SAC mineur-es souvent utilisées face aux mêmes groupes**

L'abaissement de l'âge des SAC pour mineur-es semble avoir été poussé par certaines communes principalement, face à des groupes spécifiques : « *Si la législation a pour résultat que beaucoup plus de jeunes sont victimes d'une amende SAC, alors nous avons tort. Alors nous les recherchons. Ce n'est pas l'intention. Ce n'est pas vrai. L'abaissement de l'âge de 16 à 14 ans aurait soudainement pu générer je ne sais combien de dossiers. Mais cela ne s'est jamais produit non plus. Il s'agit d'un nombre limité de cas. Je dois dire que nous retrouvons souvent les mêmes jeunes. Que dans certaines communes ou villes, il y a un groupe de jeunes qui souffrent. C'est aussi pour cela que nous sommes venus aux mineur-es. Certaines villes voulaient quand même avoir un « bâton » à disposition. Ou voulaient quand même s'attaquer à quelque chose. Alors que les procureurs ne faisaient encore rien à ce sujet. C'est la raison pour laquelle nous sommes venus aux SAC mineur-es. Le nombre d'affaires impliquant des mineur-es est très limité. Mais il y a des répétitions* »<sup>xliii</sup> (Entretien n° 16).

#### **5.4.4 Des pratiques alternatives lourdes ou trop peu discutées avec les mineur-es**

D'après une avocate en droit de la jeunesse, le processus des pratiques alternatives de médiation fonctionne bien avec les mineur-es, tout en pouvant être **fort « lourd » par rapport à la gravité des faits** : « *Je trouve que les gens qui sont mandatés par les communes pour faire ça sont assez chouettes, souvent, ils font attention à ce que le jeune soit entendu, et ça permet un vrai débat, ben... Je trouve ça intéressant d'avoir un processus, de dire, ben voilà, pose-toi deux secondes la question de « qu'est-ce que ça implique pour ton quartier quand tu fais ça », plutôt que de juste mettre une amende où*

*c'est... En fait, l'amende, c'est les parents qui payent, hein, quand t'es un mineur, et donc, du coup, c'est beaucoup plus intéressant d'avoir ce processus, et en même temps, ce que je trouve parfois, c'est que c'est très lourd pour pas grand-chose, parce que, par exemple, je sais pas, moi, un crachat par terre, c'est pas génial, mais, tu vois, t'es dans un parc et tout, et voilà, je peux comprendre que le jeune ne se soit pas dit qu'il allait avoir un PV de police derrière, et si c'est une commune qui fait implication parentale plus médiation, ça veut dire deux rendez-vous venir, enfin, et t'es là pour un crachat, c'est peut-être un peu extrême, quoi » (Entretien n° 9).*

Parmi les associations de jeunesse rencontrées, les procédures alternatives restent peu connues. Un seul exemple est cité, celui d'une personne [majeure] qui avait reçu une amende pour avoir jeté des déchets, qui a pu effectuer une prestation de travail en nettoyant les rues à Deurne au lieu de payer l'amende. Cependant, un éducateur de rue nuance l'efficacité et l'attrait des prestations de travail telles qu'elles sont actuellement mises en place : *« Tout le monde n'est pas enthousiaste à l'idée de travailler gratuitement. De plus, les modalités des prestations de travail, comme le type de travail, l'horaire et le lieu, sont décidées par les autorités et ne tiennent pas toujours compte des contraintes des jeunes. Par exemple, un jeune ayant des difficultés à se lever tôt pour l'école pourrait avoir du mal à respecter un horaire matinal pour une prestation de travail »* (Entretien n° 6). La personne suggère qu'il serait idéal que la justice et les mineur-es puissent discuter ensemble des modalités des prestations de travail pour que cela soit plus facile pour eux. Toutefois, il note que la justice ne souhaite pas toujours rendre les choses trop faciles. Il souligne aussi que si les prestations de travail étaient trop attrayantes, comme 50 heures de football, cela n'aurait pas l'effet éducatif escompté. Il est donc nécessaire qu'elles conservent une certaine rigueur pour que les mineur-es prennent conscience de leurs actes. *« J'ai aussi beaucoup de garçons qui sont honnêtes, beaucoup de garçons à qui les parents disent "vas-y". Sauf qu'il faut qu'il y ait quelqu'un qui attrape un peu les garçons, alors c'est souvent la police ou la justice qui dit "les garçons, bonjour, réveillez-vous un peu..." »*<sup>xliv</sup> (Entretien n° 6).

## **5.5 La catégorie des "jeunes" face aux SAC**

Même pour les associations de jeunesse rencontrées, la présence de "jeunes" qui "traînent" dehors peut être considérée comme un problème, auquel il est nécessaire de répondre en "ramenant les jeunes à l'intérieur". Ces réflexes, s'ils comportent une dimension protectrice, montrent également les manières dont des normes implicites d'usage de l'espace public sont intégrées, et montrent combien c'est l'acte de "zoner dehors" qui serait la cause de problèmes qui pourraient se poser en matière de SAC. Le "jeune" devient alors un signifiant flottant pour désigner des groupes perçus comme menaçant la tranquillité publique, la sécurité ou la cohésion sociale. Cette mobilisation permet de naturaliser des interventions sécuritaires tout en les dépolitisant, en les dissociant de leurs dimensions de classe, de race ou de genre. L'amende peut enclencher une spirale délictueuse pour des "jeunes" en situation de précarité.

La première amende peut avoir un impact significatif sur les “jeunes”. Pour les “jeunes” issus de familles à faibles revenus, avec parfois de nombreux enfants à charge, le paiement d’une amende représente une difficulté de paiement. De plus, il peut y avoir des risques d’engrenage délictueux, tel que le présente un éducateur de rue : « *Même si ce n’est pas le comportement majoritaire, cela peut arriver que des jeunes disent : “Je dois payer l’amende rapidement parce qu’elle doit être payée dans les 14 jours”, et ensuite, ils commencent à vendre de la drogue, à voler, puis rapidement... C’est ainsi que l’on voit souvent des jeunes qui commencent à faire de mauvaises choses à cause des amendes qu’ils ont reçues. S’ils n’ont pas d’amende, ils n’ont pas besoin d’argent et tout va bien. Avec l’amende, ils ont besoin de gagner de l’argent le plus vite possible et ils commencent alors à s’engager sur la mauvaise voie et continuent à faire des choses répréhensibles* »<sup>xlv</sup> (Entretien n° 6). Une première amende peut donc initier un cercle vicieux menant à des comportements délictueux pour générer rapidement l’argent nécessaire au paiement.

L’amende SAC peut aussi représenter un premier contact avec la police qui peut s’intensifier par la suite. C’est d’abord un contact pour une infraction liée à la propreté. Puis, les “jeunes” se mettent à fumer du cannabis sont contrôlés plus régulièrement, reçoivent une amende pour la possession de drogues, etc. « *Ensuite, il y a un lien avec la police et cela continue, continue, continue...* »<sup>xlvi</sup> (Entretien n° 6).

Dans une association anversoise, point d’information généraliste pour les “jeunes” de 14 à 24 ans, une travailleuse sociale nous indique que les SAC sont fort dispersées parmi les sujets abordés : « *Si les problèmes de paiement de loyer sont fréquents, les SAC existent bel et bien, mais leur fréquence est difficile à chiffrer en l’absence de statistiques dédiées* ». Elle estime à environ trois cas depuis le début de l’année (janvier à mi-février), suggérant une certaine régularité bien que non quantifiable précisément. Les “jeunes” arrivent à l’association avec des situations variées qui peuvent donner lieu à des SAC, comme le jet d’une canette ou avoir uriné sur la voie publique. Au niveau de la classification interne des dossiers, les SAC sont regroupées dans la catégorie des dettes financières. Il est souligné que les montants des SAC sont souvent perçus comme « *des petits montants à côté des autres problèmes de paiement* » rencontrés par les “jeunes”, qui arrivent fréquemment avec une « *pile de factures impayées, souvent pas ouvertes* ». Il ressort donc que les SAC sont abordées dans le contexte plus large des difficultés financières des “jeunes” (Entretien n° 8).

Pour les “jeunes” en situation précaire, le **pooids financier initial** de la première amende est donc un enjeu majeur avec des conséquences potentielles non négligeables sur leur parcours ultérieur.

### **5.5.1 Payer pour éviter de se retrouver face aux agent·es de police**

De plus, face au choix entre payer une amende et effectuer des heures de travail dans le cadre d’une médiation ou d’une prestation collective, certains “jeunes” préfèrent payer pour éviter d’interagir avec la police et les agent·es constatateurs. Ce comportement, bien que lié à une préférence personnelle, peut également être interprété comme une conséquence d’une relation tendue avec les autorités, potentiellement exacerbée par le

sentiment d'un traitement inégal. Cela peut basculer dans le processus que les "jeunes" cherchent à obtenir de l'argent pour payer leurs amendes en échange de services illégaux, soulignant une conséquence indirecte de la perception et de la gestion des amendes. Deux éducateurs de rue expliquent : *« et donc c'est comme ça que tu t'y mets, très tranquillement, hein. Une fois, puis deux et puis ce n'est pas que de l'anecdote pour la période corona. Je pense que dans des quartiers comme celui-ci et comme Bruxelles, quand on sort de l'école, on n'y arrive pas, on a beaucoup de mal à se retrouver sur ce marché du travail. Tu restes à la maison avec des parents qui souvent doivent aussi se battre pour survivre. Tu ne vas donc pas demander quoi que ce soit à tes parents. Ils vous diront « oui, ce sont tes oignons ». Et puis la tentation d'entrer dans le circuit illégal ou les trafics mafieux est très forte [...] Un policier vous donne en fait un **ticket d'entrée dans la délinquance**. "Voilà, s'il vous plaît, votre ticket". Et il reçoit ce ticket. Il a peur d'aller voir ses parents. Il va voir quelqu'un à proximité dont il sait qu'il va l'aider. Un bon ami. "Ah oui, voilà 250 €" C'est rien pour lui, 250 €, il est là toute la journée occupé là-dessus. "Voilà 250 €, mais il faut que tu fasses quelque chose pour moi. Voici cinq paquets. Vends-les pour moi" L'inégalité et la vulnérabilité se soutiennent. Mais ce n'est pas le cas de tout le monde non plus, hein. Il y a aussi des jeunes qui travaillent et qui reçoivent des amendes SAC qu'ils paient et c'est tout. Et il y en a aussi qui s'adressent simplement à leurs parents. Mais il y a des parents impliqués. Et là, vous voyez, les parents paient. Et l'enfant est puni. Nous ne les voyons pas venir ici pendant une semaine. On voit donc que les parents sont impliqués »<sup>xlvii</sup> (Entretien n° 7).*

