

Janvier 2021

45

Sofie Gotelaere
Elodie Schils

Recherche portant sur les pratiques en matière de médiation dans le cadre des sanctions administratives communales

Rapport final

Promoteur :
Alexia Jonckheere

POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE
BETER SAMEN LEVEN

SPP INTÉGRATION SOCIALE
MIEUX VIVRE ENSEMBLE



Direction opérationnelle de criminologie

Operationele directie criminologie

Nationaal Instituut voor criminalistiek en criminologie

Institut National de criminalistique et de criminologie

Table des matières

Liste des abréviations utilisées	4
Introduction	5
1. Présentation du projet de recherche.....	6
1.1. L’objet de la recherche commanditée par le SPP Intégration sociale et ses objectifs	6
1.2. L’organisation du travail de recherche et ses adaptations.....	7
2. Le processus de médiation : des normes et des acteurs	9
2.1. Le contexte d’origine des sanctions administratives communales	9
2.1.1. <i>L’action administrative pour pallier aux insuffisances de l’action pénale</i>	<i>9</i>
2.1.2. <i>Les pouvoirs et la responsabilisation des communes.....</i>	<i>11</i>
2.2. La construction progressive d’un cadre légal pour les SAC	11
2.2.1. <i>La loi initiale du 13 mai 1999</i>	<i>11</i>
2.2.2. <i>Les lois du 7 mai 2004 et du 17 juin 2004</i>	<i>12</i>
2.2.3. <i>La loi de réparation du 20 juillet 2005</i>	<i>14</i>
2.2.4. <i>La nouvelle loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales.....</i>	<i>14</i>
2.2.5. <i>Les changements normatifs dans le contexte de la crise sanitaire</i>	<i>18</i>
2.3. Les acteurs principaux du processus de médiation.....	19
2.3.1. <i>Le médiateur</i>	<i>19</i>
2.3.2. <i>Le fonctionnaire sanctionnateur</i>	<i>21</i>
2.3.3. <i>Le ministère public</i>	<i>22</i>
3. Les méthodes de recueil des données.....	24
3.1. Le recueil de données documentaires.....	24
3.2. La réalisation d’entretiens.....	24
3.2.1. <i>Préparation des entretiens.....</i>	<i>25</i>
3.2.2. <i>Difficultés rencontrées</i>	<i>26</i>
3.2.3. <i>Entretiens réalisés</i>	<i>26</i>
3.3 Les focus groupes	27
3.3.1. <i>Les focus groupes entre médiateurs</i>	<i>27</i>
3.3.2. <i>Les focus groupes mixtes</i>	<i>28</i>

4. Les enjeux traversant le quotidien professionnel des médiateurs.....	30
4.1. La place accordée à la victime dans le processus de médiation	30
4.1.1. <i>Pratiques actuelles relatives à l'information de la victime</i>	31
4.1.2. <i>Victimes d'une infraction SAC : quelle indemnisation ?.....</i>	33
4.1.3. <i>Procédures administrative et pénale : quelle place pour le citoyen ?.....</i>	34
4.1.4. <i>La commune en tant que victime (et partie ?).....</i>	37
4.2. La charge de travail des acteurs du processus de médiation.....	38
4.2.1. <i>La charge de travail sous l'angle de vue des médiateurs.....</i>	39
4.2.2. <i>La charge de travail sous l'angle de vue des fonctionnaires sanctionneurs.....</i>	41
4.2.3. <i>La charge de travail sous l'angle de vue du parquet.....</i>	43
4.3. Les relations professionnelles entre les acteurs.....	44
4.3.1. <i>Collaborations entre fonctionnaires sanctionneurs et médiateurs</i>	45
4.3.2. <i>Collaborations entre fonctionnaires sanctionneurs et magistrats du parquet.....</i>	52
4.3.3. <i>Collaborations entre médiateurs et magistrats du parquet</i>	55
4.4. L'importance du rôle des services de police et des autorités locales	56
4.4.1. <i>Les services de police.....</i>	56
4.4.2. <i>Les villes et communes.....</i>	62
4.5. Les infractions mixtes dans la procédure des SAC	65
4.5.1. <i>Procédure pour les infractions mixtes.....</i>	66
4.5.2. <i>Impact des infractions mixtes</i>	70
4.6. Points d'attention supplémentaires.....	75
4.6.1. <i>Objectifs de la législation</i>	75
4.6.2. <i>Formation.....</i>	76
4.6.3. <i>Rapport d'évaluation de la médiation</i>	78
4.6.4. <i>Imposition d'une amende administrative après une médiation réussie</i>	79
4.6.5. <i>Liste des infractions pour la médiation locale.....</i>	81
5. Attentes en termes d'évolution(s) du cadre normatif et des pratiques.....	83
5.1. Aménager la place des victimes au sein de la procédure administrative	84
5.1.1. <i>L'information de la victime</i>	84
5.1.2. <i>L'indemnisation de la victime.....</i>	85
5.2. Améliorer le calibrage des dossiers orientés en médiation	86
5.3. Favoriser des relations de qualité entre les acteurs pour renforcer leur collaboration	89

5.3.1. Visibiliser davantage les fonctions, valoriser le statut, améliorer la transparence des activités du fonctionnaire sanctionnateur.....	89
5.3.2. Organisation de temps d'échange entre acteurs.....	91
5.4. Reconnaître l'importance du rôle de la police et des autorités communales.....	93
5.4.1. Structurer le rôle de la police en précisant les tâches à accomplir	93
5.4.2. L'importance de la mobilisation des politiques locales et de la communication de leur orientation	96
5.5. L'implication des différents acteurs dans la politique des infractions mixtes	97
5.6. Les points d'attention pour consolider le dispositif dans son ensemble	99
5.6.1. La formation initiale et continue de l'ensemble des intervenants	99
5.6.2. L'identité professionnelle des acteurs.....	100
5.6.3. L'introduction d'adaptations procédurales au processus des SAC et de la médiation	100
5.6.4. Sensibiliser et informer la population générale	103
Conclusion et recommandations	105
Bibliographie	110

Liste des abréviations utilisées

AR	Arrêté royal
art.	Article(s)
ASBL	Association sans but lucratif
DO	Direction Opérationnelle
CEDH	Cour européenne des Droits de l'Homme
EUR	Euro(s)
FS	Fonctionnaire sanctionnateur
FSC	Fonctionnaire sanctionnateur communal
FSP	Fonctionnaire sanctionnateur provincial
IFJ	Institut de Formation Judiciaire
INCC	Institut National de Criminalistique et de Criminologie
PGV	Politique des Grandes Villes
PV	Procès-verbal
RGP	Règlement Général de Police
SAC	Sanction Administrative Communale
SPF	Service Public Fédéral
SPP	Service Public de Programmation
UVCW	Union des Villes et Communes de Wallonie

Introduction

La recherche portant sur les pratiques de médiation observables dans le cadre des sanctions administratives communales a été commanditée par le Service 'Politique de lutte contre la pauvreté et cohésion urbaine' du Service Public de Programmation (SPP) Intégration sociale et exécutée par une équipe de recherche de la Direction Opérationnelle (DO) Criminologie de l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie (INCC), entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2020.

Le présent document constitue le rapport final de la recherche.

Le projet y est tout d'abord décrit : ses objectifs, en lien avec les compétences dévolues au SPP Intégration sociale, l'organisation du travail de l'équipe de recherche mais également, le contexte particulier de sa réalisation, en pleine crise sanitaire (1). Nous contextualisons ensuite le processus de médiation au sein de la politique des sanctions administratives communales, par une présentation du cadre légal dans lequel il s'inscrit et des acteurs en charge de son application (2). La méthodologie mise en œuvre par l'équipe de recherche est alors exposée afin d'éclairer le lecteur sur les moyens d'enquête mis en œuvre pour rassembler les données nécessaires à l'analyse des pratiques (3). Au vu de la richesse du matériel recueilli mais compte tenu également du temps relativement court imparti pour la réalisation du projet (10 mois de recherche), nous avons choisi de sélectionner certains résultats qui sont dès lors plus particulièrement présentés dans le présent rapport (4). Ils sont au nombre de cinq et concernent la place de la victime dans le processus de médiation, la charge de travail des acteurs intervenant dans ce processus, les relations professionnelles entre les différents intervenants que sont les médiateurs, les magistrats du parquet et les fonctionnaires sanctionneurs, le rôle joué par la police et les villes et communes et enfin, la problématique particulière des infractions mixtes. A la suite de ces cinq thématiques, nous abordons également certains points d'attention transversaux qui appellent à ne pas être occultés, en restant dans l'ombre des cinq thématiques ayant davantage fait l'objet d'analyses. Une dernière partie du rapport est alors consacrée à une reprise analytique des nombreuses attentes des acteurs du terrain en termes d'évolutions du cadre normatif et des pratiques ; il s'agit là de pointer un certain nombre d'axes de travail auxquels il nous paraît essentiel d'accorder une attention certaine (5). C'est à partir de ces attentes et des analyses réalisées au sein de l'équipe de recherche que celle-ci a pu formuler en conclusion des recommandations. Ces dernières étaient attendues par le commanditaire de la recherche ; elles sont à comprendre comme autant de pistes de travail dont tant les acteurs publics que les professionnels du terrain sont invités à se saisir pour mettre en réflexion les pratiques actuelles de médiation et les faire, le cas échéant, évoluer.

Tous nos remerciements s'adressent au Service 'Politique de lutte contre la pauvreté et cohésion urbaine' qui non seulement a fait confiance à notre équipe de recherche en lui confiant le projet mais qui a également facilité sa réalisation, grâce à la disponibilité sans faille des personnes qui l'ont suivi, la fluidité des contacts et la transmission en toute transparence de précieuses informations. Le comité d'accompagnement a également joué son rôle, un rôle important, en offrant à l'équipe de recherche un espace de discussion et de réflexion autour des orientations du projet ; que chacun de ses membres en soit vivement remercié. Enfin, une telle recherche n'aurait pu être menée sans les professionnels du terrain et les médiateurs en particulier. Merci pour la confiance accordée et pour le dialogue que nous avons pu nouer. Nous espérons que ce rapport permette autant de nourrir des réflexions sur les pratiques des uns et des autres que de participer à l'accroissement des connaissances scientifiques en termes de médiation locale.

1. Présentation du projet de recherche

Mené à l'initiative du Service 'Politique de lutte contre la pauvreté et cohésion urbaine' du SPP Intégration Sociale, le projet de recherche s'est focalisé sur le travail des médiateurs financés par ce SPP dans le cadre de la politique des sanctions administratives communales (SAC). Il visait ainsi à rendre compte de leurs pratiques, observables sur l'ensemble du territoire belge, dans des configurations assez diversifiées sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir. Nous présentons ici l'objet de la recherche et les objectifs qui lui ont été assignés (1.1.), ainsi que l'organisation du travail de l'équipe de chercheurs. Nous soulignons dans ce cadre les circonstances particulières qui ont marqué la réalisation de l'enquête. Celle-ci avait à peine commencé que la crise sanitaire liée au COVID-19 a éclaté en Belgique, amenant l'équipe à revoir le dispositif de recherche envisagé. Nous en rendons compte ici, dans la mesure où le processus de recueil de données en a été particulièrement affecté (1.2.).