## 5.5.2 La surveillance et l'identification par caméra

La forte présence de caméras de surveillance dans un quartier populaire comme Borgerhout impacte les "jeunes". Ceux-ci ont le sentiment que ces caméras sont principalement destinées à les surveiller et à les sanctionner plutôt qu'à assurer leur sécurité : *« Ici, il y a des caméras, mais imaginons que demain ton vélo soit volé, la police ne saura rien. Par contre, si nous nous sommes battus, la police a tout vu. C'est pourquoi les garçons disent que les caméras sont là uniquement pour nous. Pas pour nous aider, mais pour nous surveiller. Alors qu'une caméra est censée être pour la sécurité, mais en réalité, c'est juste pour observer »<sup>xlviii</sup> (Entretien n° 6).*

Lors du Nouvel An, particulièrement, la police utilise les caméras pour faciliter l'identification des "jeunes" avant qu'ils ne commettent d'infractions en utilisant des feux d'artifices : *« Quelques jours auparavant, ils [la police] viennent contrôler tout le monde, carte d'identité, photo. Comme ça, ils savent qui est dans le quartier : "ah, voilà Mohammed, voilà..." . Puis, si plus tard tu allumes un feu d'artifice, les caméras te suivent, la police arrive et sait déjà directement : "celui avec le pull bleu", ils t'attrapent et c'est fini. Ces caméras surveillent tout. Ils savent exactement qui ils doivent prendre »<sup>xlix</sup> (Entretien n° 6).*

Un éducateur de rue rapporte qu'une fois, une caméra a été cassée, la personne attrapée et reçut 10 000 € d'amende : *« Plus personne n'osera encore faire ça. Mais il continue d'y avoir de plus en plus de caméras. Et il y a aussi des caméras temporaires. Demain, une nouvelle caméra peut soudainement apparaître, juste pour un mois, par exemple. Ensuite,*

*cette caméra est retirée. S'ils voient qu'une rue est très fréquentée, avec beaucoup de jeunes, alors ils y placent une caméra temporaire. Et s'ils constatent qu'il s'y passe beaucoup de choses, ils installent une caméra "officielle", permanente »<sup>i</sup> (Entretien n° 6).*

### **5.5.3 Les SAC contribuent à détériorer la relation entre la police et les "jeunes"**

Selon un éducateur de rue, les infractions commises à Borgerhout entraînent plus rapidement des sanctions qu'ailleurs, comme à Schoten ou Brasschaat, où la police est perçue comme moins stricte : « *Si vous faites quelque chose de mal à Borgerhout ou à Deurne, vous recevez une amende plus rapidement que si vous faites quelque chose de mal à Schoten ou à Brasschaat. Ici, c'est [la mentalité que] "vous devez donner une amende pour que les gens commencent à écouter". C'est strict »<sup>ii</sup> (Entretien n° 6). Cette différence s'observe aussi dans la réponse policière : « *Par exemple, s'il se passe quelque chose ici, la police vient avec beaucoup plus de véhicules que s'il se passe quelque chose à Schoten, peut-être une voiture, alors qu'ici, s'il se passe quelque chose, au moins 5 à 6 voitures viennent »<sup>iii</sup> (Entretien n° 6).**

La période du Covid a beaucoup joué dans le sentiment de ciblage des "jeunes" par la police à Borgerhout, ce qui a contribué à détériorer la relation entre les "jeunes" et la police et laisse des traces jusqu'à aujourd'hui (voir 5.5.5 Encadré : Les "jeunes" durant le Covid).

### **5.5.4 Un manque de financement pour des espaces en intérieur dans les quartiers populaires densément peuplés**

Trois éducateurs de rue mentionnent le désinvestissement des politiques actuelles dans les maisons de jeunes. Une des maisons de jeune n'a pas de bâtiment pour mener ses activités et souligne l'impact de ce manque d'investissement. « *Sans bâtiment, tu ne peux pas retirer les garçons de la rue en leur disant "viens un moment à l'intérieur, installe-toi tranquillement, regarde la télé, détends-toi ici". Tu ne peux pas faire ça »<sup>iiii</sup> (Entretien n° 6). Un autre exemple est donné avec la salle de sport locale, à laquelle l'organisation n'a pas accès. L'idée présentée par les éducateurs est que si davantage de moyens étaient disponibles, l'association pourrait avoir un bâtiment, utiliser la salle de sport ou faire des sorties au cinéma, ce qui permettrait d'encadrer les "jeunes" à l'intérieur et de réduire leur présence dans la rue, diminuant ainsi les risques d'amendes et de problèmes. En effet, le manque d'espace et la densité de population peuvent les amener plus facilement à être considérés comme causant des troubles.*

Il est questionnant que parmi les associations de jeunesse, la présence de "jeunes" qui "traînent" dehors est considérée comme une nuisance, à laquelle il est nécessaire de répondre en « ramenant les jeunes à l'intérieur ».

## 5.5.5 Encadré : Les “jeunes” durant le Covid

### a) *Deux poids deux mesures durant le Covid*

Durant la période de la pandémie de Covid-19, les associations de jeunesse ont interpellé le bourgmestre d'Anvers concernant ce qu'elles percevaient comme un traitement différencié de la part de la police envers les “jeunes” des quartiers populaires de Deurne. Selon deux éducateurs de rue, il y avait une politique de « deux poids deux mesures » concernant les amendes infligées aux “jeunes” qui traînaient dehors. Ils affirment que les “jeunes” des quartiers populaires recevaient des amendes tandis que les mêmes comportements dans les quartiers plus chics restaient sans conséquence : « *Qui est mis à l'amende ici ? Les jeunes de Kiel, les jeunes de Deurne Nord, les jeunes de 2060. Mais en même temps, il y avait tout autant de monde sur le quai ou dans les rues d'Anvers. Une foule meilleure ou une foule plus raffinée, si je puis dire. Et ceux-ci se rendaient constamment coupables d'être en groupe, de boire en public, de manger, mais on était beaucoup plus tolérants envers eux. Il est donc logique qu'à un moment donné, les jeunes se disent : “Nous sommes super fort ciblés ici”* »<sup>liv</sup> (Entretien n° 7). Bien que le recours aux amendes SAC ait fortement diminué aujourd'hui et que « *les amendes soient souvent justifiées lorsqu'elles sont données (pour des motifs tels que jeter des déchets par terre), le souvenir du traitement différencié durant la période de Covid-19 persiste aujourd'hui* »<sup>lv</sup> (Entretien n° 7).

### b) *Un sentiment de ciblage par la police*

Durant la pandémie de Covid, cette application stricte des règles à Borgerhout a été particulièrement visible. Des amendes SAC ont été infligées quotidiennement pour non-respect des mesures de confinement : « *Tout le monde recevait des amendes SAC, presque tous les jours* » (Entretien n° 6). Une association de jeunesse a tenté d'agir en tant que médiateur pour réduire ces amendes. Néanmoins, elle rapporte un sentiment d'un ciblage par la police : « *Il y avait parfois des fêtes en ville, ils étaient simplement renvoyés chez eux, sans amende, mais ici... Ici, les garçons se réunissaient et on leur infligeait immédiatement une amende SAC. C'était oui... Allez, [le mot] discrimination est un peu grand, mais la police est aussi envoyée avec “dans ce quartier, il faut...” Et c'est surtout politique. Parce qu'ici, à Borgerhout, à Deurne, c'est la police qui tient les ficelles. C'est eux qui dirigent* »<sup>lvi</sup> (Entretien n° 6). Selon cet éducateur, la sévérité policière à Borgerhout pourrait être liée à une perception persistante du quartier comme étant plus problématique qu'il ne l'est réellement (Entretien n° 6).

### c) *Cette perception de ciblage reste présente depuis le Covid*

Les conséquences de cette période de Covid-19 sont encore ressenties par les “jeunes” aujourd'hui. Beaucoup d'amendes ont été perçues comme injustes, ce qui a contribué à détériorer la relation entre les “jeunes” et la police : « *En infligeant de telles amendes SAC pendant la période Corona, les lignes de faille se sont encore agrandies. Cette période peut déjà sembler un monde différent [aujourd'hui], mais les jeunes ne l'ont pas oublié, vous savez ? Il faut donc avoir l'ambition de revenir sur la voie de la prévention, et les*

*équipes de quartier font vraiment de leur mieux. Mais la route est encore longue, car tout un groupe cible est encore en train de se remettre de cette blessure ». Nous avons des collègues de l'intervention auprès des jeunes. Ce sont des assistants sociaux, des travailleurs sociaux qui discutent vraiment avec ces jeunes et leurs parents pour leur dire : « Hé, nous sommes là, nous sommes inquiets. Nous sommes inquiets. Comment pouvons-nous nous en prendre soin ensemble ? » C'est là que l'on est plus dans la prévention. Les amendes SAC sont infligées par des fonctionnaires ou des officiers de police. Logiquement, ce garçon va dire : "Pas question, je vais payer cette amende parce que je ne veux absolument rien avoir à faire avec ça". Vous pouvez alors dire oui, vous pouvez choisir la médiation ou l'amende, mais en fait, c'est une façon très répressive et très sanctionnante de traiter les nuisances »<sup>vii</sup> (Entretien n° 7).*

## 6 Conclusion

En conclusion, l'examen des pratiques liées à la mise en œuvre des sanctions administratives communales permet de révéler des enjeux sociaux et urbains sous-jacents à ce dispositif. Il met en lumière la manière dont cet outil de la répression « au quotidien » s'inscrit dans des dynamiques plus larges de gestion de l'espace public, de rapports sociaux et d'inégalités. L'objectif de cette analyse qualitative visait à confronter les règlements SAC à leur mise en œuvre concrète sur le terrain. Sans prétendre mobiliser de manière formelle les concepts juridiques de la discrimination, nous avons cherché à identifier les éléments susceptibles d'engendrer des risques d'inégalités de traitement et sur lesquels il peut être possible d'agir en vue d'améliorer l'égalité de traitement du dispositif.

### 6.1 “L'incivilité”, une catégorie floue et normative

Il semble communément admis que certaines infractions seraient plus susceptibles d'être commises dans des quartiers denses populaires, sans pour autant que cela signifie que ces lieux ou leurs habitant-es ne soient spécifiquement visés par le dispositif SAC. Ceci montre la nécessité de s'interroger sur les raisons pour lesquelles “il serait normal” que ces catégories de personnes soient plus susceptibles de recevoir des SAC.

Si le terme “d'incivilité” est couramment utilisé pour désigner les SAC hors arrêt et stationnement, les catégories “incivilité”, “incivique” et “nuisance” sont, dans les discours des acteurs communaux rencontrés, souvent employées de manière interchangeable. Cet usage reflète une circulation banalisée de ces termes dans les discours professionnels. Toutefois, leur apparente évidence ne doit pas masquer leur caractère fondamentalement construit et problématique. Leur usage mérite d'être interrogé : ces catégories, en apparence évidentes ou fonctionnelles, sont des constructions sociales qui tendent à naturaliser des rapports de pouvoir, masquer les enjeux sociaux et justifier des formes de régulation différenciée.