1.1. L'objet de la recherche commanditée par le SPP Intégration sociale et ses objectifs

En Belgique, les communes ont le droit, à certaines conditions, d'instaurer des peines ou des sanctions administratives en cas d'infractions aux règlements ou ordonnances approuvés par le conseil communal¹. Il s'agit bien d'une possibilité qui leur est offerte. En pratique, elles ont quasiment toutes souscrit à ce système de réaction rapide à l'égard des problèmes locaux, en particulier pour ce qui concerne les nuisances et autres comportements jugés inappropriés².

Quatre sanctions administratives ont été prévues par le législateur : une amende administrative s'élevant au maximum à 175 euros (pour les mineurs d'âge) ou 350 euros (pour les majeurs), la suspension administrative d'une autorisation ou d'une permission délivrée par la commune, le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune et enfin, la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif. En ce qui concerne l'amende administrative, deux mesures alternatives peuvent être prévues par la commune, à savoir la prestation citoyenne et la médiation locale³. En ce qui concerne les mineurs d'âge, si le conseil communal décide qu'ils peuvent faire l'objet d'une amende administrative, il doit obligatoirement prévoir un processus de médiation les concernant⁴. Pour les adultes, ce processus n'est pas obligatoire. Les communes en font-elles néanmoins usage ? A l'issue d'une enquête menée en 2016-2017, le SPP Intégration sociale estime qu'une majorité importante de communes ont prévu la procédure de médiation dans le cadre des SAC (Wargnies, 2018, 8-9).

Le service de la Politique des Grandes Villes (PGV) du SPP Intégration sociale est chargé de l'exécution de ce volet de l'action administrative consacrée à la médiation locale⁵. Il agit notamment par voie de conventions établies avec les villes et communes sur la base desquelles il participe directement au

¹ Article 2 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales.

² Voir pour la région wallonne le rapport sur l'enquête lancée en mars 2017 par l'UVCW concernant l'utilisation des sanctions administratives par les communes wallonnes, accessible sur le site de l'UVCW <https://www.uvcw.be/espaces/police/334.cfm>, consulté le 3 septembre 2020. Pour la région flamande, voir Rasschaert, 2019.

³ Article 4 de la loi du 24 juin 2013 précitée.

⁴ Article 18 de la loi du 24 juin 2013 précitée.

⁵ Voir l'arrêté royal du 28 janvier 2014 établissant les conditions et modalités minimales pour la médiation prévue dans le cadre de la loi relative aux Sanctions administratives communales (SAC).

financement des médiateurs locaux. Actuellement, une trentaine de médiateurs agissent sur l'ensemble du territoire national⁶. Le service PGV soutient l'activité des médiateurs, notamment par l'organisation régulière de réunions de concertation entre médiateurs ou l'élaboration de notes de clarification sur l'exercice de leurs missions. Des journées d'étude sont également organisées ; la dernière d'entre elles fut consacrée à la place de la victime dans le processus de médiation locale (SPP Intégration sociale, 2019). C'est également dans le but de soutenir l'activité des médiateurs que le service PGV a conçu le présent projet de recherche. Il vise principalement à documenter les pratiques actuelles de médiation locale, en ce compris les "bonnes pratiques" mais également les difficultés que rencontrent les médiateurs dans l'exercice de leur fonction. Deux points d'attention ont d'emblée été pointés par le commanditaire : d'une part, les conséquences de l'introduction des infractions mixtes dans les procédures aboutissant à des sanctions administratives communales et d'autre part, les relations qu'entretiennent médiateurs et fonctionnaires sanctionneurs, notamment pour interroger les freins éventuels qu'ont ces relations sur l'application de la médiation locale.

1.2. L'organisation du travail de recherche et ses adaptations

La recherche a été réalisée entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2020.

Deux chercheuses ont été chargées de son exécution : Elodie Schils, francophone, en charge de l'enquête dans la partie sud du pays (à mi-temps du 1^{er} mars au 31 octobre ; puis à temps plein jusqu'au 31 décembre 2020) et Sofie Gotelaere, néerlandophone, en charge de l'enquête dans la partie nord du pays (à mi-temps du 1^{er} mars au 31 août ; puis à temps plein jusqu'au 31 décembre 2020).

Sur la base d'un premier constat selon lequel la recherche scientifique n'a (quasiment) pas interrogé jusqu'à présent les pratiques relatives à la médiation dans le cadre des SAC, l'équipe de recherche a construit un dispositif d'enquête visant à documenter et analyser ces pratiques de médiation par une approche inductive et compréhensive, combinant successivement analyse documentaire, entretiens exploratoires et focus groupes. Il a également été envisagé de recourir à une analyse de dossiers de médiation et à des entretiens approfondis autour de situations-problèmes mais la crise sanitaire a amené l'équipe de recherche à revoir ces méthodes de récolte de données et à privilégier les trois premières ci-avant mentionnées.

La recherche a en effet débuté le 1^{er} mars 2020, quelques jours avant que le gouvernement fédéral belge n'active un plan de crise à la suite de l'épidémie de COVID-19. Un certain nombre de mesures de distanciation sociale ont été imposées à la population dans son ensemble dans le but de prévenir la propagation des infections (Cellule d'évaluation du Conseil national de sécurité, 2020). Ces mesures ont eu un impact sur les recherches scientifiques en cours. Certains chercheurs ont ainsi témoigné de la difficulté d'enquêter sur le terrain : en effet, en temps de pandémie, « le travail de terrain est réduit à l'espace de confinement lui-même » (Gwiazdzinski, 2020, 6). Le télétravail (lorsqu'il est possible) est devenu la norme et les réunions à distance fortement recommandées. L'équipe de recherche a donc dû s'adapter et ce, dès l'entame du projet puisqu'il a fallu faire face aux difficultés d'accès aux connaissances scientifiques, les commandes de livres ayant été interrompues à l'INCC, tandis que nombre d'éditeurs et de bibliothèques suspendaient temporairement leurs activités. En outre, il n'était plus possible d'envisager des rencontres en face à face avec les professionnels du terrain, également amenés à revoir leurs pratiques de travail. Techniquement, il n'a pas été difficile de faire usage d'outils autorisant quand même les communications, téléphones et ordinateurs

⁶ Voir le site <https://www.mi-is.be/fr/mediation>, consulté le 3 septembre 2020.

principalement. Les vidéoconférences ont été privilégiées car, par la combinaison de l'image et du son, elles permettent de reproduire les conditions des entretiens en face à face. Mais elles n'ont pas toujours été possibles (par exemple, en cas de mauvaise connexion à Internet), c'est pourquoi un certain nombre d'entretiens ont également été menés par téléphone ou via un questionnaire électronique. La question qui demeure est celle de la capacité de ces outils à participer à la construction d'une relation de confiance nécessaire aux entretiens de recherche. Ceux-ci supposent en principe la présence physique du chercheur auprès de l'interviewé et des conditions telles que la personne interviewée se sente libre de déployer sa pensée, sans que l'expression de celle-ci ne soit infléchie par les interventions du chercheur (Haas, Masson, 2006).

Les mesures de distanciation sociale ont également eu un impact sur l'organisation des focus groupes et leur déroulement. Nous avons fait le choix de les organiser à distance, puisqu'il n'était pas possible de faire autrement en raison du contexte sanitaire. Cette organisation particulière a inmanquablement eu un impact sur le déroulement de l'étude et pose également la question des données recueillies par cette méthode. Ce qui distingue un focus groupe d'un entretien en face à face, ce sont les interactions entre participants (e.a. Kitzinger, 1994). Comment les favoriser alors qu'une proximité physique ne relie pas les participants ? Des études ont déjà été menées sur les particularités des focus groupes organisés à distance, par rapport à ceux qui se tiennent classiquement en présence des participants. Elles montrent que la distance entre les participants les amènent à se sentir moins impliqués dans le dispositif. Il y a par ailleurs moins de réactions (approfondies) aux commentaires des autres participants et le chercheur qui anime le groupe est amené à intervenir davantage afin que la discussion se poursuive. Les dynamiques sont différentes selon les deux types d'organisation, les problèmes techniques (tels que les retards) peuvent être frustrants et des facteurs externes ou des distractions (telles que la présence de la famille) peuvent également influencer le déroulement des échanges. En outre, les stimuli visuels sont limités par l'écran de l'ordinateur, le logiciel et la vitesse de téléchargement, ce qui rend l'observation du langage corporel encore plus difficile (Maria Murgado-Armenteros *et al.*, 2012), (Janghorban *et al.*, 2014). Ces analyses nous ont incitées à limiter le nombre des participants aux focus groupes qui ont dû être organisés à distance. Malgré cette limitation du nombre de participants, nous avons constaté la difficulté à maintenir un certain niveau d'interactions entre les participants et de profondeur dans les réflexions. Il a ainsi été difficile de reproduire, comme la méthode le préconise, « les types d'échanges spontanés qui peuvent s'observer dans la vie quotidienne » (Leclerc *et al.*, 2011). C'est sans doute la fluidité des échanges qui a été la plus difficile à garantir dans ces conditions particulières. Nous estimons néanmoins que sur les thématiques que nous souhaitons approfondir au cours des focus groupes, la saturation recherchée a été atteinte, en ce que la méthode n'a plus permis de recueillir d'éléments nouveaux (e.a. Drapeau, 2004).

Le choix d'organiser à distance aussi bien les entretiens que les focus groupes a eu certaines conséquences que nous avons tenté d'objectiver et de prendre en compte en adaptant le dispositif d'enquête. Ce choix, quelque peu contraint, a certes entraîné diverses difficultés mais il présente également quelques avantages, déjà soulignés par la littérature comme la flexibilité que la communication à distance offre en termes de temps et de lieu, de même que son moindre coût par rapport aux rencontres en présentiel, plus onéreuses (en raison, par exemple, de frais de déplacement) (Rezabek, 2000).

2. Le processus de médiation : des normes et des acteurs

La médiation locale a été pensée comme faisant partie du dispositif plus global des sanctions administratives communales au sein duquel elle a été positionnée dans une niche somme toute assez réduite, à savoir celle de l'alternative à l'amende administrative. Ce positionnement n'est pas sans conséquence puisque, comme nous le verrons, la médiation locale ne peut dès lors être que marquée par la rationalité en jeu dans le cadre des sanctions administratives, comme l'est la médiation pénale à l'égard de la sanction pénale (Mantovan, Mosconi et Vianello, 2005).

Nous allons d'abord situer le contexte dans lequel les sanctions administratives communales (SAC) ont été établies et en particulier, les problèmes qu'elles étaient appelées à résoudre (2.1). Nous exposerons ensuite les différentes étapes législatives qui ont été nécessaires avant d'aboutir au cadre normatif actuellement en vigueur (2.2). Enfin, parce qu'ils sont au cœur de la présente recherche, nous veillerons à présenter les différents acteurs qui interviennent tout au long du processus de médiation (2.3).

2.1. Le contexte d'origine des sanctions administratives communales

La loi du 13 mai 1999⁷ relative aux sanctions administratives dans les communes a introduit plusieurs articles dans la nouvelle loi communale en y organisant la possibilité pour le Conseil communal de prévoir des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements et ordonnances. Le législateur a considéré que la situation qui était alors observée n'était guère cohérente : les communes pouvaient adopter des règlements de police et établir des sanctions pénales à l'encontre de leurs violations mais les parquets considéraient qu'au regard de l'ensemble des affaires dont ils avaient à traiter, ces violations n'avaient que peu d'importance ; elles étaient ainsi régulièrement classées sans suite. Les communes n'avaient donc pas les moyens de faire appliquer les politiques qu'elles pouvaient légitimement décider sur leur territoire. Le législateur a dès lors considéré que les sanctions administratives étaient la solution à cette problématique (Patouossa, 2016). Il a ainsi renforcé l'autonomie des autorités locales en les autorisant à sanctionner elles-mêmes les infractions à leurs règlements par le biais de sanctions administratives (Devroe, 2015). Ce faisant, il s'est inscrit dans une tendance largement observable à l'échelle internationale, de renforcement d'un Etat administratif et de développement conséquent de sanctions administratives⁸.

Nous allons reprendre successivement les principales raisons sous-jacentes qui ont présidé à l'instauration de cette voie administrative de traitement des infractions (2.1.1), avant d'examiner les conséquences qui en ont résulté (2.1.2).

2.1.1. L'action administrative pour pallier aux insuffisances de l'action pénale

La création de sanctions administratives pour pallier aux lacunes des sanctions pénales est à comprendre dans le contexte de la fin des années 1990 caractérisées par une série de réformes dites de modernisation des services publics, privilégiant une approche par « sédimentation

⁷ Loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes.

⁸ A un point tel que le Conseil de l'Europe a adopté diverses résolutions et recommandations pour encadrer cette tendance. Voir en particulier la recommandation R(91)1 adoptée par le Conseil des ministres le 13 février 1991 sur les sanctions administratives.

institutionnelle », consistant à ajouter des éléments novateurs dans certaines institutions pour changer ce qui ne peut l'être ou que difficilement (Thelen, 2003/2004). En l'espèce, l'institutionnalisation d'une voie administrative de traitement des infractions d'intérêt communal visait principalement à résoudre trois types de problèmes : le classement sans suite par le parquet de ce type d'infraction, la lutte contre « les manquements à la convivialité, c'est-à-dire à la vie en communauté » (Jacobs et Masset, 2014, 175) et enfin, les lacunes de la politique répressive communale.

Le peu de suivi donné par le parquet aux dossiers relatifs à des infractions locales est ainsi une des raisons qui a justifié la création des SAC. Il s'agissait de favoriser l'application effective des règlements communaux à travers une politique de poursuites et de condamnations des auteurs ne les respectant pas. Jusqu'alors, les procédures aboutissaient rarement à des poursuites et encore moins fréquemment à des condamnations. C'est la charge de travail soutenue des magistrats du parquet mais également des juges du fond et des tribunaux qui en était la cause, comme le soulignait le législateur dans son exposé des motifs, estimant que c'est à juste titre qu'ils consacrent leurs moyens limités aux formes de criminalité les plus graves⁹. L'absence de poursuites par le parquet, voire de condamnations, ont également eu des effets sur les services de police qui, par anticipation de l'absence de suites utiles, ne dressaient plus de procès-verbaux (PV) pour de tels faits. Ainsi, les règlements communaux n'étaient pas appliqués en pratique, ce qui a suscité et entretenu un vaste sentiment d'impunité qui a érodé la confiance du public dans les services de police et le système judiciaire (Raeymaekers, 2011).

Une autre raison ayant motivé l'adoption de SAC est le problème des nuisances qui aurait été particulièrement à l'origine d'un sentiment d'insécurité croissant au sein de la population (Van Gool, 2015). Le premier moniteur de sécurité de 1997¹⁰ a ainsi joué un rôle important dans la genèse de la législation sur les SAC, en révélant l'attention de la population envers la dite « petite criminalité » et des comportements comme les nuisances sonores, les déjections de chiens dans la rue, la destruction des cabines téléphoniques ou des abris de bus, etc. Ces différents comportements peuvent être décrits comme des faits qui sont agaçants et qui causent des torts mais qui ne constituent pas en soi des infractions (Raeymaekers, 2011). Il a toutefois été jugé essentiel de prendre ces problèmes en considération car la qualité de la vie à l'échelle locale est essentielle, à la fois pour la cohésion sociale et le bien-être général de la population (Van Gool, 2015).

Enfin, une dernière raison qu'il nous semble importante à épingler est la volonté qui avait été alors exprimée en termes de consolidation des compétences de police de l'autorité communale. Un double problème se posait dans les années 1990, à savoir un manque d'application des règlements de police qui alimentait un sentiment d'insécurité et le pouvoir alors réduit des autorités communales en termes d'adoption de mesures réglementaires. L'article 135, §2, de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988 prévoit qu'une des missions essentielles des communes est « de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ».

⁹ Chambre des Représentants, *Exposé des motifs, Doc.parl.*, sess. ord. 1998-1999, 49-2031/1, pp. 1-2.

¹⁰ Pour les résultats de ce premier moniteur de sécurité, voir http://www.moniteurdesecurite.policefederale.be/assets/pdf/1997/reports/fedenl_1997.pdf.

2.1.2. Les pouvoirs et la responsabilisation des communes

C'est dans ce contexte particulier d'un déficit d'application des règlements communaux de police, d'un sentiment d'insécurité croissant et de pouvoirs locaux limités que le gouvernement fédéral a recherché fin des années 1990 un instrument pour s'attaquer rapidement et efficacement au « problème des nuisances » (Van Gool, 2015) et a donc choisi le dispositif des SAC pour soulager le ministère public et les tribunaux pénaux. Le législateur entendait alors que ce dispositif permette de répondre rapidement, visiblement et efficacement aux nuisances (Raeymaekers, 2011). En outre, il s'agissait par-là d'opter également pour une procédure administrative considérée comme plus légère pour le contrevenant, puisque la sanction n'est pas prononcée par un tribunal pénal ni *a fortiori* inscrite au casier judiciaire. Ces avantages, tant pour une bonne administration de la justice¹¹ que pour les citoyens concernés¹², ont également été explicitement reconnus par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Dès lors que le législateur avait opté pour un traitement administratif des atteintes à la vie locale, il a paru évident de confier leur organisation au pouvoir communal. Les communes, en tant qu'autorités de première ligne, étaient déjà compétentes pour faire respecter la paix et la sécurité publiques et elles disposaient déjà de compétences pour instaurer des peines de police dans ce contexte (Van Heddegem, 2006). Les spécificités locales, ancrées dans le territoire et la culture des lieux, recommandaient qu'elles puissent ainsi non seulement adapter leurs réglementations à ces spécificités mais aussi de veiller elles-mêmes à leurs applications. Le législateur leur a donc donné les outils nécessaires pour mener une politique criminelle locale à part entière (Van Gool, 2015). Les communes se sont ainsi vues attribuer une compétence étendue leur permettant de déterminer localement quelle forme de nuisance devrait être combattue, et en même temps, elles se sont vues confier la responsabilité d'imposer les sanctions qu'elles estiment adéquates.

2.2. La construction progressive d'un cadre légal pour les SAC

Le champ d'application de la loi sur les sanctions administratives communales s'est construit et élargi au fil du temps. Nous présentons ici les différentes étapes de cette extension progressive et les différents motifs qui y ont présidé, en portant davantage notre attention sur les principales thématiques examinées dans ce rapport, à savoir les relations entre médiateurs et fonctionnaires sanctionnateurs et les conséquences de l'introduction des infractions mixtes dans la procédure relative aux SAC.

2.2.1. La loi initiale du 13 mai 1999

Le 10 juin 1999, le moniteur belge publiait la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives communales. Comme précisé ci-avant, cette première loi instituant les SAC a introduit dans la nouvelle loi communale du 24 juin 1988 de nouvelles attributions pour le conseil communal : il pourra désormais prévoir des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements et ordonnances, à moins qu'une loi, décret ou ordonnance n'ait prévu une sanction pénale ou

¹¹ CEDH 21 février 1984, arrêt 8544/79, *Öztürk c/Duitsland*, §49 ; CEDH 25 août 1987, arrêt 9912/82, *Lutz c/Duitsland*, §57 ; CEDH 29 avril 1988, arrêt 10328/83, *Belilos c/Zwitserland*, §68.

¹² CEDH 8 juin 1976, *Engel et autres c/ Pays-Bas*, arrêt 5100/71, §80.

administrative¹³. Il s'agit donc d'attributions qui ne lui sont conférées que par défaut ; le conseil communal n'a aucun pouvoir si la question a déjà été traitée par un autre niveau de pouvoir.

Quatre types de sanctions administratives ont été introduits par la loi du 13 mai 1999 :

- l'amende administrative s'élevant au maximum à 250 euros
- la suspension administrative d'une autorisation ou permission délivrée par la commune
- le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune
- la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif.

Seule l'amende administrative impose l'intervention d'un fonctionnaire spécifiquement désigné par la commune : le fonctionnaire sanctionnateur. La suspension administrative, le retrait administratif ainsi que la fermeture administrative sont du ressort du collège des bourgmestre et échevins. Il a toutefois fallu attendre 2001 pour que des amendes puissent être effectivement prononcées par les fonctionnaires sanctionneurs, en raison de l'adoption tardive de l'arrêté précisant leur procédure de désignation (Patouossa, 2016, 12). Mais la législation de 1999 n'a guère eu de succès. De nombreuses critiques ont été formulées, en particulier quant au caractère imprécis de certaines notions comme celle de dérangement public (Molitor, 2001, 162) mais également au vu du champ d'application limité des nouvelles dispositions, en raison de l'impossibilité pour les communes d'agir pour des comportements déjà réprimés par ailleurs (Bouvier, 2004). Ceci explique que les formes les plus courantes de nuisances publiques comme les décharges illégales de déchets, le tapage nocturne, l'abandon d'excréments de chiens sur la voie publique... n'ont pu être incluses dans de nombreux règlements de police (Van Gool, 2015).

2.2.2. Les lois du 7 mai 2004 et du 17 juin 2004

Sous l'impulsion du Gouvernement, des modifications substantielles furent apportées en 2004 à la législation relative aux SAC et ce, par deux lois successives, la première du 7 mai et la seconde du 17 juin 2004. Les modifications ont principalement visé une extension du champ d'application des SAC, en particulier par une dépénalisation de certaines infractions (a), par l'introduction d'une possibilité inédite de combiner sanctions pénales et sanctions administratives (b), par la faculté de sanctionner des mineurs d'âge au moyen de sanctions administratives (c) et enfin, par l'introduction de la procédure de médiation (d). Ces quatre modifications sont brièvement expliquées ci-dessous.

a) La dépénalisation de certains comportements

L'un des changements les plus importants introduit en 2004 fut la dépénalisation des infractions du titre X du livre II du code pénal et du décret-loi du 29 décembre 1945 interdisant les inscriptions sur la voie publique¹⁴. Les comportements visés par ces dispositions n'étaient en pratique que peu, voire jamais, poursuivis par le ministère public. Leur dépénalisation permettait *de facto* aux autorités locales de déterminer si elles souhaitent les interdire sur leur territoire et en organiser elles-mêmes la répression, étant entendu que si elles ne le faisaient pas (et tant qu'elles ne le faisaient pas) à travers un règlement communal, les comportements dépénalisés constatés sur leur territoire n'étaient plus sanctionnables (Raeymaekers, 2011). Il en résulta un « émiettement » de la politique communale

¹³ Art. 119bis de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988.