La circulaire explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales du 22 juillet 2014 confesse que « le concept “incivilité” n'est pas défini dans la loi SAC »<sup>33</sup> et propose de se référer à celui de “dérangement public” issu d'une circulaire similaire parue en 1999 et qui visait « 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 »<sup>34</sup>. La nouvelle circulaire assimile les deux concepts et suggère que « les incivilités peuvent donc être considérées comme des formes légères de troubles à la

---

33 22 JUILLET 2014. Circulaire explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales. URL : [https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2014072205&table\\_name=loi](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2014072205&table_name=loi)

34 Circulaire ministérielle OOP 30 relative à l'exécution de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes. URL : [https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article\\_body.pl?language=fr&caller=summary&pub\\_date=01-05-23&numac=2001000450](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=01-05-23&numac=2001000450)

tranquillité, à la sécurité, à la salubrité et à la propreté publique »<sup>35</sup>. En 1999, le Conseil d'État avait déjà dénoncé le flou entourant une telle définition, au point de proposer d'y renoncer.<sup>36</sup>

En effet, les critères décisionnels mobilisés par les fonctionnaires sanctionnateur-ices pour qualifier une infraction "d'incivilité" peuvent être fortement normatifs. Le flou de cette catégorie offre aux autorités locales une marge de manœuvre pour calibrer leur pouvoir de sanction : en ciblant des actes souvent bénins, elle les requalifie dans le registre moral du "vivre-ensemble", masquant des enjeux socioéconomiques ou politiques.

En cela, la rhétorique des "incivilités" tend à criminaliser la pauvreté, la marginalité ou la contestation, en faisant porter à certains corps le poids symbolique d'un désordre social à contenir. Elle opère ainsi comme un levier de normalisation urbaine, de pacification des espaces publics et, au fond, de production d'un ordre social excluant.

## **6.2 La gestion des déchets traduit une certaine vision de ville et des enjeux sociaux sous-jacents**

Nous avons envisagé que les SAC pertinentes pouvaient être différentes d'une commune à l'autre selon les situations spécifiques rencontrées dans la commune. Nous avons compris que la majorité des infractions constatées était reprise dans une dizaine d'articles de règlements : dépôts sauvages, y compris jets de mégots de cigarettes, crottes de chiens ; sortie des ordures ménagères au mauvais moment ou mauvais endroit, refus d'injonction aux agent-es de police, chiens sans laisse, numéros de maison non réglementaire. Ces infractions sont globalement mentionnées par la plupart des communes interrogées. Les facteurs de variation qui ont pu être déduits semblent être liés à la dimension urbaine des villes, confrontées à plus de déchets en lien avec une densité de population plus importante<sup>37</sup>.

Pour autant, il est difficile de dissocier les pratiques de gestion des déchets de leur traduction dans les priorités des politiques communales. La dimension répétitive de ces infractions, le fait d'avoir potentiellement des types de déchets ou des lieux bien connus où on peut toujours trouver des déchets questionne sur l'efficacité de ces mesures répressives. En effet, la gestion des déchets est une problématique qui mobilise les moyens d'une série d'acteurs communaux, mais aussi intercommunaux, provinciaux, régionaux<sup>38</sup> et policiers. La multiplicité des acteurs impliqués dans la gestion de déchets

---

35 22 JUILLET 2014. Circulaire explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales. URL : [https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2014072205&table\\_name=loi](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2014072205&table_name=loi)

36 Projet de loi relatif aux sanctions administratives dans les communes, Avis du Conseil d'État, 1998-1999, 3 mars, 1999, *La Chambre*, n° 2031/1, p. 20.

37 Les facteurs de différenciation des infractions utilisées selon les caractéristiques urbaines-périurbaines-rurales des territoires seront testés de manière plus systématique dans le volet quantitatif de cette même étude.

38 Cette étude n'aborde pas la question de l'enlèvement des déchets sur les voiries régionales. Cela pourrait constituer un angle complémentaire de comparer les pratiques régionales face à une problématique similaire.

soulève des interrogations sur la pertinence d'un modèle répressif pour traiter cette question.

Le principe du "pollueur-payeur", dont la logique est appliquée dans les pratiques d'ouverture des sacs poubelles pour en retrouver les propriétaires, est susceptible d'impacter différemment les personnes selon leurs moyens financiers. Si le succès semble mitigé par rapport aux moyens mobilisés, la dimension symbolique de ces actions semble importante pour que les communes "montrent qu'elles agissent" pour la propreté.

Les plaintes de riverain·ne·s à propos de déchets dans l'espace public, peuvent aussi révéler des tensions liées à la présence non-désirée de certaines personnes dans l'espace public, personnes perçues par les riverains comme étant responsables des nuisances. Lorsque ces plaintes servent à déterminer les zones prioritaires d'intervention des communes cela montre que les communes sont soucieuses de leurs habitant·es. Cela signale néanmoins aussi ce qui est considéré comme une "nuisance" par certain·es habitant·es, celles et ceux qui ont les moyens de s'exprimer, sont "dans leur bon droit" et peut refléter des rivalités entre groupes sociaux, groupes racisés, personnes blanches, anciens venus, nouveaux venus. C'est l'exemple des personnes bien organisées en comité de quartier qui pestent contre des personnes « qui mangent des pipas et font du bruit tard le soir ». Difficile de ne pas attribuer une image stigmatisée aux personnes qui "dérangent" ces citoyens. Les communes sont-elles suffisamment outillées pour pouvoir identifier, arbitrer et désamorcer les logiques racistes ou classistes qui peuvent être sous-jacentes dans les plaintes ou contestations citoyennes ? Il nous semble que la tension entre la proximité nécessaire au bon fonctionnement des politiques de prévention locales et la nécessité d'impartialité dans l'application des sanctions administratives doit consister un équilibre peu évident à tenir.

La gestion des déchets présente donc également une problématique avec une dimension sociale. Si nous avons initialement prévu d'examiner les risques de discriminations envers des groupes de personnes, nous avons compris qu'il était nécessaire de prendre en compte des éléments de contexte socio-économique pour mieux comprendre où les risques de discrimination pouvaient rendre les personnes plus vulnérables aux SAC. En effet, avoir de l'espace pour garder ses déchets jusqu'au moment du ramassage ; être en bonne condition physique pour pouvoir sortir ses poubelles soi-même au bon moment ; disposer des revenus suffisants pour faire face à l'augmentation du prix des sacs poubelles ou payer l'accès à la déchetterie ; posséder un moyen de transport pour déplacer ses déchets, etc. sont des éléments qui peuvent représenter des risques de traitement différencié face aux SAC selon la condition sociale, économique et physique.

### **6.3 La dimension financière des SAC pour des groupes vulnérables**

Nous avons élaboré des hypothèses sur l'exposition particulière de certains groupes sociaux présents dans l'espace public et souvent considérés comme en décalage avec les

normes dominantes d'usage de ces espaces, telles que les personnes sans domicile fixe, les personnes jeunes et racisées et les manifestant·es<sup>39</sup>.

Les personnes sans chez-soi semblent bien touchées par les règlements de mendicité, d'interdiction d'alcool et le fait de se soulager dans l'espace public. Si ces règlements ne sont pas toujours traduits sur le terrain de manière aussi directe que les articles spécifiés dans le règlement, l'existence du règlement peut servir à menacer ou chasser des personnes sans chez-soi de certains espaces. L'interdiction d'alcool en particulier, est une infraction où le flagrant délit est plus simple à constater, la personne ayant sa canette en main. Lorsque les personnes récupèrent une adresse, l'accumulation de courriers reçus, mêmes s'ils sont probablement hors délais de la procédure, représentent un obstacle à la réinsertion sociale de ces personnes, pesant à minima symboliquement sur les dettes financières à devoir examiner.

Le nombre de SAC mises aux mineur·es semble relativement faible, que ce soit pour les FS, les médiateurs ou les associations rencontrées. Pour autant, cette amende peut représenter un premier contact avec la police qui s'intensifie par la suite, et la nécessité de récolter de l'argent rapidement, ce qui entraîne certains "jeunes" à réaliser des activités plus ou moins illicites pour se procurer cet argent. Par ailleurs, l'infraction principale infligée aux "jeunes" est le refus d'injonction, infraction mixte constatée par la police, et une deuxième ou troisième infraction sont souvent présentes sur le PV ; fait qui n'est pas relevé pour les autres types d'infractions<sup>40</sup>. On peut se questionner sur l'utilisation abusive de cet article par la police, dans des logiques répressives et de ciblage qui dépassent le cadre des sanctions administratives.

Parmi les communes interrogées, les SAC aux mineur·es sont réputées être appliquées dans le contexte bruxellois seulement. Dans les autres cas, soit la disposition existe mais n'est pas appliquée, soit il y a une volonté politique de ne pas « stigmatiser les jeunes » qui empêche l'instauration d'un abaissement de l'âge minimum qui peut être sanctionné.

De plus, la lourdeur de la procédure alternative appliquée aux mineur·es est également un enjeu soulevé par plusieurs fonctionnaires sanctionneur·ices. Il est donc pertinent de questionner les pratiques de sanctions administratives appliquées aux mineur·es et l'impact de ces sanctions sur leur trajectoire sociale et socio-économique.

La focalisation de la répression sur les "*hotspots*" – ces zones identifiées comme "sensibles" ou "à risque" – constitue une stratégie problématique tant sur le plan éthique que politique. Elle repose sur une territorialisation des dispositifs de contrôle qui tend à stigmatiser certains quartiers et leurs habitant·es, souvent issus de milieux populaires ou racisés, en les associant systématiquement à des troubles potentiels. Ce ciblage spatial opère une forme de criminalisation anticipée, où le lieu devient un critère de suspicion en soi, indépendamment des comportements effectifs. Il en résulte une surveillance accrue, et une multiplication des contrôles et des sanctions, notamment via les SAC, dans des espaces déjà marqués par la précarité sociale. Cette logique répressive, loin de résoudre

---

39 Il va sans dire que ces catégories ne sont pas exhaustives.

40 Les infractions aux mineur·es seront examinées de manière systématique dans le volet quantitatif.

les causes structurelles des problèmes urbains, tend au contraire à les exacerber en installant un climat de méfiance, voire d'hostilité, entre les habitant·es et les institutions.

Enfin, les personnes les publics les plus précaires disposent généralement de moins de capital social pour faire face à l'administration, en comprendre le vocabulaire et le fonctionnement, et se sentir en capacité de s'impliquer dans leur dossier voire de contester la sanction. Une contestation, qui si elle est menée à son terme, peut entraîner des frais de justice conséquents, ce qui amène l'ancien juge de paix Jan Nolf à qualifier un tel système de « justice de classes »<sup>41</sup>.

## **6.4 L'attribution des tâches de gestion publiques à des acteurs privés**

L'articulation entre le secteur privé et le secteur public dans la gestion des SAC soulève des questions sur la légitimité de délégation de ces tâches publiques à des entreprises privées. La logique économique des entreprises de caméras dédiées à maximiser les profits sur les infractions de vitesse peut entrer en opposition aux logiques de prévention et de sécurité routière qui visent à limiter le nombre d'infractions. La compétence des pouvoirs publics sur certaines tâches, par ailleurs récurrentes, devient donc progressivement limitée.

La privatisation de la collecte des SAC soulève de sérieuses questions quant à la délégation de fonctions régaliennes à des acteurs privés. En confiant à des entreprises commerciales le recouvrement de ces sanctions, les autorités publiques brouillent la frontière entre intérêt général et logique marchande. Ces entreprises deviennent des « points de passage obligés<sup>42</sup> » dans la chaîne punitive, jouant un rôle central dans la mise en œuvre de décisions administratives sans pour autant être soumises aux mêmes exigences de transparence, d'impartialité ou de responsabilité que les institutions publiques. Ce transfert pose un double problème : d'une part, il confère à des acteurs motivés par le profit une influence directe sur un dispositif coercitif censé relever du monopole étatique ; ce faisant, il risque d'encourager une logique de rentabilité dans la gestion des SAC, au détriment des principes de justice, de proportionnalité et d'équité. Une telle marchandisation de la répression quotidienne participe d'un glissement inquiétant vers une gouvernance urbaine de plus en plus pilotée par des logiques comptables et contractuelles, où la fonction punitive devient elle-même un marché.

## **6.5 Les limites de ce volet qualitatif**

Ce volet qualitatif a cherché à montrer les pratiques existantes en matières de mise en pratique des sanctions administratives communales. Ceci ne saurait masquer les pratiques de prévention également mises en pratique dans les communes, à minima à travers le rôle des agent·es de prévention. En matière de propreté par exemple, il serait

---

41 Jan Nolf, 2017. *La force de la justice*. Liège : Now Future Éditions, p. 195.

42 Pour reprendre l'expression de Michel Callon. 1984. « Some Elements of a Sociology of Translation : Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Brieuc Bay ». *Sociol. Rev.* Vol. 32, n°1, p. 196-233.

intéressant de développer une approche globale pour mettre en exergue les logiques existantes qui limitent la production de déchets en amont, sur un volet préventif : que ce soit par des taxes aux enseignes sur le suremballage des produits ; des changements de fréquence du ramassage des poubelles ménagères ; la mise en place de containers de quartiers... Dans cette optique, il reste à explorer les freins qui empêcheraient le développement de ces méthodes en amont auprès des différents acteurs concernés à l'échelle communale et régionale, dans l'objectif d'acquérir une vision globale sur la problématique.

Un autre point de tension important qui n'a été que trop peu abordé est celui de la coexistence entre SAC et redevances communales, en particulier dans le cas du dépôt sauvage. Certaines communes imposent une amende (SAC) en plus d'une redevance pour l'enlèvement, ce qui crée une impression de double peine pour les citoyen·nes concernés. Il serait judicieux de comparer plus systématiquement dans une autre étude l'articulation entre les SAC et les taxes par rapport aux infractions environnementales.

Enfin, une autre limite de ce volet qualitatif est de ne pas avoir pu documenter le suivi de paiement des amendes. Les informations indiquées par les communes concernant les montants rapportés par les SAC étaient souvent trop fragmentés que pour pouvoir en faire une analyse fine et cohérente.

- i Meestal zijn dat Franstaligen, Duitsers of Engelstaligen. Dan doe ik wel moeite om in hun taal te antwoorden. Maar op papier zijn wij als gemeente verplicht om de Nederlandse taal te gebruiken. Dus krijgen we daar wel dikwels commentaar op. Maar ik zeg het als mensen mij vragen van « kan je het vertalen » dan steek ik heel die brieven in translate. Maak ik dat een beetje deftig en per mail bezorg ik het dan wel. Omdat ik het wel belangrijk vind dat de overtreder wel duidelijk weet wat dat er hem ten laste gelegd wordt hè. Er zijn mensen in andere gemeentes, ik weet collega's die daar heel strik in zijn en zeggen : « Nee, het is in het Nederlands en gedaan » Maar dan denk ik : « Ja, liever eventjes moeite doen. En dat het duidelijk is voor iedereen, dan been stijf houden en zeggen van « nee sorry enkel Nederlands ». En op telefoon bijvoorbeeld ook proberen wij dat ook wel zo goed mogelijk in die taal dan telefoongesprek te voeren. Dus ik denk dat wij daar zeer toegankelijk in zijn.
- ii Dat is het voordeel van een provinciaal ambtenaar. De afstand van het provinciaal niveau, what moeilijker is op gemeentelijk niveau. Ook de onafhankelijkheid. Omdat je niet echt in de gemeente zelf zit. Dat je eigenlijk op een uniforme manier kunt werken. Voor zoveel mogelijk mensen. Naar gelijkheid toe vind ik dat het een beetje uniform behandeld wordt.
- iii Wat lastplekken genoemd wordt, dat zijn vaak wijken, waar dat er al kansarme mensen zijn. Het zijn kleinere huizen. Ze hebben minder mogelijkheden, misschien om te ontspannen. Gaan naar buiten om te ontspannen. Dat is ook zoiets. Gemeenten moeten allé, dit is al die problematiek van de hangjongeren, maar de jongeren moeten ook plaats hebben om ergens buiten elkaar te ontmoeten. De mensen zijn dicht op elkaar. Daar gaat men misschien gemakkelijker naar buiten. Ja, of komen de mensen uit landen waar dat er veel meer buitenleven is. Dat speelt allemaal. Maar natuurlijk zal het dan ook meer een overlastplek zijn, als de gemeente daar niets plaatst tegen afval, ja... Ja. Dan moeten ze toch toegeven dat die mensen toch makkelijker het risico lopen. Allez ja, dat kan niet anders hè. Allez ja. Het zou mij heel raar lijken als dat er niet zou uitkomen. Maar dat wil ook niet zeggen dat men die mensen viseert, maar dat het gewoon is omdat die daar gemakkelijker inbreuken begaan tegen het politiereglement hè. Ja moeilijk
- iv Met de jongeren proberen we in conversatie te gaan van « kijk op zijn minst smeeft u blikje terug in de vuilbak. Er is ook een project in samenwerking met de politie en de korpchef die zit daar ook in. Dus, het is iets dat wij op werken, maar iets beperkter. We gaan eerder preventief werken. Maar op zich in mijn ervaring valt dat mee. Soms krijg ik meldingen van « kijk er zijn veel hangjongeren die daar hun afval achterlaten » Dan ga ik een beetje meer controleren, maar het blijft jeugd natuurlijk hè. Maar we mogen niet klagen.
- v Ik vind de procedure wel zwaar voor minderjarigen. Ik ga de procedure altijd toepassen bij de eerste inbreuk. [...] We hebben een gesprek samen met de jongeren en de ouders. Als de ouders dan zeggen « we hebben gesprek gehad met de jongeren ». Dan is het voor mij oké.
- vi Of dat dan de oplossing daarvoor is, dat weet ik niet. Want dan gaat de verhouding met de politie nog slechter worden. Als zij vinden dat ze geviseerd worden en misschien een beetje uitdagender gaan doen. Dan krijg je een kat-en-muis-spel diekwijls. Ik denk dat er misschien anderen... In Mechelen was daar een heel mooi project. Het Nero-project. Dat de ouders daarmee betrokken worden. Dat was een project dat bestond voor de GAS1. Dat was eigenlijk echt wel een goed project. Ik denk dat we misschien een andere manier dan met boetes dat zou kunnen opvangen.
- vii Waarom geen GAS voor minderjarigen is eigenlijk een politieke keuze. Geen politieke partij is bereid om dat nu te installeren
- viii Vroeger is het een beleidskeuze om dat niet toe te passen. Misschien was het toch ook veel in de media dat er waren 16-jarigen die belegde broodjes zaten te eten en er vielen kruimels op de grond ; dat die dan ook al sancties kregen. Ik denk dat ons bestuur toen beslist heeft om geen GAS-boetes aan minderjarigen te geven, om ook geen verzuurde maatschappij te krijgen die gericht is op jonge mensen.
- ix Zware lawaai, geluidsoverlast, de vuile openbare ruimte, beschadigingen, overlast door dieren. Inname van openbare ruimte zonder vergunning, dat is ook iets dat regelmatig gebeurt... Sluikstort. En niet correct buiten zetten van uw huisvuil. Dat het begint rond te vliegen. Rond de containers, zaken daarnaast zetten. Niet de correcte zaken in de container gooien.
- x Nummer één is sluikstort. Of te vroeg buiten zetten van de huiszakken. Het gebeurt vooral tijdens de vakantie. Mensen die tot 10u het appartement mogen bezetten, en die de zak op voorhand leggen. En dan komen de meeuwen, het verhaal van de meeuwen die de zakken opentrekken. En ook hondenpoep, vooral in de donkere dagen, want men ziet de mensen het niet laten liggen.
- xi In sommige kleine steden weten de mensen soms niet eens precies wat ik voor ze doe. Ik vraag me dus af of ze echt betrokken zijn bij de toepassing van de GAS. Misschien is het in deze gemeenten meer een zaak van de milieudienst dan van een afdeling die specifiek verantwoordelijk is voor de GAS. In Mechelen en Aalst is het duidelijk dat het GAS-beleid goed doordacht is. In Vilvoorde ook. Maar in andere kleinere gemeenten ben ik daar niet zo zeker van. Een andere reden is het gebrek aan personeel. De lokale overheden hebben een enorm aantal taken te beheren. Misschien hebben ze niet de tijd of de middelen om de toepassing van de GAS serieus te bekijken