¹⁴ Voir l'article 4 de la loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale.

sécuritaire, chaque autorité communale étant désormais libre de ses orientations (Andersen, 2014, 2).

b) L'introduction d'une nouvelle catégorie d'infractions : les infractions mixtes

Un deuxième changement important a été la création de la catégorie des infractions dites mixtes. Elles concernent des comportements qui sont et restent constitutifs d'infractions pénales mais qui, dans le même temps, peuvent être sanctionnés administrativement par les autorités communales. Les infractions mixtes peuvent donc faire l'objet tant de sanctions administratives que pénales. Le législateur a toutefois laissé au pouvoir judiciaire le droit de choisir l'orientation du dossier. Ce n'est donc qu'en cas de décision négative du parquet (refus d'assurer un traitement pénal à l'infraction) ou en cas d'absence de décision du parquet que la voie administrative pourra être initiée, pour autant bien entendu que l'infraction soit visée par un règlement ou une ordonnance de la commune.

Les § 7 et 8 de l'article 119bis de la nouvelle loi communale décrivent la procédure à suivre : quand le parquet reçoit un procès-verbal relatif à des faits constitutifs à la fois d'une infraction pénale et d'une infraction administrative, il dispose d'un délai d'un mois, à compter du jour de la réception de l'original du procès-verbal, pour informer le fonctionnaire sanctionnateur (FS) de l'ouverture d'une information ou d'une instruction judiciaire ou que des poursuites ont été entamées. Cette communication rend impossible l'amende administrative par le FS. Celui-ci ne peut d'ailleurs infliger une amende administrative avant l'échéance du délai d'un mois, sauf s'il a déjà été informé par le parquet de sa décision de ne pas réserver de suite pénale au fait. Passé le délai d'un mois, les faits ne pourront être sanctionnés que de manière administrative. L'introduction d'infractions mixtes vient ainsi rompre avec le principe ayant présidé au choix de dépénaliser certains comportements, à savoir la non-coexistence de deux types de répression concurrents (Van Gool, 2015).

c) La possibilité de sanctionner administrativement un mineur d'âge

Une troisième innovation cruciale contenue dans les loi de 2004 est l'extension du champ d'application des SAC aux mineurs d'âge ayant atteint l'âge de seize ans. Cette extension de la loi était souhaitée par certains qui soulignaient leur implication dans des faits de nuisance publique et de petite criminalité mais pour d'autres, il était loin d'être évident de sanctionner ces mineurs d'âge de la même manière que des adultes (Van Gool, 2015). Au cœur du débat se trouvait à nouveau le sentiment d'impunité mais il n'était pas certain qu'il puisse raisonnablement justifier l'application des SAC aux mineurs d'âge (Vandresse, 2003, 13). Celle-ci a donc été autorisée, moyennant quelques aménagements pour préserver l'approche protectionnelle caractéristique de la justice de mineurs¹⁵. Ainsi par exemple, une procédure de médiation doit être prévue par les communes qui envisagent de sanctionner administrativement un mineur d'âge alors que, comme nous le verrons ci-après, cette procédure est facultative pour les majeurs¹⁶.

¹⁵ L'application des SAC aux mineurs d'âge reste une exception au principe selon lequel les personnes de moins de 18 ans ne peuvent être punies de la même façon que les personnes majeures, seules des mesures de détention, de protection ou d'éducation pouvant leur être imposées. Pour rendre cela possible, l'article 38bis de la loi sur la protection de la jeunesse a été modifié par la loi du 7 mai 2004.

¹⁶ Pour les autres mesures de protection relatives aux mineurs d'âge, voire e.a. Patouossa, 2016, 15.

d) L'introduction d'un processus de médiation comme mesure alternative aux SAC

Un dernier changement important introduit par les lois de 2004 concerne la possibilité pour les communes de prévoir une procédure de médiation dans le cadre des sanctions administratives. Dans la plupart des cas, l'existence de nuisances publiques était vue comme le signe d'une atteinte au tissu social. Partant du constat que la sanction, aussi nécessaire qu'elle soit parfois, n'apporte pas toujours une réponse durable à cette atteinte, le législateur a introduit le nouveau mode de résolution des conflits dans la procédure des SAC, en le rendant facultatif pour les contrevenants adultes mais obligatoire pour les mineurs d'âge.

2.2.3. *La loi de réparation du 20 juillet 2005*

Il existe deux lois du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses ; l'une d'entre elles modifie le régime des sanctions administratives de façon substantielle. La principale modification apportée par cette loi dite de réparation a été le rétablissement de certaines infractions du titre X, livre II du code pénal. L'abolition du titre X du livre II du code pénal en 2004 signifiait en effet que les infractions visées pouvaient être commises en toute impunité si les communes n'avaient pas inclus ces infractions dans leurs règlements de police. Plus encore, si des jeunes de moins de 16 ans commettaient ces infractions, aucune poursuite n'était alors envisageable. *A fortiori*, aucune mesure de détention, de protection ou d'éducation ne pouvait (plus) être imposée, car la dépenalisation signifiait que ces infractions étaient soustraites au droit pénal, à la loi sur la protection de la jeunesse et à l'application du droit administratif (Raeymaekers, 2011).

Le législateur a donc décidé de repénaliser certaines infractions qui avaient été dépenalisées en 2004¹⁷, au moyen de la loi de réparation. Ces infractions ont été regroupées sous la rubrique "infractions mixtes" et réintroduites dans l'article 119bis, §2 de la nouvelle loi communale. Il en a également profité pour revoir la procédure relative aux mineurs d'âge, modifier une série de délais, préciser les règles en cas de concours d'infractions, etc. (Ramelot, 2007).

2.2.4. *La nouvelle loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales*

Finalement, la dernière réforme d'ampleur de la législation date de 2013. A travers cette nouvelle loi, le législateur visait une clarification des procédures ; il a par ailleurs introduit davantage de garanties juridiques, comme nous allons le voir ci-après.

a) Les mesures alternatives à l'amende

Le législateur de 2013 a étendu les mesures alternatives permettant d'éviter l'amende administrative. Il visait ainsi à offrir aux autorités communales la possibilité de combiner l'application de la loi avec un objectif de réparation et mettait l'accent, dans le cadre de la lutte contre les nuisances, sur la prévention, la pédagogie, le dialogue et la cohésion sociale¹⁸. Nous présentons ci-après les trois mesures alternatives du dispositif des SAC, à savoir la médiation locale, la prestation citoyenne et l'implication parentale. Au vu de l'objet de la présente étude, nous développerons davantage la première de ces mesures, à savoir la médiation locale.

¹⁷ Cela concerne les articles 559, 1-, 561, 1-, 563, 2- et 563, 3-.

¹⁸ Circulaire du 22 juillet 2014 explicative de la nouvelle réglementation relative aux sanctions administratives communales.

- *La médiation locale*

Le législateur a revu en 2013 le champ d'application de la médiation, nouvellement rebaptisée locale, ainsi que la procédure.

La médiation locale est désormais définie comme « une mesure permettant au contrevenant, grâce à l'intervention d'un médiateur, de réparer ou d'indemniser le dommage causé ou d'apaiser le conflit »¹⁹. L'objectif sous-jacent est d'amener les parties elles-mêmes à chercher ensemble une solution à la situation conflictuelle, en étant soutenues et guidées dans ce processus par un médiateur (SPP Intégration sociale, 2017). La solution envisagée peut revêtir différentes formes, par exemple, un règlement financier du dommage, une compensation symbolique (contrepartie limitée) ou encore, la formulation d'excuses. Par ailleurs, le dialogue entre les parties peut également être complété par une forme de service communautaire ou une forme de bénévolat marquant la responsabilité sociale de l'auteur et considérée par la victime comme suffisante en termes de réparation symbolique (Van Gool, 2015). Au-delà de ses effets en termes de responsabilisation et de sensibilisation, la médiation peut également avoir un effet en termes pédagogique (Dumarey, 2016, 32).

Par ailleurs, la loi du 24 juin 2013 empêche désormais le fonctionnaire sanctionnateur d'agir en tant que médiateur²⁰. Mais c'est à lui que revient la décision de proposer une médiation au contrevenant majeur, à condition que ce dernier marque son accord et qu'une victime ait été identifiée. D'autres conditions sont prévues, comme le fait que la procédure de médiation soit prévue dans la réglementation de la commune. En cas de contrevenants mineurs d'âge, le processus de médiation doit être proposé par le fonctionnaire sanctionnateur²¹. A leur demande, les parents, tuteurs ou personnes en charge du mineur d'âge peuvent également l'accompagner lors de la médiation²². Un avocat peut également être présent (Jacobs et Masset, 2014, 205). Dans tous les cas, l'acceptation de l'offre de médiation et le consentement à l'accord final sont entièrement laissés à la libre appréciation du contrevenant (et de la victime).

Enfin, le législateur de 2013 a décidé que lorsque le fonctionnaire sanctionnateur constate la réussite de la médiation, il ne peut plus infliger d'amende administrative²³. Il ne pourra donc proposer une prestation citoyenne ou imposer une amende administrative que lorsque la proposition de médiation est refusée ou en cas d'échec de la médiation.

- *La prestation citoyenne*

L'article 4, §2, 1°, de la nouvelle loi définit la prestation citoyenne comme étant « une prestation d'intérêt général effectuée par le contrevenant au profit de la collectivité ». Elle peut être proposée par le fonctionnaire sanctionnateur au contrevenant, en lieu et place de l'amende administrative.

¹⁹ Article 4, §2, 2°, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales (ci-après « loi SAC »).

²⁰ Art. 6, §3, de la loi SAC.

²¹ Art. 18, §2, de la loi SAC.

²² Art. 18, §3, de la loi SAC.

²³ Art. 13, §1er, de la loi SAC. Cette possibilité existait auparavant, en raison de la distinction pouvant être faite en la sanction et la réparation des dommages.

Cette prestation citoyenne ne peut excéder trente heures²⁴; le contrevenant a six mois après la décision du fonctionnaire sanctionnateur pour l'exécuter. Elle consiste concrètement en une formation et/ou une prestation non rémunérée. Lorsque le fonctionnaire sanctionnateur constate que la prestation a été exécutée, il ne peut plus infliger d'amende administrative. Contrairement à la médiation, le fonctionnaire sanctionnateur n'est pas obligé de proposer une prestation citoyenne aux mineurs d'âge.

- *La procédure d'implication parentale*

La procédure d'implication parentale n'a été instaurée par le législateur que pour les contrevenants mineurs d'âge²⁵. Elle est facultative et est initiée par le fonctionnaire sanctionnateur, préalablement à l'offre de médiation ou de prestation citoyenne ou encore et, le cas échéant, à l'imposition d'une amende administrative.

Concrètement, le fonctionnaire sanctionnateur informe, par lettre recommandée, les personnes en charge du mineur des faits qui lui sont reprochés. Il les invite à s'exprimer par rapport à ces faits, par écrit ou oralement et à lui faire part des éventuelles mesures éducatives qui seraient à prendre. Il peut également demander à les rencontrer, en présence du mineur. Après avoir obtenu ces informations et avoir éventuellement rencontré le jeune et ses parents, le fonctionnaire sanctionnateur peut décider soit de clore la procédure à ce stade (s'il est satisfait de la rencontre avec les parents et/ou des mesures éducatives proposées par ceux-ci), soit d'entamer la procédure administrative²⁶.

b) Un cadre normatif particulier pour les mineurs d'âge

Le législateur de 2013 a décidé d'abaisser l'âge minimal à partir duquel le système des SAC pourrait désormais être appliqué, de 16 ans à 14 ans. Les communes ont le choix de faire usage (ou non) de cet abaissement de seuil, tout comme elles restent libres de décider d'instaurer des sanctions administratives sur le territoire de leur commune.

Pour les mineurs d'âge, les garanties procédurales spécifiques de l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale ont été maintenues par le législateur de 2013. Ainsi, le mineur doit toujours être assisté par un avocat. S'il se voyait imposer une amende administrative, il est par ailleurs expressément prévu que ses parents soient civilement responsables du paiement de cette amende²⁷. En ce qui concerne la procédure d'implication parentale, elle n'a pas été rendue obligatoire par le législateur (voir ci-dessus) mais il semble certain que son usage est fortement recommandé dans les communes ayant décidé d'imposer des SAC dès 14 ans. C'est ce qui ressort d'une circulaire du SPF Intérieur du 22 juillet 2014, laquelle indique ceci : « Il y a lieu de souligner qu'il n'existe pas d'obligation d'appliquer la procédure d'implication parentale, c'est une faculté laissée au fonctionnaire sanctionnateur. Cependant, il convient d'insister sur le fait que cette procédure favorise la responsabilité parentale et met à l'honneur l'aspect pédagogique du système », cette dernière phrase étant soulignée en gras.

²⁴ Art. 10 de la loi SAC.

²⁵ Art. 17 de la loi SAC.

²⁶ Art. 17, §1 à 3 de la loi SAC.

²⁷ Art. 14 de la loi SAC.

Enfin, une obligation générale d'information a été prévue par le législateur. Tous les moyens de communication doivent être mobilisés pour que les habitants de la commune soient bien au fait des comportements qui peuvent être le cas échéant punis au moyen de sanctions administratives²⁸.

c) Des modifications en termes de délai et de montant maximum de l'amende

La nouvelle loi de 2013 a fixé le délai de prescription endéans lequel une sanction administrative peut être imposée à six mois, à compter de la date à laquelle les faits ont été constatés²⁹. A l'expiration de ce délai, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut donc plus décider d'imposer une sanction administrative. Une seule exception à ce délai est prévue, lorsqu'une médiation ou une prestation citoyenne a été proposée ; le délai est dans ces cas porté à douze mois. Cette modification législative avait été voulue car les contraintes de temps constituaient jusqu'alors un obstacle majeur au succès des mesures alternatives. C'est aussi pour contrer cette difficulté que le législateur a décidé de doubler le délai dès qu'une proposition de médiation ou une proposition de prestation citoyenne intervient (Van Gool, 2015).

Le législateur de 2013 a également adapté les montants de l'amende maximale. Ceux-ci ont été augmentés de 250 à 350 euros pour les adultes et de 125 à 175 euros pour les mineurs³⁰. C'est le fonctionnaire sanctionnateur qui décide du montant imposé *in concreto*, tout en devant respecter le principe général de la proportionnalité de la sanction au fait commis, rappelé à l'article 7 de la loi de 2013.

d) Modification relative aux infractions mixtes

Un autre changement important de la loi du 24 juin 2013 concerne la liste des infractions mixtes. Une nouvelle catégorie d'infractions mixtes a été ajoutée, à savoir une catégorie relative à des infractions dites d'arrêt et de stationnement, ce qui amène à distinguer dorénavant quatre catégories différentes d'infractions SAC. Nous en proposons une vue d'ensemble ci-après.

- *Infractions dites du premier type*

Il s'agit d'infractions purement administratives qui ont été entièrement dépenalisées ou qui n'ont jamais été incluses dans une disposition pénale. Elles concernent (i) les infractions au titre X du livre II du code pénal, à l'exception des infractions prévues par les articles 559, 1°, 561, 1° et 563, 2° et 3° ; et (ii) les infractions prévues par le décret-loi du 29 décembre 1954 interdisant les inscriptions sur la voie publique.

- *Infractions dites du deuxième type (infractions mixtes légères)³¹*

Les infractions de cette catégorie sont (et restent) énumérées dans le code pénal, mais elles peuvent également être sanctionnées par des SAC, sur base des règlements de police locale. Ce sont les faits prévus aux articles 461, 463, 526, 534*bis*, 534*ter*, 537, 545, 559, 1°, 561, 1°, 653, 2° et 3° et 563*bis* du code pénal. Toutefois, un système en cascade peut être utilisé pour imposer une sanction administrative si, dans le délai de deux mois, le parquet soit (i) n'a pas pris de décision,

²⁸ Art. 15 de la loi SAC.

²⁹ Art. 26, §1 à 3 de la loi SAC.

³⁰ Art. 4, §1, 1°, de la loi SAC.

³¹ Art. 3, 2°, de la loi SAC.

soit (ii) a décidé, pour des raisons d'opportunité, de ne pas engager de poursuites. Pour les infractions de cette seconde catégorie, la procédure SAC est automatiquement envisageable à défaut de réaction du ministère public dans le délai *ad hoc*.

- *Infractions dites du troisième type (infractions mixtes graves)*³²

Les infractions de cette catégorie ne sont pas non plus dépenalisées et peuvent donc être poursuivies en vertu du droit pénal ou administratif. Mais, à la différence des infractions relevant de la deuxième catégorie, la voie administrative n'est en l'espèce possible que si le ministère public donne explicitement son feu vert, dans un certain délai. Il s'agit des infractions visées aux articles 398, 448 et 521, § 3, du code pénal.

- *Infractions dites du quatrième type*³³

Il s'agit des infractions établies par les règlements généraux visés à l'article 1er, premier alinéa, de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, à l'exception des infractions qui ont lieu sur les autoroutes, et qui concernent notamment les arrêts et les stationnements ainsi que les infractions aux panneaux de signalisation C3 et F103 établies par les caméras automatiques visées à l'article 62 de la même loi. Le régime dérogatoire pour ce quatrième type d'infraction ne sera pas davantage abordé, étant fort éloigné de l'objet du présent rapport.

e) Le protocole d'accord

Une dernière modification importante introduite par la loi du 24 juin 2013 concerne l'introduction d'un nouvel outil, le protocole d'accord. Il s'agit d'un accord conclu entre le Procureur du Roi compétent et le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal³⁴.

La conclusion d'un tel protocole d'accord est facultative, sauf pour les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement et pour les infractions aux dispositions concernant certains panneaux de signalisation. Cela signifie qu'en l'absence d'un protocole d'accord pour ces catégories d'infractions, aucune de celles-ci ne peut être traitée sur le plan administratif, même si le règlement communal le prévoit. La circulaire précitée du SPF Intérieur du 22 juillet 2014 précise en outre qu'en « tout état de cause, bien que la conclusion d'un protocole d'accord ne soit pas obligatoire pour les autres infractions, elle est vivement conseillée ».

2.2.5. *Les changements normatifs dans le contexte de la crise sanitaire*

La crise sanitaire qui a éclaté en Belgique en mars 2020 a amené les diverses autorités du pays à adapter les normes en vigueur dans toute une série de matières. Les sanctions administratives communales n'y ont pas fait exception mais dans une certaine confusion. Un premier arrêté ministériel a en effet été adopté en urgence par le gouvernement fédéral, le 23 mars 2020³⁵; cet arrêté prévoyait notamment une série de règles à respecter au sein de la population pour freiner la propagation de la pandémie de COVID-19. Sur cette base, une série de bourgmestres ont décidé de

³² Art. 3, 1°, de la loi SAC.

³³ Art. 3, 3°, de la loi SAC.

³⁴ Voir l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les conditions et le modèle du protocole d'accord en exécution de l'article 23 de la loi relative aux sanctions administratives communales.

³⁵ Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

sanctionner les infractions à ces règles par le biais d'amendes administratives que le Collège des Procureurs généraux n'a pas manqué de juger illégales, le Collège estimant par ailleurs que « c'est la voie pénale qui garantit le mieux une répression uniforme, certaine, équitable et cohérente de ces infractions »³⁶. La presse de l'époque a largement donné écho aux tensions qui ont ainsi été perceptibles entre les pouvoirs locaux représentés par les bourgmestres et le pouvoir exécutif fédéral représenté par le ministre de la justice qui s'était rangé aux côtés du Collège des Procureurs généraux.

L'attribution des pouvoirs spéciaux au gouvernement fédéral³⁷ lui a néanmoins permis de clarifier très rapidement la situation par l'adoption d'un arrêté royal le 6 avril 2020³⁸. Celui-ci a rendu possible l'adoption de sanctions administratives communales (notamment des amendes) en cas de violation des mesures prises par le Gouvernement fédéral pour lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19 et décidait par ailleurs du caractère mixte de telles infractions.

En suite de cette nouvelle réglementation, le Collège des Procureurs généraux a modifié la circulaire qu'il avait préalablement adoptée sur les poursuites envisageables en cas de non-respect des règles liées au COVID-19. Depuis, il met régulièrement à jour ses directives, la législation adoptée dans ce contexte de crise sanitaire étant elle aussi très souvent modifiée³⁹. La dernière version révisée des directives du Collège date du 27 août 2020. Elle a un triple objet : la mise en œuvre judiciaire de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19⁴⁰, l'application de l'arrêté royal du 6 avril 2020 portant sur le non-respect des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 par la mise en place de sanctions administratives communales et la politique de poursuites relatives aux infractions aux arrêtés des bourgmestres et gouverneurs. L'accent y est mis sur la réaction pénale aux infractions, destinée à « compléter les approches pédagogiques et de police administrative qui seront mises en œuvre à cette même fin ».

2.3. Les acteurs principaux du processus de médiation

Les pratiques de médiation mises en œuvre dans le cadre de la procédure relative aux sanctions administratives supposent l'intervention de trois acteurs centraux, à savoir le médiateur local, le fonctionnaire sanctionnateur et le magistrat de référence du parquet désigné par le procureur du Roi.

2.3.1. Le médiateur

La médiation locale est menée, soit par un médiateur directement nommé en tant que tel, soit par un médiateur travaillant au sein d'un service de médiation⁴¹. Le premier médiateur est désigné par la

³⁶ « Confinement: les procureurs généraux s'opposent aux amendes communales », *Le Soir*, Dépêche Belga du 31/03/2020 à 17:08 (<https://plus.lesoir.be/291352/article/2020-03-31/confinement-les-procureurs-generaux-sopposent-aux-amendes-communales>, consulté le 3 septembre 2020).