- xii In Vilvoorde heb je heel veel vaststellingen rond het reglementair buiten zetten van het huisvuil. Dat de mensen dat op een verkeerde manier doen, dat is een problematiek in de stad. Leuven heeft dat ook. Wanneer vuilniszakken rondslingeren, en de studenten hier dan ook beginnen er tegen te shotten, en alle, dus.. die inbreuken gebeuren niet in landelijke gemeenten. In Herent bijvoorbeeld is er nooit een probleem geweest met vuilniszakken die te vroeg buitengezet werden. Het is geen volledig landelijke gemeente, maar in vergelijking met Leuven is het dat wel, en het controleert dit soort overtredingen niet.
- xiii Bijvoorbeeld loslopende honden ga je veel meer in de landelijke gemeenten hebben, of loslopende koeien of loslopende dieren. We hebben een politiezone die ik zelfs vindt dat het streng is : de eerste keer dat daar een hond losloopt, maken ze geen pv. Ik heb al ik-weet-niet-hoeveel gesprekken gehad. Is dat nog niet gebeurd ? Geef een verwittiging. Anders krijg ik dan verweren binnen van mensen die mensen zeggen « ik heb twintig jaar een hond, en dat is de eerste keer dat dat gebeurt », dan moeten ze maar een verwittiging geven. En dan geef ik ook maar een verwittiging.
- xiv Voornamelijk de reinheid van de stad
- xv De vervuiler betaalt de overtreding
- xvi We hebben zelf ook geen middelen om in te grijpen. We kunnen natuurlijk wel aangeven dat iets niet mag, maar of dat echt indruk maakt, laat ik in het midden. Wat we in ieder geval doen, is melding maken. We geven het door aan de politie, en vanaf daar wordt het verder opgepakt.
- xvii Als die beginnend uit te rekenen wat dat ze moeten betalen en dan misschien het kostenplaatje zien voor een eigen sanctioneerend ambtenaar aan te werven, komt het misschien ook goedkoper uit
- xviii Voor alles wat met GAS-boetes te maken heeft – buiten Leuven – werken we samen met de meeste gemeenten via Haviland. In Halle-Vilvoorde hebben we de samenwerking met Haviland, een intercommunale die dat naar zich toe heeft getrokken. Aanvankelijk ging het enkel over parkeren. Ze nodigden andere gemeenten uit om te komen kijken hoe zij het aanpakten, en daarna hebben ze een aanbod gedaan met een prijs die bewust laag werd gezet. En als het aan te voelen is in de portemonnee, dan haal je rap mensen over. Maar het is ook niet onlogisch dat gemeenten die bij Haviland zitten dat eindpunt ook bij Haviland dan doen.
- xix De agenten van de OVAM doen alleen op heterdaad betrapting. Dus als sigarettenpeuken, of een blikje weg. Allez echt een kleine vorm van sluikstort. Want die gaan ook geen vuilniszakken doen die ergens staan ofzo. Dat doen ze niet. Die gaan misschien wel de gemeente verwittigen van « hier hebben wij op onze tocht een zak gezien » maar die gaan daar zelfs niks mee doen. Of hondenpoepzakjes. Dat zijn eigenlijk maar de drie inbreuken die ze gebruiken.
- xx Er zijn mensen die zelf contact opnemen en zeggen, « ik zit momenteel in een moeilijke periode, financieel is het nie echt haalbaar » Ze mogen altijd met de financiële dienst een afbetalingsplan opstellen en een boete van €58 kan in vier stukjes betaald worden of gespreid over hoe dat het voor die mensen net uitkomt. Maar dat is altijd op vraag van de overtreder zelf
- xxi Als je de operationele kosten van de GAS-dienst (loonkosten van de personen in de GAS-dienst, de vaststellers en de vastellers bij de politie) vergelijkt met de inkomsten uit de boetes (ongeveer 700.000 euro) kom je niet toe met de inkomsten.
- xxii Alles wat rond sociale overlast, sluikstorten, wildplassen, hondenpoep, voederen van meeuwen, dat is alleen maar met de bedoeling om de stad te properen. Werk je daar niet aan mee, word je gesanctioneerd.
- xxiii Voor overlast betalen ze de helft van de effectieve kostprijs. En ze betalen per dossier 65 euro. Dat is de helft van de effectieve kostprijs. Maar de politie is daarmee bezig, ook de gemeentelijke vaststeller. De financiële directeur is daarmee bezig. Dat kost veel meer dan die 130 euro. Dat is helemaal niet alles. Het kost zeker overlast aan de gemeente. Sowieso. Daar winnen ze niet op. [...] Sindsdien parkeren, daar wint een gemeente wel aan. Omdat die dossierkost bij ons ook lager ligt. Sindsdien parkeren betaalt een gemeente... Het eerste jaar dat ze op onze beroep doen, 30 euro per dossier. Maar de minimale boete is 58. Dus natuurlijk... [...] Maar op stilstaan en parkeren, en zeker op snelheid... Op snelheid wordt er nog veel meer gewonnen.
- xxiv Snelheid, daar heb ik een probleem mee. Dat men dat in handen van privéfirma's gestoken heeft. En ook die flietscamera's. Vroeger, de parketten zeiden... Als ze een aantal dossiers hadden, en ze niet meer konden verwerken, zeiden ze : « Zet de camera uit een tijd. Of die moet daar even stoppen » Dat kan niet meer met die privéfirma's. Die betalen per foto. En het wordt niet afgezet. Nooit. Ook die contracten die in het begin vernietigd zijn. Dat men verkeersregels wegnam. Omdat dat niet kon met hun camera's. Dat de mensen sneller zouden rijden. Dat is echt wraakroepend, vind ik. Dat men op de duur mensen een inbreuk doet begaan. Je laat de verkeersregels liggen waar ze liggen. Die moet je niet weghalen. Maar die contracten zijn wel vernietigd geweest. De minister is daartoe wel tussengekomen. En ik hoop dat men dat ooit terug in handen van een overheid geeft. Dat is verkeersveiligheid. Dan moet je niet aan privéfirma's geven. Dat is niet goed. Want daar zit een winstformule achter. Dat is nooit goed, als dat het uitgangspunt is.

xxv Mensen die betrapt worden op het fout aanbieden van afval krijgen een brief met de melding dat ze een boete kunnen krijgen tot €500, en dat ze binnen de maand verweer mogen indienen. Maar op dat moment mag er nog geen belasting worden opgelegd, want er is nog geen officiële sanctie uitgesproken. Eerst moet de sanctionerend ambtenaar het dossier bekijken, wat makkelijk één à twee maanden kan duren.

Als het verweer niet aanvaard wordt, volgt er meestal een boete van €70 – zolang het om een gewone afvalzak gaat, zonder gevaarlijk afval of glas. Die boete wordt dan netjes betaald. Maar een maand later krijgen die mensen soms nog een extra aanslag : een belasting, bijvoorbeeld omdat het afval op een zondag is opgehaald, wat dan al snel meer dan €100 kost.

En dan ontstaat de verwarring : “Maar ik heb toch al betaald?” Ja, maar dan heb je enkel de sanctie betaald – niet de belasting voor de ophaling. Die twee staan juridisch los van elkaar, en dat snappen mensen vaak niet.

Eigenlijk zou dat in één bedrag moeten zitten, bijvoorbeeld door de sanctie op te trekken en de belasting erin te verwerken. Maar ja, dat botst op de stadsbureaucratie : het belastingreglement staat los van het APV waarop de GAS-boetes gebaseerd zijn. En daardoor blijft het vandaag verwarrend

xxvi Ik weet niet hoe dat zit in de andere gemeentes, maar hier is het in de wetgeving. Je mag bedelen, maar je mag gewoon niet de mensen aanspreken. In de zomer hebben wij mensen die van Brussel of Antwerpen die dan hier komen. Als zij gewoon zitten zonder de mensen aan te spreken, dan wat wij wel doen is een keer « goedendag meneer ». Wel vriendelijk, want als die mensen niemand iets misdoen... en ook als er dan problemen zouden zijn, dan heb je een beetje beter contact. Maar op zich, heel veel problemen hebben wij daar niet echt. Als we zien dat ze wel de mensen aanspreken en lastig zijn dan bellen wij ook gewoon de politie. Die kan een identiteitskaart vragen. En dan beslist de politie zelf of het GAS is of niet. Wij volgen het dat ook niet echt op

xxvii voor dat ik hier was, heb ik gehoord dat er bedelaars in het centrum zat. Er was één specifiek persoon die op dezelfde overtreding ging en het probleem was dat je zonder adres geen brief kan sturen. Er wordt een vaststelling gedaan, maar die worden dan geseponeerd wegens adres van de dader onbekend. Uiteraard kan het zijn dat de politie dat dan weer op een ander manier begint aan te pakken. Maar dan is het volledig buiten de gasprocedure. Want binnen de gasprocedure kan je geen boete gaan opleggen die geen adres heeft. Dus dan blijft dat bestand weer in de vuilbak

xxviii Ik stuur een brief. Maar we krijgen geen reactie. Of die persoon neemt wel contact op, maar komt uiteindelijk niet naar de afspraak die gemaakt is. Wat zit daar dan achter ? Ik heb heel aangetekende brieven die terugkomen. Ongelooflijk. Daar heb ik mijn ogen enorm van opengetrokken. Als je zelf een aangetekende brief krijgt, kan je dan bijna niet wachten om naar het postkantoor te gaan om te weten wat dat is. Maar dat zijn mensen die constant aangetekende brieven van alles krijgen waarschijnlijk »

xxix Iemand die al bedelt voor geld, ga ik niet direct een boete geven... Of een gemeenschapsdienst, maar als ik geen gemeenschapsdienst kan aanbieden, een bemiddeling

xxx Maak dat je weg bent, ze [politie] komen aan

xxxi Maak dat je vertrekt, dat is opjagen. En J. die is niet goed op de benen. Dus, op den duur, blijft die zitten, en word hij meegenomen door de politie.

xxxii Sommige wijkagenten kennen de daklozen en spreken hen aan met een meer paternalistische aanpak, terwijl anderen de regels strikt toepassen.

xxxiii Het alcoholgebruik op de Groenplaats is een feit. Maar daar hangen nu twaalf bordjes van verboden alcoholgebruik. Dat brengt geen hulp aan de persoon. Dat laat ook niks begrijpen. Men gaat gewoon naar het volgende pleintje, richting Nationale straat, geen honderd meter verder.

xxxiv Het stoot enorm tegen het borst, als je een bierfestival hebt op de Groenplaats, maar toch een alcoholverbod uitschrijft. Dat valt niet te rijmen met elkaar

xxxv Het verbod veroorzaakt puberaal gedrag bij mensen. “Je verbiedt me dit te doen, dus ga ik het nog meer doen”. Het toont ook aan dat een verbod alleen niet effectief is. Mensen die niets te verliezen hebben, die zeggen... « Schrijf jij mij er morgen nog één [boete] ? En overmorgen nog één ? » Wat leert hen dat...

xxxvi Met veel alcohol te drinken, sneller moeten gaan plassen. Meer alcohol drinken, minder zich aantrekken van dat de mensen aan het kijken zijn. Vandaar komen er wel regelmatig boetes.

xxxvii We hebben natuurlijk mensen die het financieel moeilijk hebben en zich geen huisvuilzakken kunnen veroorloven. Zo'n zak kost €1,70 – bijna twee euro – en dat is behoorlijk veel als je krap bij kas zit. Tel daar nog de jaarlijkse milieubelasting bij van om en bij de €80, en je snapt dat dat voor sommige mensen echt zwaar doorweegt. Wat gebeurt er dan ? Sommigen proberen te besparen door bijvoorbeeld zakken bij Aldi of Lidl te halen en hun afval ergens illegaal te dumpen

xxxviii We zien ook een heel ander fenomeen : senioren die er een hobby van maken. Dat lijkt dan niet zozeer uit financiële nood, want die mensen wonen vaak in duurdere buurten – aan de Zeedijk of aan de Jachthaven, in appartementen die niet bepaald goedkoop zijn. Misschien is hun pensioen niet toereikend, of willen ze gewoon besparen. Wat doen ze ? Ze gaan wandelen met een handtas gevuld met afval van thuis. Soms stoppen ze het afval zelfs in een lege fles of rollen ze het op in krantenpapier, zodat het lijkt

alsof het iets onschuldigs is. Ze knippen die fles open, stoppen het afval erin, maken het mooi rond, en hup – dat verdwijnt dan onderweg in een gemeentelijke vuilnisbak. Ze zijn daar heel vindingrijk in. Onze vaststellers – die een sleutel hebben van die vuilnisbakken – treffen daar soms echt verrassende dingen aan : een opgerolde krant die een afvalpakket blijkt te zijn, of een plastic fles die tot boven gevuld is met huishoudelijk afval – etensresten, eierdoppen, van alles wat. Als je op vrijdagochtend tussen 10 en 12 ergens langs de weg naar de markt gaat zitten, dan garandeer ik dat je er minstens tien betrapt. Vooral oudere mensen, De handtas open en hup in de vuilbak. Senioren die alle tijd hebben om systemen te bedenken om afval kwijt te brengen

xxxix De jongeren eten zonnepitten en laten hun afval liggen. De politie komt en geeft hun een boete

xl Er zijn maanden dat hier geen politie komt. Controles vinden meestal plaats in de zomer. Dan is de politie op de fiets en is het makkelijker om te zien wat er hier gebeurt.

xli Tijdens de Ramadan wordt er 's avonds laat... komen de jongens samen. Dat zijn wel de momenten dat de politie komt langs rijden, komt efkes kijken. Maar wij proberen ook met de jongeren te praten om alles proper houden om te vermijden dat ze een boete zouden krijgen. Maar soms gebeurt er wel dat er incidenten zijn en dat ze een boete krijgen.

xlii Bij mensen op straat functioneert dat niet zo, zeker voor die die veel op straat vertoeven. Het vraagt een specifieke aanpak, geduld, het herhalen, het goede uitleggen. Ten andere, als je op straat bent of geen vaste adres, komen de gasboetes niet bij je in de bus terecht. Je negeert ze, of brieven worden niet opgedaan, enzovoort.

xliii Als de wetgeving als resultaat heeft, dat veel meer jongeren slachtoffer worden van een gasboete. Dan zijn we verkeerd bezig. Dan zoeken we ze. Dat is niet de bedoeling. Dat is niet waar. Die verlaging van die leeftijd van 16 naar 14 kon niet ineens... Ik weet niet wat dossiers gaan opleveren. Maar dat is ook nooit gebeurd. Dat is een beperkt aantal gevallen. Ik moet zeggen dat we vaak dezelfde jongeren terugkrijgen. Dat er in bepaalde gemeenten of steden een groep jongeren last heeft. Dat is ook de reden waarom we naar minderjarigen zijn gekomen. Sommige steden wilden toch een stok achter de deur hebben. Of wilden toch iets aanpakken. Terwijl de parketten daar nog niks mee deden. Dat is de reden. Het aantal dossiers van minderjarigen is heel beperkt. Maar je krijg je wel herhalingen.

xliv Ik heb ook veel jongens die eerlijk zijn, veel jongens tegen wie hun ouders zeggen « doe maar ». Maar er moet wel iemand zijn die een beetje de jongens vastpak, dan is dat meestal de politie of de justitie die zegt van « de jongens, hallo, beetje wakker worden

xlvi ik moet snel de boete betalen, want in 14 dagen moet dat betaald zijn en dan beginnen die aan het drugverkoop, stelen om dat dan snel... Maar zo zie je vaak jongens die beginnen met verkeerde dingen te doen door de boetes dat ze hebben gekregen. Als die geen boetes heeft, heeft die geen geld nodig, en dan is die goed. Met de boete moet hij zo snel mogelijk geld verdienen en dan begint hij de verkeerde weg te gaan en dan blijft die verkeerde dingen doen.

xlvi Dan is er connectie met de politie en dan gaat dat verder verder verder.

xlvii « En zo rolt gij er heel rustig in, hè. Één keertje, dan twee keer en dan is het niet alleen anekdote voor coronaperiode. Ik denk dat in wijken zoals deze en als in Brussel, wanneer je niet meer op school zit, je geraakt er niet, je vindt heel moeilijk je weg op die arbeidsmarkt. Je zit thuis met ouders die vaak ook moeten knokken om te overleven. Dus je gaat niets vragen aan je ouders. Die zouden zeggen « ja dat zijn uw eigen boontjes ». En dan is de verleiding om in illegaal circuit of in Mafia de handel terecht te komen heel heel hoog » [...] « Een politieagent geeft eigenlijk een ticket voor de criminaliteit in te gaan. « Dus hier, alstublieft uw bonneke ». Et hij krijgt die bonneke. Die is bang om naar zijn ouders te gaan. Die gaan naar iemand in de buurt van wie dat hij weet « hij gaat mij helpen ». Een goede vriend. « Ah ja, hier is 250 € » Dat is niets voor hem, 250 €, die zit de hele dag daar aan bezig. « Hier is 250 €, maar je moet wel iets doen voor mij. Hier zijn vijf pakjes. Verkoop die voor mij » Ongelijkheid en kwetsbaarheid voor een stuk in de hand werkt. Maar dat is ook niet zo bij iedereen, hè. Er zijn ook gewoon jongens die werken en die krijgen GAS-boetes en die betaalt dat gewoon en klaar. En je hebt sommige die gaan gewoon ook naar hun ouders. Er zijn wel betrokken ouders. En daar zie je, de ouders betalen dat wel. En die kind krijgt dan straf. Wij zien die dan effectief ook niet hier komen voor een week. Dus zie je wel dat ouders ermee bezig zijn »

xlviii Hier heb je camera's, maar stel dat morgen jouw fiets gestolen wordt, de politie weet niks. Maar, als wij nu hebben gevochten, de politie heeft alles gezien. Daarom zeggen de jongens dat de camera's zijn alleen daar voor ons. Niet voor ons te helpen maar voor ons in de oog te houden. Terwijl een camera is voor veiligheid, maar het is gewoon meer om te kijken.

xlix Een paar dagen ervoor komen ze [de politie] iedereen controleren, identiteitskaart, photo. Ze weten dan wie in de buurt is : « ah, daar is mohammed, daar is... ». Dan, als je later een vuurwerk aansteekt, de camera's volgen u, dan komt de politie en ze weten al direct « die met die blauwe trui », ze snappen je uit en stop. Die camera's houden dan alles in het ogen. Ze weten wie ze moeten hebben »

I Niemand gaat dat niet meer durven doen. Maar er blijven nog meer camera's komen. En er zijn ook tijdelijke camera's. Morgen kan er ook ineens een nieuwe camera, zo efkes voor één maand. Dan gaat die

- camera weg. Als ze zien, die straat is een beetje met veel jongeren, veel passage, dan leggen ze een tijdelijke camera. Als ze zien daar gebeurt veel, dan plaatsen ze een echte originele camera
- li Als je in Borgerhout of Deurne iets verkeerd doet, krijg je sneller een boete dan als je iets verkeerd doet in Schoten of Brasschaat. Hier is het « je moet een boete geven vóór dat die gaan luisteren » Het is een beetje strak. Alles moet strak gevolgd worden
- lii Als je in Borgerhout of Deurne iets verkeerd doet, krijg je sneller een boete dan als je iets verkeerd doet in Schoten of Brasschaat. Hier is het « je moet een boete geven vóór dat die gaan luisteren » Het is een beetje strak. Alles moet strak gevolgd worden » Cette différence s'observe aussi dans la réponse policière : « Als er bijvoorbeeld hier iets gebeurt, komt de politie met veel meer dan als er iets gebeurt in Schoten, komt er misschien één auto, hier als er iets gebeurt komen er minstens 5-6 autos
- liii Zonder gebouw kun je de jongens niet wegpakken van de straat « kom efkes binnen, zit hier rustig, tv kijken, chillen hier ». Dat kan je niet doen.
- liv Wie ging er op de bon ? Jongeren in Kiel, jongeren in Deurne Noord, jongeren in 2060. Maar op hetzelfde moment waren er evengoed op de kaai of op plekken in het Antwerpse... een beter of een chiquer publiek zal ik maar zeggen hè. En die waren zich ook constant schuldig aan het maken aan in groepjes, openbaar drinken, eten. En daar werd veel meer door de vingers gekeken. Het wordt logisch dan, dat jongeren op een bepaald moment zeggen « wij worden hier keihard gevisieerd hier »
- lv Boetes zijn vaak gerechtvaardigd wanneer ze worden uitgeschreven (om redenen zoals zwerfvuil), maar de herinnering aan de gedifferentieerde behandeling tijdens de COVID-19-periode blijft vandaag de dag bestaan »
- lvi Er werden soms feest in de stad gedaan, die werden gewoon naar huis gestuurd, geen boete maar hier. Hier jongens samen en direkt GAS boete. Dat was ja... Allé, discriminatie is een beetje groot, maar de politie is ook gestuurd « die buurt moet je... » En dat is meestal politiek. Want hier in Borgerhout, Deurne, de politie heeft de touwtjes vast. Die regeren dat.
- lvii Door zodanig te smijten met GAS-boetes tijdens de corona, werden de breuklijnen nog groter gemaakt. Die periode lijkt misschien al een ander wereld, maar de jongeren zijn dat niet vergeten, snap je ? Dus, er zou een ambitie moeten zijn om terug op het preventieve pad te gaan, en de wijkteams doen echt wel hun best. Maar het is nog een lange weg, omdat je nog een heel doelgroep gewoon nog aan het herstellen is van die kwetsuur » Wij hebben collega's van de jeugdindinterventie. Die zijn echt maatschappelijke assistenten, sociaal werkers die echt gaan in gesprek met die jongeren en de ouder om te melden « hey wij zien hier, we maken ons ongerust. We maken ons zorgen. Hoe kunnen we samen ervoor zorgen ? » Daar zit je meer op dat preventief stuk. GAS-boetes dat is met ambtenaren of politieagenten. Dus logisch dat jongen gaan zeggen : « No way, ik betaal die boete wel want ik wil daar absoluut niks te maken hebben » Je kunt dan zeggen ja, je kunt kiezen voor bemiddeling of een boete, maar eigenlijk is dat een zeer repressieve en een zeer sanctionerende manier om met met wat met overlast om te gaan.

#### **IV. Pistes de recommandations pour prévenir les discriminations dans l'application des sanctions administratives communales (SAC)**

Le projet **INESAC** (INÉgalité & Sanctions Administratives Communales) vise à interroger les **risques d'inégalités et de discriminations**<sup>1</sup> dans la mise en œuvre des **sanctions administratives communales (SAC)** en Belgique. Ces sanctions, qui permettent aux communes de réguler l'usage de l'espace public dans le cadre de la politique de sécurité locale, peuvent affecter de manière différenciée certains publics.

L'analyse montre que les **groupes les plus visibles dans l'espace public** – comme les personnes en situation de précarité, les jeunes de certains quartiers ou les minorités racisées – sont souvent **plus exposés** aux contrôles et aux sanctions. Ces constats invitent à interroger les **effets différenciés des SAC**, tant dans leur conception que dans leur application concrète, et à identifier les **risques de discriminations systémiques**.

Ce document propose une série de **recommandations**, en vue d'**alimenter une réflexion collective** avec les acteur·ices de terrain, les autorités locales et les décideur·euses politiques. L'objectif est de soutenir une évolution des pratiques et du cadre normatif afin de **limiter les effets discriminatoires potentiels** du dispositif et de garantir une application plus équitable des SAC.