³⁷ Par une loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19.

³⁸ Arrêté royal n° 1 du 6 avril 2020 portant sur la lutte contre le non-respect des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 par la mise en place de sanctions administratives communales.

³⁹ Une série de sites propose une recension des législations « COVID » régulièrement mise à jour. Voir par exemple <https://legalworld.wolterskluwer.be/fr/nouvelles/domaine/droit-en-general/coronavirus-resume-de-toutes-les-mesures-juridiques-prises-a-l-encontre-du-covid-19/> ou http://www.droitbelge.be/news_detail;

⁴⁰ Arrêté modifié par les arrêtés ministériels du 10 juillet, du 24 juillet, du 28 juillet et du 22 août 2020.

⁴¹ Art. 8 de la loi SAC.

commune tandis que le service de médiation est agréé par les autorités communales. En toute hypothèse, le médiateur doit travailler de manière strictement indépendante du fonctionnaire sanctionnateur ; il ne peut pas être sous sa direction et n'a pas à être évalué par lui⁴².

Le médiateur directement nommé en tant que tel peut être engagé par un contrat de travail ou être nommé à titre statutaire. Sauf exception (qui concerne les médiateurs locaux qui étaient déjà en service avant le 1er janvier 2014), il doit répondre à des exigences strictes en matière de casier judiciaire et de diplôme (niveau licencié/master). A défaut d'un diplôme *ad hoc*, le médiateur peut être engagé dans la fonction s'il peut se prévaloir d'une expérience professionnelle jugée pertinente et équivalente à trois ans de travail à temps plein dans une fonction de médiateur⁴³. Le médiateur doit en outre avoir suivi, au plus tard deux ans après l'entrée en fonction, une formation d'au moins 20 heures⁴⁴. Cette formation peut être organisée par le SPP Intégration sociale ou être dispensée par les écoles provinciales ou régionales d'administration, ou par un organisme de formation reconnu par la Commission fédérale de médiation. Elle porte sur les principes généraux du droit pénal, les principes et la pratique de la médiation, la législation relative aux sanctions administratives communales avec une attention particulière accordée aux compétences et responsabilités du médiateur, ainsi qu'aux droits et devoirs des citoyens dans les lieux accessibles au public et enfin, la gestion de conflits, y compris la gestion positive de conflits avec les mineurs. Enfin, il est à noter que le législateur a autorisé spécifiquement une commune à engager un médiateur, chargé par ailleurs par d'autres communes d'effectuer pour elles également des tâches de médiation.

Le service de médiation doit être organisé en asbl (ses statuts doivent comporter la médiation comme objet social) et avoir conclu une convention avec les autorités communales pour pouvoir faire de l'accompagnement dans le cadre de la médiation locale⁴⁵. L'agrément communal a une durée maximale de cinq ans mais pourra être renouvelé sur demande. Les travailleurs employés par l'asbl pour exercer les tâches de médiateur doivent répondre aux mêmes conditions que les médiateurs directement nommés en tant que tels (voir *supra*). Toutefois, à la différence du médiateur, le service de médiation doit envoyer chaque année à la commune un rapport d'activités qui lui est destiné, décrivant au minimum le nombre de dossiers traités pour cette commune, une explication sur la façon selon laquelle ces dossiers ont été traités, les difficultés rencontrées, des suggestions d'amélioration quant aux dossiers et aux relations avec la commune et les services locaux en charge de la prévention et de la sécurité et enfin, des propositions relatives à la lutte contre les incivilités et à l'information des citoyens sur cette question⁴⁶.

Tout médiateur doit accomplir les différentes tâches suivantes : l'élaboration et le suivi de toutes les étapes des procédures de médiation, sur mission du fonctionnaire sanctionnateur ; l'éventuel choix et la détermination des modalités de la prestation citoyenne accomplie par les mineurs, en cas de refus ou d'échec de la médiation ; la participation, en tant que médiateur, à la politique locale de prévention des nuisances ; la rédaction de rapports d'activités de sa propre initiative ou sur demande des autorités communales, ces rapports, validés par les autorités communales, étant destinés au Service

⁴² Art. 8 de l'arrêté royal du 28 janvier 2014 établissant les conditions et modalités minimales pour la médiation prévue dans le cadre de la loi relative aux Sanctions administratives communales (SAC).

⁴³ Art. 1er, dernier alinéa et art. 6, 2°, et 4°, de l'arrêté royal du 28 janvier 2014 précité.

⁴⁴ Art. 6, 3°, de l'arrêté royal du 28 janvier 2014 précité.

⁴⁵ Art. 3 de l'arrêté royal du 28 janvier 2014 précité.

⁴⁶ Art. 3 de l'arrêté royal du 28 janvier 2014 précité.

Politique des Grandes Villes du SPP Intégration Sociale (mais le contenu n'est pas précisé par l'arrêté royal du 28 janvier 2014, à la différence du rapport mentionné ci-dessus) et enfin ; le suivi d'actions, d'initiatives et de réglementations qui ont un impact sur la politique de prévention et de sécurité des autorités locales et supra-locales.

Enfin, le positionnement professionnel des médiateurs est réglementairement balisé autour des principes suivants : libre consentement (pour les majeurs, le choix de donner suite à la proposition de médiation repose entièrement entre les mains des parties elles-mêmes ; les parties prenantes peuvent, dans toutes les phases de la procédure de médiation, décider d'y mettre fin) ; confidentialité (le médiateur doit utiliser, d'une manière adéquate et en concertation avec les parties, les informations qui apparaissent lors d'une médiation. Ce qui est dit en entretien de médiation ne peut être utilisé en dehors du processus même de médiation) ; transparence (les possibilités et limitations de la procédure de médiation sont indiquées aux parties dans leur contexte juridique) et ; neutralité et indépendance (le médiateur veille à un équilibre entre les parties à la médiation et tient compte de leurs exposés). Ces principes d'action sont textuellement mentionnés dans l'arrêté royal du 28 janvier 2014 précité.

2.3.2. Le fonctionnaire sanctionnateur

La loi du 24 juin 2013 sur les sanctions administratives communales prévoit explicitement que le fonctionnaire sanctionnateur ne peut être en même temps la personne qui constate les infractions administratives et le médiateur. Mais elle admet qu'il puisse agir en cette qualité pour plusieurs communes⁴⁷.

C'est toujours le conseil communal qui désigne qui est le fonctionnaire sanctionnateur de la commune, soit parmi le personnel (contractuel ou statutaire) communal ou les structures qui en dépendent, soit parmi le personnel provincial. C'est ainsi qu'un fonctionnaire sanctionnateur peut également être secrétaire communal. Toutefois, par exception et en raison d'un conflit d'intérêt évident, il ne peut pas être le directeur financier de la commune⁴⁸. Si le conseil communal demande au conseil provincial de proposer un fonctionnaire provincial pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur communal, c'est ce fonctionnaire que le conseil communal désignera pour infliger les amendes administratives sur son territoire.

Des exigences en termes de formation ont été posées dans un arrêté royal du 21 décembre 2013⁴⁹. Le fonctionnaire sanctionnateur doit ainsi avoir une formation en droit, en étant par exemple titulaire d'un diplôme de bachelier en droit ou de bachelier en pratique judiciaire ou encore d'une maîtrise en droit. Il devra en outre avoir suivi une formation de 20 heures, dispensée par les organismes agréés pour la formation des agents de police ou par les écoles provinciales ou régionales d'administration. Cette formation porte sur les principes généraux du droit pénal, la législation relative aux sanctions administratives communales et la gestion de conflits, y compris la gestion positive de conflits avec les mineurs.

⁴⁷ Art. 6, §3, de la loi du 24 juin 2013.

⁴⁸ Art. 5 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les conditions de qualification et d'indépendance du fonctionnaire chargé d'infliger l'amende administrative et la manière de percevoir les amendes en exécution de la loi relative aux sanctions administratives communales.

⁴⁹ Arrêté royal du 21 décembre 2013 précité.

Le fonctionnaire sanctionnateur dispose d'une autonomie décisionnelle ; il n'a aucune instruction à recevoir quant à la politique répressive qu'il mène à l'échelle communale⁵⁰. Il décide donc souverainement d'entamer (ou non) une procédure administrative. Celle-ci commence par l'envoi d'un courrier recommandé au contrevenant, lui précisant les faits reprochés et les droits procéduraux qu'il a en vue de sa défense (envoi de ses moyens de défense par lettre recommandée, assistance d'un avocat, consultation de son dossier, copie du procès-verbal de constat). Le fonctionnaire sanctionnateur est également tenu d'inviter le contrevenant à exposer oralement sa défense, sauf si l'amende administrative qu'il envisage n'excède pas les 70 euros⁵¹.

La procédure est susceptible de se clôturer de différentes façons. Comme la décision du fonctionnaire sanctionnateur doit être prise dans un délai de six mois à partir du jour de la constatation des faits (ou 12 mois en cas de prestation citoyenne et/ou de médiation), la procédure se clôture par prescription si aucune décision n'a été prise à l'issue de ce délai. S'il a orienté le dossier vers des mesures alternatives, il lui revient d'apprécier l'échec ou la réussite de la mesure choisie. En cas de réussite, de la médiation par exemple, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative mais en cas de refus de l'offre ou d'échec de la médiation, il pourra proposer une prestation citoyenne ou infliger une amende administrative⁵². A tout moment, il peut d'ailleurs décider de ne pas sanctionner une infraction constatée, par exemple à l'issue d'un entretien avec son auteur. S'il décide d'imposer une amende, le fonctionnaire notifie sa décision par lettre recommandée. Un recours, sur lequel nous ne nous étendrons pas ici, est possible devant le tribunal de police⁵³.

Notons encore qu'une procédure spécifique de perception immédiate est prévue pour les personnes physiques qui n'ont ni domicile ni résidence fixe en Belgique⁵⁴.

2.3.3. *Le ministère public*

Pour comprendre le rôle joué par le parquet dans la procédure SAC, il faut se référer aux quatre catégories d'infractions existantes depuis la nouvelle loi du 24 juin 2013. Le rôle du ministère public est différent selon les catégories envisagées et son importance est essentielle dans le cadre des infractions mixtes. Lorsqu'une infraction de cette nature est constatée, l'original du procès-verbal de constat est adressé au procureur du Roi, au plus tard dans les deux mois de la constatation, tandis qu'une copie est transmise au même moment au fonctionnaire sanctionnateur compétent de la commune où les faits se sont produits. Le magistrat du parquet dispose alors d'un délai de deux mois, à compter du jour de la réception de l'original du procès-verbal, pour informer le fonctionnaire sanctionnateur de la suite réservée au dossier : ouverture d'une information ou d'une instruction, poursuites judiciaires ou classement sans suite pour charges insuffisantes. Cette communication du magistrat au fonctionnaire sanctionnateur éteint pour ce dernier la possibilité d'imposer une amende

⁵⁰ Art. 4 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 précité.

⁵¹ Cette procédure est exposée aux articles 25 et suivants de la loi SAC.