Les recommandations sont structurées en **quatre axes complémentaires**, conçus pour **analyser et prévenir les inégalités et discriminations systémiques**, tout en renforçant la cohérence sociale, juridique et institutionnelle du dispositif SAC :

- 1) **Conditions matérielles** : pour adapter les réponses aux réalités de précarité et d'exclusion sociale, et éviter de sanctionner des situations de vulnérabilité ;
- 2) **Égalité devant la loi** : pour garantir une application juste, cohérente et proportionnée des sanctions, indépendamment du lieu, du profil ou du statut social des personnes concernées ;
- 3) **Gouvernance** : pour renforcer la transparence, l'accessibilité et l'impartialité du dispositif, et prévenir les biais institutionnels ou procéduraux ;
- 4) **Évaluation** : pour assurer un suivi rigoureux des effets du dispositif, identifier les inégalités structurelles et renforcer la vigilance face aux risques de discriminations dans son application.

Les **deux premiers axes** sont directement issus des constats les plus saillants du projet INESAC et ciblent les **mécanismes pouvant produire ou renforcer des discriminations systémiques**. Les axes 3 et 4 viennent les compléter en proposant des **leviers structurels** pour améliorer la gouvernance, renforcer les garanties procédurales et assurer un **pilotage fondé sur des données fiables, comparables et exploitables**, condition indispensable pour prévenir les discriminations systémiques.

---

1 En Belgique, la [loi antidiscrimination](#), la [loi antiracisme](#) et la [loi genre](#) distinguent :

- la discrimination directe, lorsqu'une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable, sur base de son sexe ou de son genre, de sa langue, son âge, son orientation sexuelle, son état civil, sa naissance, sa fortune, ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques, son état de santé et de validité, ses caractéristiques physiques, son origine ou sa condition sociale.
- la discrimination indirecte, lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner, par rapport à d'autres personnes, un désavantage particulier pour des personnes caractérisées par l'un des critères mentionnés ci-dessus.

Pour faciliter la lecture et l'opérationnalisation, chaque axe est décliné selon **trois niveaux d'intervention** :

- a) **Normatif** (cadre juridique et réglementaire) ;
- b) **Politique communale** (gestion locale) ;
- c) **Application concrète** (pratiques des acteur·ices communaux·ales impliqués·es).

Cette structuration vise à fournir des **balises concrètes et articulées**, construites à partir des observations de terrain, tout en valorisant des **exemples de bonnes pratiques communales** déjà existantes.

## Axe 1 – Conditions matérielles

**Objectifs** : Tenir compte des situations de vulnérabilité des personnes sanctionnées.

Certaines infractions SAC visent des comportements directement liés à des situations de précarité ou d'exclusion sociale (ex. : l'abandon de déchets, les mictions sur la voie publique, le fait de dormir à l'extérieur, la consommation d'alcool ou l'occupation prolongée de l'espace public). Ces comportements relèvent souvent d'un manque d'alternatives concrètes et ne devraient pas être assimilés à des incivilités volontaires. Il est donc essentiel d'adapter la réponse administrative à ces réalités.

### a) Niveau normatif / réglementaire

- **Supprimer les SAC visant des comportements de survie**, ou à défaut :
  - appliquer des amendes symboliques<sup>2</sup> ;
  - garantir l'absence de sanction en cas d'absence d'alternative (logement, accueil, soins), cela concerne notamment :
    - la **mendicité** (cf. jurisprudence CEDH *Lăcătuș c. Suisse* et *Dian c. Belgique*) ;
    - les **mictions ou campements** en rue ;
    - la **consommation d'alcool ou de drogues dans un contexte d'assuétude**.
- **Interdire explicitement le recours aux amendes dans les cas de précarité manifeste**, et intégrer cette exigence dans le cadre de l'évaluation quinquennale de la loi SAC.
- **Abroger les interdictions générales de fouille dans les déchets**, lorsqu'elles répondent à des besoins essentiels (ex. : récupération de matériaux ou de contenants consignés), en distinguant ces pratiques des infractions liées à la propreté publique (ex. : dépôts clandestins).

---

<sup>2</sup> Voir les recommandations du Service de lutte contre la pauvreté et de l'IFDH. Cahier jurisprudence n° 3. *La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains*. Mai 2023. <https://kutt.it/SGyfst>

- **Soutenir le refinancement des services publics régionaux** de gestion des déchets et favoriser l'installation d'équipements publics de qualité et accessibles (poubelles, sanitaires, etc.).

## **b) Niveau politique / gestion communale**

- **Développer ou renforcer les infrastructures publiques de qualité (propre) et gratuites (ou à coût symbolique)**, accessibles 24 h/24, répondant aux besoins fondamentaux : toilettes publiques, poubelles, centres de jour, conteneurs mobiles, salles de consommation à moindre risque.
- Mettre en place un **accompagnement social**, en lien avec les services sociaux, pour accompagner les personnes précarisées sanctionnées et proposer des alternatives
- **Soutenir les initiatives locales solidaires** (ex. : partenariats avec des établissements privés pour l'accès aux sanitaires, comme à Etterbeek, qui collabore avec des cafés et restaurants pour offrir un accès gratuit aux toilettes).
- Garantir l'existence de **zones de campement légales et aménagées** pour les gens du voyage dans chaque commune disposant de l'espace nécessaire.
- **Réduire les barrières économiques à l'accès aux services de base**, par exemple via la distribution gratuite ou à tarif réduit de sacs poubelles selon les revenus.

## **c) Niveau de l'application sur le terrain**

- **Former les acteur·ices communaux·les** aux réalités de la précarité, du sans-chez-soirisme, de l'assuétude et de la précarité hydrique et des formes d'exclusion sociale, afin de garantir une application proportionnée et contextualisée des SAC.
- Veiller à ce que l'**application de la mesure SAC ne vise pas** (de manière directe ou indirecte) des **personnes précaires** notamment dans les cas où les comportements sanctionnés (sous forme de SAC ou sous formes d'intimidation ou de menace d'amende) relèvent de stratégies de survie (ex. : campement, mictions en rue, consommation d'alcool ou comportements connexes à la consommation de drogues dans un contexte d'assuétudes).
- **Éviter de recourir à des amendes dans les situations manifestes d'exclusion sociale**, et rediriger vers des services d'aide, d'accompagnement, des dispositifs accessibles (toilettes publiques...)

## **Axe 2 – Égalité devant la loi**

**Objectif : Réduire les biais dans le traitement des infractions et garantir une égalité d'accès à la procédure, quel que soit le profil ou le lieu d'infraction ou de résidence.**

Les pratiques SAC varient fortement d'une commune à l'autre, tant dans les règlements que dans les seuils de tolérance ou les montants des amendes appliqués. Cette hétérogénéité peut entraîner des **inégalités de traitement**, notamment selon le lieu de résidence ou celui où l'infraction est constatée (par exemple sur la base d'une ordonnance spécifique) ou encore selon le profil des personnes concernées. Certaines dispositions ou pratiques peuvent également **cibler indirectement des groupes vulnérables** comme les personnes précaires, jeunes ou racisées.

#### a) Niveau normatif / réglementaire

- **Revoir l'article 22, §3 de la loi SAC** pour garantir que les infractions commises en tant que mineur·e ne puissent être utilisées ultérieurement devant une juridiction pénale, conformément au principe de protection renforcée des mineur·es.
- **Abroger l'article 34 de la loi SAC** qui permet le **paiement immédiat** pour les personnes sans domicile ou résidence en Belgique, afin d'éviter toute pression discriminatoire fondée sur la fortune ou la nationalité.
- **Contester les arrêtés restreignant la liberté de circulation** sur des critères d'âge ou de condition sociale (cf. arrêt n°44/2015 de la Cour constitutionnelle<sup>3</sup>).
- **Introduire des définitions précises et harmonisées** des notions telles que "nuisance", "comportement dérangeant" ou "atteinte à l'ordre public", actuellement utilisées dans les règlements communaux relatifs aux SAC. Cette clarification vise à limiter les marges d'interprétation trop larges et arbitraires.
- **Procéder à un audit des règlements SAC** pour identifier et de supprimer toute formulation stigmatisante ou discriminatoire, notamment celles visant certains groupes sociaux ou ethniques (ex. : références aux Roms, "tribus nomades", etc.). Cette révision doit s'inscrire dans le respect des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution belge), ainsi que des engagements internationaux de la Belgique en matière de droits humains.
- **Inscrire une clause de proportionnalité explicite** dans la loi SAC afin d'éviter des sanctions automatiques, notamment à l'encontre de manifestant·es. Par exemple, une infraction formelle (ex. : rassemblement non autorisé) ne devrait pas automatiquement entraîner une sanction.
- **Garantir le droit à la présence dans l'espace public**, indépendamment de l'origine, du comportement en groupe ou du quartier fréquenté.
- **Supprimer les SAC visant**
  - des **comportements de survie** (cf. Axe 1) ;
  - des **manifestations**, notamment, **les rassemblements non autorisés** à caractère revendicatif, qui relèvent de la liberté d'expression et de réunion.

---

3 cf. DG Sécurité et Prévention. 2022. *Arrêts de la Cour constitutionnelle (SAC)*. <https://kutt.it/87YrDX>

- des **mineur-es** à l'instar de la Ville de Blankenberge qui a choisi de ne pas appliquer les SAC aux personnes mineures, **ou à défaut** :
  - limiter leur application aux plus de 16 ans (que les communes s'alignent sur l'**article 14, §1er de la loi SAC** et uniquement en dernier recours, conformément aux principes de justice restaurative (cf. projet AWAY<sup>4</sup>).
- **Permettre une modulation systématique des amendes en fonction de la capacité de paiement.**
- **Élaborer un modèle de règlement simplifié et harmonisé au niveau fédéral pour les infractions SAC les plus courantes**, en veiller à ce qu'elles ne ciblent pas de manière directe ou indirecte des groupes vulnérables.

## **b) Niveau politique / gestion communale**

- **Harmoniser les règlements et pratiques entre communes**, notamment **pour les infractions les plus fréquentes/courantes**<sup>5</sup> (ex de bonnes pratiques avec le réseau des FS des 19 communes bruxelloises), **tout en permettant des adaptations locales non discriminatoires.**
- **Clarifier et harmoniser les notions juridiques floues** comme « nuisance », « comportement dérangeant » ou « atteinte à l'ordre public » (en les accompagnant de définitions précises et contextualisées).
- **Réviser les règlements contenant des formulations stigmatisantes**, notamment ceux visant certains groupes sociaux.
- **Abroger les règlements à risque de discrimination**, notamment ceux visant des publics précarisés (ex. : interdiction de consommation d'alcool en rue, mendicité).
- **Favoriser les convocations et les rencontres** pour contextualiser les faits, comme cela est favorisé à **Louvain-la-Neuve**, où les personnes sont invités à être systématiquement entendues avant toute sanction.
- **Créer un guichet unique et/ou un formulaire simplifié** pour permettre aux personnes en situation de vulnérabilité ou de la structure accompagnante de demander une adaptation de leur sanction, avec un **droit de recours rapide.**

## **c) Niveau de l'application sur le terrain**

- Encourager le **droit de défense, la médiation comme réponse systématique** pour les **mineur-es et majeur-es**

4 Projet AWAY. 2017. *Déjudiciarisation et justice restauratrice : l'expérience de la justice juvénile en Belgique*. Rapport national belge. DEI-Belgique. <https://kutt.it/4hBKTa>

5 Soit les dépôts illégaux de déchets, les nuisances sonores, les nuisances causées par les animaux (chiens non tenus en laisse, par exemple), la propreté et les dommages aux biens meubles et immeubles.

- Mettre à disposition un **formulaire** permettant aux citoyen·nes de demander une adaptation de l'amende en fonction de leur situation.
- **Appliquer les dispositions avec discernement, en tenant compte de l'absence d'alternatives concrète** (ex. : pas de toilettes publiques, pas d'abris accessibles, automédication en contexte d'addiction).
- Ne **pas procéder au paiement immédiat** pour les personnes sans adresse en Belgique, afin d'éviter toute pression discriminatoire fondée sur la fortune ou la nationalité.
- Porter **attention aux risques de discrimination dans les dossiers individuels**, en particulier ceux liés aux rassemblements, à l'affichage ou au refus d'obtempérer, notamment dans les communes ciblant les jeunes (ex. : politiques à l'égard des « *hangjongeren* »).

## Axe 3 – Gouvernance

**Objectif : Renforcer la transparence, l'accessibilité et l'impartialité du dispositif SAC**

La gouvernance des SAC soulève des enjeux majeurs en matière de transparence, d'accès à l'information et d'impartialité. Deux dimensions sont particulièrement sensibles : l'accessibilité à l'information et à la justice d'une part, et les risques de conflits d'intérêts dans l'organisation institutionnelle d'autre part.

### 3.1 Accès à l'information et à la justice

L'absence d'information claire, accessible et compréhensible limite la capacité des personnes concernées à comprendre les règles, à anticiper les sanctions et à exercer leurs droits. Ces obstacles sont particulièrement marqués pour les publics en situation de vulnérabilité : illettrisme, fracture numérique, barrière linguistique, isolement social, etc.

#### a) Niveau normatif / réglementaire

- **Définir des standards minimaux d'accessibilité :**
  - Traductions systématiques dans les langues les plus parlées localement (en plus des langues nationales : arabe, turc, anglais, portugais, italien).
  - Diffusion multicanale en langage clair sur la procédure SAC : sites communaux, bulletins, vidéos, affiches.
  - Obligation d'affichage dans les lieux de passage (bibliothèques, maisons de quartier, centres médicaux, etc.).
- **Préserver et renforcer les caractéristiques fondamentales du dispositif SAC :**
  - **Proximité** : maintien du FS au niveau communal, garantissant une connaissance fine du contexte local.

- **Accessibilité** : étendre le droit à une défense orale ou écrite, sans obligation de représentation par un·e avocat·e, pour toutes les amendes, y compris routières et inférieures à 70 € (ou 150 € selon les évolutions législatives), afin d'éviter toute discrimination fondée sur la fortune.
- **Simplicité** : procédure administrative allégée, avec transmission directe du procès-verbal.

## b) Niveau politique / gestion communale

- **Renforcer les partenariats avec les structures de première ligne (CPAS, maisons de quartier, associations d'aide juridique...)** pour accompagner les personnes dans la compréhension et la gestion de leur dossier SAC.

## c) Niveau de l'application sur le terrain

- **Former les acteur·ices communaux·les** aux réalités sociales (illettrisme, analphabétisme, précarité numérique, diversité linguistique et culturelle), afin d'adapter leur posture et leur communication (ex. : formation volontaire d'acteur·ices communaux·ales menée à Louvain-la-Neuve sur l'analphabétisme).
- **Améliorer l'information en ligne** (ex. : site web de [Bruxelles-Ville](#) ou de [Leuven](#)) voire envisager une plateforme régionale harmonisée, avec des FAQ spécifiques par commune (ex. : distinction entre SAC et taxe).
- **Co-construire des supports explicatifs visuels, simplifiés** (infographies, vidéos, fiches illustrées avec pictogrammes) **et multilingues** (traduits dans les langues les plus couramment parlées et en langues des signes) avec les acteurs de première ligne (maisons de quartier, CPAS, centres d'alphabétisation, écoles, services d'aide à la jeunesse...). (ex. : [fiche vulgarisée sur les SAC du Service droit des jeunes](#), 2021).
- **Diversifier les canaux de communication** (physiques, numériques, en présentiel ou à distance) pour garantir l'accessibilité à l'information, en tenant compte des usages et contraintes des publics vulnérables.
- **Élaborer un modèle de courrier d'avertissement standardisé**, rédigé en langage clair, pour faciliter la compréhension des droits et des démarches.
- **Installer une signalétique explicite** dans les lieux où certaines infractions sont fréquentes, afin de prévenir les comportements sanctionnables (ex. : panneaux de sensibilisation aux dépôts clandestins autour de l'ULB à Ixelles).

## 3.2 Conflits d'intérêts et impartialité institutionnelle

Le cumul, par les communes, des fonctions de législateur local, d'autorité de constat, d'instruction et de perception des amendes soulève des risques de partialité. Ces risques sont accrus par la pression financière liée aux recettes SAC et par l'externalisation croissante à des prestataires privés (ex. : caméras ANPR pour zones semi-piétonnes).

## a) Niveau normatif / réglementaire

- **Réorganiser certains volets des SAC à un niveau supra-communal (provincial ou fédéral)**, notamment pour les services de médiation et les infractions les plus courantes, afin de garantir une plus grande neutralité et uniformité dans le traitement des dossiers. Cette réorganisation pourrait s'accompagner de la création de services distincts dédiés à l'instruction et à la sanction, séparés des services chargés du constat ou de la rédaction des règlements. L'idée étant de renforcer l'indépendance des FS et des médiateurs, en évitant les conflits d'intérêts liés à la concentration des fonctions au sein d'une même administration. → Une modalité possible est la **mutualisation** entre communes, avec des bureaux de proximité pour maintenir l'accessibilité territoriale tout en assurant une autonomie institutionnelle renforcée.
- **Interdire explicitement le cumul entre une taxe et une sanction administrative pour un même fait générateur** (ex. : dépôt de sac-poubelle hors horaire), **et proscrire le recours à la taxe dans ce cadre**. Il convient de supprimer le recours à la taxe dans ce type de situation et de privilégier exclusivement la SAC, car elle relève d'un cadre juridique répressif qui garantit des droits fondamentaux à la défense. À l'inverse, la taxe, en tant que mécanisme fiscal, ne prévoit aucune de ces garanties.
- **Encadrer strictement le recours à des prestataires privés**, afin de préserver l'intérêt général et les garanties procédurales.

## b) Niveau politique / gestion communale

- **Détacher l'application des SAC de tout objectif budgétaire**, pour éviter les logiques de rendement.
- Créer un **comité éthique SAC**, composé de citoyen·nes, juristes et professionnel·les du social, chargé d'émettre des avis sur les règlements et de suivre les décisions.
- Développer des **outils numériques mutualisés, transparents et contrôlés publiquement** (ex. : *deliberations.be*).

## c) Niveau de l'application sur le terrain

- Promouvoir une **lecture qualitative des chiffres SAC** : une diminution des infractions peut être le signe d'une meilleure prévention, et non d'un échec. *Exemple* : À Ixelles, la baisse des SAC ANPR doit être perçue comme un succès (meilleur respect du code de la route).
- Mettre en place une **vérification systématique pour éviter la double peine (taxe + SAC)** (ex. : collaboration entre services comme à Bruxelles-Ville afin de vérifier que la SAC incivilité – propreté public n'est pas combinée à la taxe).

## Axe 4 – Évaluation

**Objectifs : Assurer un suivi rigoureux des effets du dispositif SAC et renforcer la vigilance face aux risques de discriminations dans son application.**

L'évaluation du dispositif SAC reste **aujourd'hui largement insuffisante**. Les données disponibles sont souvent fragmentaires, non harmonisées entre communes, et difficilement exploitables pour identifier d'éventuelles inégalités structurelles ou discriminations dans l'application des sanctions. Cette opacité nuit à la transparence, limite la capacité d'ajustement des politiques publiques et affaiblit la confiance des citoyen·nes dans le système.

### a) Niveau normatif / réglementaire

- **Harmoniser les catégories d'infractions SAC à l'échelle nationale**, via une nomenclature commune, pour permettre une évaluation statistique cohérente et comparative entre communes.
- **Intégrer les dimensions sociales et les droits fondamentaux** dans l'évaluation quinquennale du dispositif SAC, notamment par la **collecte systématique de données désagrégées** selon des critères pertinents (âge, genre, origine, situation socio-économique, lieu de résidence, lieu d'infraction, etc.), dans le respect du RGPD.
- **Rendre obligatoire un rapport annuel sur les SAC**, incluant des données désagrégées citée ci-dessus, pour assurer un suivi régulier et transparent.
- **Mettre en place une procédure standardisée de signalement des discriminations**, accessible aux personnes concernées et aux structures d'accompagnement, comprenant :
  - La possibilité pour la personne verbalisée de **contacter directement le ou la fonctionnaire sanctionnateur·ice** pour demander des explications, formuler un recours ou signaler un traitement inéquitable, avec un **délai raisonnable de réponse** et la possibilité de recourir à une médiation.
  - La possibilité pour la personne verbalisée de **signaler la situation à des instances indépendantes**, qui peuvent l'accompagner dans ses démarches et analyser la situation sous l'angle des droits fondamentaux (telles que Unia, la Ligue des droits humains, les services d'aide juridique, les CPAS ou les services d'aide à la jeunesse...).
  - Un **registre anonymisé des signalements**, permettant une analyse statistique des cas de discrimination potentielle.
  - Un **mécanisme de retour d'information vers les communes**, pour améliorer les pratiques locales et prévenir les discriminations systémiques.
  - Pour les structures comme Unia : **formaliser une procédure de traitement des plaintes SAC**, incluant :

- La collecte des documents pertinents (PV, courriers, justificatifs) ;
- La demande d'accès au dossier administratif ;
- En cas de mineur·e, la coordination avec le service de médiation pour garantir un accompagnement adapté.

## **b) Niveau politique / gestion communale**

- Créer un **observatoire communal ou intercommunal des SAC**, chargé du suivi, de l'évaluation et de la remontée des bonnes pratiques.
- **Élaborer des indicateurs d'impact social** des sanctions (ex. : recours aux alternatives, effets sur les publics vulnérables).
- **Mettre en place une veille interne sur les risques de discrimination**, en lien avec les services de prévention, de médiation et les acteurs sociaux.

## **c) Niveau de l'application sur le terrain**

- **Assurer un suivi systématique des signalements de discrimination**, à chaque étape : verbalisation, traitement du dossier, médiation. Il est essentiel de créer une traçabilité de ces signalements pour en évaluer la fréquence, la nature et les réponses apportées.
- **Documenter les processus d'encodage**, avec des critères clairs et standardisés pour garantir la qualité et la comparabilité des données.
- **Encourager les retours d'expérience entre acteur.ice.s** (prévention, sanction, médiation, accompagnement social), spécifiquement dédiées à l'analyse des pratiques en matière d'égalité de traitement, à l'identification de biais potentiels et à l'amélioration continue des procédures pour prévenir les discriminations.