⁵² Art. 13 de la loi SAC.

⁵³ Soulignons toutefois que, dans le contexte de la crise sanitaire, le manque d'informations relatives à l'existence de ce recours a été critiqué (Guillain et Nederlandt, 2020, 69).

⁵⁴ Art. 34 et suivants de la loi SAC.

administrative. Le fonctionnaire sanctionnateur doit bien entendu attendre l'expiration du délai de deux mois pour imposer une amende ou proposer une mesure alternative. Une fois ce délai atteint, seule la voie administrative reste possible. Toutefois, le fonctionnaire sanctionnateur peut agir avant l'échéance du délai si, avant l'expiration de celui-ci, le procureur du Roi ou l'un de ses substituts, sans remettre en cause la matérialité de l'infraction, a fait savoir qu'il ne réservera pas de suite aux faits⁵⁵. Dans le cadre de l'analyse du dossier, le magistrat du parquet doit vérifier si l'infraction a été correctement classée et si elle fait donc partie des infractions mixtes. Ce n'est que si cette vérification s'avère positive que le magistrat peut décider de poursuites pénales ou administratives.

La conclusion de protocoles d'accord entre le Procureur du Roi et le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal (voir *supra*) permet d'alléger cette procédure. Le modèle de protocole d'accord, tel qu'il figure dans l'arrêté royal sur les protocoles d'accord, précise entre autres que le procureur du Roi peut désigner un ou plusieurs « magistrats de référence SAC ». Ces magistrats de référence peuvent être contactés par les villes et les communes en cas de difficultés dans l'application de la législation ou du protocole d'accord ou encore, pour obtenir des informations sur les suites données à certains rapports officiels⁵⁶.

⁵⁵ Article 23 de la loi du 24 juin 2013.

⁵⁶ Arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les conditions et le modèle du protocole d'accord en exécution de l'article 23 de la loi relative aux sanctions administratives communales.

3. Les méthodes de recueil des données

Cette troisième partie présente les différentes méthodes utilisées afin de recueillir les informations souhaitées dans le cadre du projet de recherche. Nous avons d'abord eu recours au recueil de données documentaires (littérature scientifique et documents administratifs) (3.1) afin de préparer des entretiens avec les acteurs clés du processus de médiation, ces entretiens étant la seconde technique d'enquête mobilisée (3.2). Des focus groupes sont alors venus compléter le dispositif de recherche (3.3).

Nous rappelons ici que le dispositif d'enquête a dû être modifié à la suite de la crise sanitaire. Il comportait initialement trois phases : une phase exploratoire composée d'un recueil de données documentaires et d'entretiens visant à acquérir une première compréhension des pratiques de médiation, une phase d'enquête axée sur la réalisation de focus groupes réunissant médiateurs et fonctionnaires sanctionneurs et enfin, une phase d'approfondissement comprenant une analyse de dossiers et la réalisation d'entretiens axés spécifiquement sur la façon selon laquelle ces dossiers étaient traités. Le dispositif d'enquête a été adapté de façon pour le moins substantielle, afin de pouvoir, malgré la situation sanitaire, récolter un matériau suffisant pour rencontrer les objectifs de la recherche dans le délai imparti.

3.1. Le recueil de données documentaires

La durée du projet de recherche étant, dès le début, limitée dans le temps (10 mois), la récolte des données documentaires a elle aussi été réduite à l'essentiel, à savoir la prise de connaissance de la documentation fournie par les services du SPP Intégration sociale (comptes rendus de réunions entre médiateurs, actes de colloques, etc.) et une analyse succincte des articles scientifiques portant spécifiquement sur la médiation locale dans le cadre des SAC, ces articles étant assez peu nombreux. Cette double approche nous a notamment permis de préparer les guides d'entretien avec les acteurs clés du processus de médiation.

3.2. La réalisation d'entretiens

Nous rendons compte ici de l'organisation des entretiens, en ce compris des critères de diversification utilisés dans ce cadre. Pour préserver l'anonymat des acteurs ayant participé à notre enquête⁵⁷, nous avons utilisé un code d'appellation spécifique pour nommer les régions, provinces ainsi que les villes d'où ils sont issus et/ou au sein desquelles ils travaillent. Nous aurions pu identifier chaque répondant (R1, R2...) en fonction d'un numéro de ville (V1, V2...) ou de communes (C1, C2...). Mais pour rendre plus agréable la lecture du rapport, nous avons plutôt opté pour une transformation des régions du pays en *océans*, des provinces en des *groupements d'îles* et des villes en des *îles* appartenant à ces agglomérats d'îles. Nous ferons ainsi référence aux Océans Pacifique et Atlantique, aux îles des Canaries, des Caraïbes, des Açores, des Falkland etc. lesquelles regroupent un ensemble d'îles, celles-ci étant énumérées dans le tableau ci-après (tableau 1). Les répondants travaillant en région bruxelloise ont été intégrés aux océans et îles correspondant à leur langue maternelle.

⁵⁷ Nous avons fait signer à chaque participant un formulaire de consentement reprenant les conditions de participation au dispositif de recherche.

	<i>Groupements d'îles</i>	<i>Îles</i>
Océan Atlantique	Îles des Caraïbes	Île de la Barbade
		Santa Lucia
	Îles des Açores	Pico
		Terceira
	Îles des Canaries	La Gomera
	Îles Falkland	Île Barren
		Île George
	Îles Féroé	Fugloy
Océan Pacifique	Îles Hawaï	Maui
		Lanai
		Oahu
	Îles des Fidji	Vanua Levu
	Îles Cook	Atiu
	Îles Salomon	Île Santa Isabel
		Île Santa Cruz
	Îles du Vanuatu	/
	Îles Marshall	Majuro

Tableau 1 : Tableau reprenant les différents groupements d'îles et îles utilisés pour préserver l'anonymat des acteurs ayant participé à l'enquête.

3.2.1. Préparation des entretiens

Les premiers entretiens organisés l'ont été avec les médiateurs. Un mail collectif a tout d'abord été adressé à l'ensemble des médiateurs subsidiés par le SPP Intégration sociale, afin de solliciter de leur part un certain nombre de données : informations générales, coordonnées de contact, employeur, zone de travail (communal, pluri-communal, couvrant une ou plusieurs zones de police), noms des fonctionnaires sanctionneurs avec lesquels ils collaborent ainsi que leur statut (provincial ou communal). Grâce à ce mail, nous avons également récolté l'accord de chaque médiateur concernant leur éventuelle participation aux différentes activités de recherche prévues tout au long de l'étude (entretiens et focus groupes). 27 médiateurs sur 30 ont répondu à notre sollicitation, 4 d'entre eux nous indiquant néanmoins leur volonté de ne pas participer à notre enquête en raison notamment d'une fin de contrat. Sur la base des premières données ainsi obtenues, des demandes explicites d'entretien ont été envoyées par mail, cette fois tant à des médiateurs qu'à des fonctionnaires sanctionneurs et à des magistrats du parquet.

Nous avons privilégié des entretiens semi-directifs pour lesquels des guides d'entretien ont été conçus, sur la base de l'analyse documentaire préalablement réalisée. Trois canevas distincts ont été créés : un canevas spécifique aux médiateurs axé sur les relations entretenues avec les fonctionnaires sanctionneurs, un canevas à destination des fonctionnaires sanctionneurs ayant un double objet (les relations entretenues avec les médiateurs et l'impact de l'introduction des infractions mixtes dans la procédure SAC) et enfin, un dernier canevas pour les magistrats du parquet ciblant les infractions mixtes (procédure, objectifs) et leur collaboration avec les fonctionnaires sanctionneurs.

3.2.2. Difficultés rencontrées

En raison de la crise sanitaire, nous avons opté pour une méthodologie d'enquête adaptée à la contrainte du télétravail via des entretiens réalisés par téléphone ou par tout autre moyen d'appel vidéo (Skype et Cisco Webex).

La mise en place de cette méthode quelque peu inédite a entraîné certaines difficultés. En effet, du côté de l'océan Pacifique, de nombreux participants n'ont pas été réceptifs à ces méthodes d'entrevue virtuelle, en expliquant leurs réticences de diverses façons : quantité importante d'appels professionnels journaliers qui ne permet pas de monopoliser la ligne téléphonique, mauvaise connexion Internet à domicile, manque de temps ou encore absence de pièce fermée, à domicile, pour éviter les distractions lors de l'entretien (nuisances sonores ambiantes, jeunes enfants à proximité...). Nous pouvons également évoquer l'hypothèse d'une mésaise avec la technologie ou encore d'une augmentation des tâches effectuées sur ordinateur en raison de l'obligation de télétravail (imposée durant la crise sanitaire liée au COVID-19) et qui a créé une surcharge d'activités virtuelles quotidiennes. Une médiatrice a dès lors proposé de lui faire parvenir le canevas d'entretien par mail afin qu'elle puisse répondre aux questions par écrit. Nous avons accepté cette proposition, tout en laissant également cette possibilité aux autres participants. Au final, de nombreux acteurs de l'océan Pacifique ont été interrogés de cette manière⁵⁸. Cette adaptation de la méthode de récolte des données a permis de pallier aux difficultés explicitées ci-dessus ; elle a par ailleurs favorisé la réflexion des participants qui ont pu prendre le temps avant d'envoyer leurs réponses. Nous pensons que ces entretiens réalisés par écrit nous ont également permis d'obtenir des réponses plus rapidement que si nous avions dû convenir d'une date pour un entretien téléphonique ou virtuel. Du côté de l'océan Atlantique, une (courte) majorité de répondants ont été interviewés par téléphone, les autres l'ayant été par appel vidéo.

3.2.3. Entretiens réalisés

Nous avons réalisé au total 17 entretiens, qui nous ont permis d'interviewer 5 médiateurs, 10 fonctionnaires sanctionneurs et 5 magistrats du parquet⁵⁹. Tous les entretiens ont eu lieu entre le mois d'avril et le mois de juillet 2020.

Les critères de sélection des répondants ont été principalement d'une part, les fonctions exercées et d'autre part, la répartition géographique des lieux d'exercice de ces fonctions.

Le tableau ci-dessous (tableau 2) reprend l'ensemble des personnes interviewées et leurs caractéristiques. En ce qui concerne les fonctionnaires sanctionneurs (FS), nous avons distingué les fonctionnaires communaux (FSC) des fonctionnaires provinciaux (FSP). Pour les magistrats du parquet, nous avons distingué les substituts des procureurs du Roi. Nous avons enfin précisé les modalités de l'interview.

⁵⁸Les participants choisissant cette méthode ont été invités à fournir des réponses claires et détaillées ; à défaut, nous les avons recontactés par mail afin d'approfondir certaines explications moins développées.

⁵⁹ Nous signalons qu'un entretien s'est déroulé en présence de 3 fonctionnaires sanctionneurs et d'une médiatrice.

<i>Ancrage géographique</i>	<i>Fonction exercée par les interviewés</i>	<i>Ancrage géographique</i>	<i>Modalité de l'entretien</i>
Océan Pacifique	Médiatrice	Ile Santa Isabel	Entretien par écrit
	Médiatrice	Maui	Entretien par écrit
	FSP	Iles des Fidji	Entretien par écrit
	FSC	Majuro	Entretien par écrit
	3 FSC et 1 médiatrice	Lanai	Entretien réalisé à l'Hôtel de Ville
	FSC	Ile Santa Isabel	Entretien par écrit
	Procureur du Roi	Oahu	Entretien par téléphone
	Substitut SAC	Lanai	Entretien par Cisco Webex
Océan Atlantique	Médiatrice	La Gomera	Entretien par téléphone
	Médiatrice	Santa Lucia	Entretien par téléphone
	FSC	Fugloy	Entretien par téléphone
	FSC	Pico	Entretien par Cisco Webex
	FSP	Iles des Canaries	Entretien par téléphone
	FSC	Santa Lucia	Entretien par Cisco Webex
	Substitut SAC	Ile Barren	Entretien par Cisco Webex
	Substitut SAC	Iles des Açores	Entretien par Skype
	Substitut SAC	Fugloy	Entretien par téléphone

Tableau 2 : Tableau reprenant l'ensemble des personnes interviewées et leurs caractéristiques (fonction exercée, ancrage géographique et modalité de l'entretien)

Lorsque les entretiens se sont déroulés par vidéoconférence et/ou par téléphone, ils ont été enregistrés de manière audio et entièrement retranscrits verbatim.

3.3 Les focus groupes

Deux types de focus groupes ont été organisés : d'une part, des focus groupes rassemblant uniquement des médiateurs et d'autre part, des focus groupes mixtes, rassemblant médiateurs, fonctionnaires sanctionneurs, magistrats du parquet et agents de police, sans que les participants ne soient liés par une quelconque relation professionnelle. Ces focus groupes ont permis d'approfondir la diversité des pratiques locales, en particulier pour ce qui concerne les infractions mixtes. Par ailleurs, grâce aux échanges entre participants, ils ont également permis d'accroître notre compréhension des points forts et des points faibles de la médiation locale et d'approfondir les évolutions attendues. Enfin, ils ont également été l'occasion d'analyser les relations qui se jouent entre les différents acteurs impliqués dans la procédure de médiation locale (notamment celles entre les médiateurs et les fonctionnaires sanctionneurs communaux). Nous avons ainsi pu identifier les difficultés ainsi que les bonnes pratiques de collaboration entre ces deux protagonistes. De tels moments d'échange ont enfin permis de cerner certaines thématiques qu'il serait pertinent d'approfondir par la suite ou dans le cadre d'autre(s) projet(s).

3.3.1. Les focus groupes entre médiateurs

L'organisation des groupes de discussion était initialement prévue pour le mois de juin 2020, en présentiel comme il est d'usage en la matière. Cette organisation traditionnelle (en face à face) n'a pas été possible en raison des mesures sanitaires prises face au COVID-19. Nous avons dès lors décidé, après concertation et accord des membres du comité d'accompagnement de la recherche, d'organiser

à distance les deux premiers focus groupes entre médiateurs (un focus groupe francophone et un néerlandophone). La réorganisation de l'ensemble des focus groupes nous a notamment permis d'étendre quelque peu la phase des entretiens exploratoires et d'en réaliser davantage, ce qui s'est avéré pertinent eu égard à la richesse de ces entretiens en termes d'accroissement des connaissances.

Le recrutement des médiateurs pour les deux premiers focus groupes s'est déroulé par mail. Un canevas d'entretien collectif a été préalablement élaboré par les deux chercheuses afin d'assurer une certaine homogénéisation dans le déroulement des focus groupes. Il s'articulait autour de quatre thématiques : les pratiques de médiation locale, la collaboration avec les fonctionnaires sanctionnateurs, les infractions mixtes et un regard prospectif sur le devenir de la médiation locale. Avant que la réunion n'ait lieu, il a été demandé aux médiateurs de réfléchir aux bonnes pratiques et aux pratiques moins heureuses liées à ces quatre thèmes.

Les deux focus groupes entre médiateurs se sont déroulés à distance, par écrans d'ordinateurs interposés et ce, avec l'aide du logiciel Cisco Webex. Sur la base de l'accord de l'ensemble des participants (recueilli au moyen d'un formulaire de consentement), les deux réunions ont été intégralement enregistrées et retranscrites verbatim. Le matériel d'enquête ainsi constitué a été étudié au moyen d'une analyse thématique (Paillé & Mucchielli, 2012).

Pour la partie relative à l'océan Pacifique, le focus groupe a rassemblé trois médiateurs : le médiateur de Majuro (îles Marshall), la médiatrice de Vanua Levu (îles des Fidji) et la médiatrice de Lanai (îles Hawaï). La rencontre s'est déroulée le 2 juillet 2020. Du côté de l'océan Atlantique, le groupe de discussion a également réuni trois médiateurs : le médiateur de la Barbade (îles des Caraïbes), le médiateur de Terceira (îles des Açores) et le médiateur de l'île George (îles Falkland). Le groupe de discussion a eu lieu le 31 juillet 2020. Les participants ont été invités à discuter et échanger autour des bonnes et moins heureuses pratiques relatives à diverses thématiques explicitées ci-dessus et inhérentes à leur travail quotidien. La discussion a été alimentée en fonction des thèmes abordés et des opinions des différents participants. C'est en effet le propre des analyses collectives, de « susciter la réflexion, la discussion, la contradiction, l'échange d'idées » (Albarelo, 2012). Le futur de la médiation locale a également été discuté : qu'en est-il de son avenir si rien ne change/si les pratiques n'évoluent pas ? Quels sont les éléments positifs qu'il convient dès à présent de retenir mais également de soutenir, à l'avenir, concernant les pratiques de médiation locale et la collaboration avec les fonctionnaires sanctionnateurs ? Quels sont les points d'attention qui pourraient être mis en évidence à l'issue de la recherche et transmis à un niveau politique en vue d'une éventuelle réforme législative ?

3.3.2. Les focus groupes mixtes

Comme les focus groupes entre médiateurs, l'organisation des focus groupes mixtes était initialement prévue pour le mois de juin 2020, en présentiel, mais ils l'ont finalement été à distance, via la plateforme Cisco Webex.

Le recrutement des participants s'est déroulé par mail. Un canevas d'entretien collectif a également été préalablement élaboré, s'articulant autour de deux thématiques principales : les relations entre les différents acteurs impliqués dans la procédure SAC (parquet, police, FS et médiateurs) ainsi que la

place de la victime dans la procédure SAC. Tout comme pour les autres focus groupes, les deux réunions ont été intégralement enregistrées audio et retranscrites verbatim.

Pour la partie relative à l’océan Pacifique, le focus groupe mixte a rassemblé quatre acteurs de la procédure SAC, n’ayant aucun lien professionnel entre eux : la médiatrice d’Atiu (îles Cook), la magistrate SAC de Lanai, division Maui (îles Hawaï), la magistrate SAC des îles Marshall ainsi qu’un agent de police appartenant à une zone de police des îles Fidji. Nous avons également sollicité la présence d’un second agent de police d’une autre zone mais notre demande est restée sans réponse. De plus, il était prévu qu’un représentant des fonctionnaires sanctionneurs puisse également prendre part à notre groupe de discussion mais il a annulé sa participation la veille de la rencontre, rendant son remplacement impossible. La rencontre s’est déroulée le 20 octobre 2020.

Du côté de l’océan Atlantique, le groupe de discussion mixte a réuni les cinq acteurs suivants de la procédure SAC : le médiateur de la Barbade (îles des Caraïbes), le médiateur de Fugloy (îles Féroé), le fonctionnaire sanctionneur provincial des îles Falkland, le magistrat de référence SAC des Caraïbes et un officier de police d’une zone de police des îles Canaries⁶⁰. La réunion a eu lieu le 13 novembre 2020.

Pour chaque rencontre, un premier temps de discussion a porté sur les relations que chacun de ces acteurs entretient avec les autres. Ils ont été invités à répondre à différentes questions : peut-on par exemple parler de collaboration entre les 4 acteurs principaux de la procédure ? Comment mettent-ils en œuvre ces relations/collaborations ? Le font-ils avec tous les acteurs ou seulement certains d’entre eux ? Un second temps a permis d’aborder la place de la victime dans le cadre de la procédure SAC : estiment-ils qu’actuellement, la victime a une place dans cette procédure ? Quelle est la place qu’ils lui donnent actuellement, à leur niveau ? Comment/par quels moyens lui donnent-ils cette place ? De quelle(s) manière(s) ? Quelle place souhaiteraient-ils qu’elle ait à l’avenir ?

⁶⁰La constitution du groupe ne s’est pas faite sans difficultés. De nombreuses personnes ont en effet refusé toute participation alors que d’autres sollicitations sont restées sans réponse.

4. Les enjeux traversant le quotidien professionnel des médiateurs

Sur la base des données recueillies grâce aux diverses méthodes d'enquête exposées ci-avant, nous avons tenté d'appréhender la diversité des pratiques locales de médiation ainsi que de repérer la dynamique des relations au sein desquelles s'inscrit le travail de chaque acteur intervenant au cours de la procédure SAC. La richesse des données qui ont pu être récoltées et dont il a été rendu compte minutieusement (notamment dans un rapport intermédiaire de recherche) a mis à jour des pratiques ainsi que des logiques de communication et de collaboration entre acteurs quelque peu différentes. L'existence d'un cadre normatif uniforme n'exclut en effet nullement des pratiques multiples et variées qui reflètent en particulier les capacités d'adaptation des travailleurs au contexte d'exercice de leur travail. Ce sont ces pratiques qui étaient au cœur de notre recherche et non les dispositifs normatifs destinés à les cadrer. Nos travaux s'inscrivent ainsi dans la perspective des recherches menées depuis la fin des années 1980, en sociologie du travail notamment, consistant « à décrire les activités des professionnels telles qu'ils les accomplissent vraiment » (Weller, 2007).

Chaque analyse d'une situation professionnelle mise à jour au cours de notre enquête reflète une histoire locale. Nous faisons l'hypothèse qu'en croisant les multiples regards ainsi portés à l'activité des médiateurs, nous pouvons comprendre le fonctionnement de la médiation locale dans son ensemble. La mise à jour de certaines redondances dans nos premières analyses descriptives sous-tend la présence de tendances globales au-delà de la spécificité de chaque cas/de chaque pratique locale étudié(e). De plus, la compréhension de certaines pratiques locales peut parfois résulter de caractéristiques appartenant à un niveau d'analyse supérieur et plus global. Ainsi, l'analyse de ce contexte plus global permet de donner un sens aux pratiques des acteurs locaux qui restent peu exploitables si on se limite à une analyse au cas par cas.

Dans l'analyse transversale ici proposée, les cinq thématiques correspondent à celles qui avaient été principalement évoquées lors des premiers entretiens menés avec des médiateurs et approfondies ensuite lors des focus groupes. Elles concernent la place de la victime dans la procédure SAC, la charge de travail des différents acteurs, les relations entretenues entre ces derniers, l'action d'autres acteurs gravitant autour de la procédure SAC, l'introduction des infractions mixtes dans la procédure et, pour finir, une catégorie supplémentaire reprenant des points d'attention abordés et analysés avec moins d'ampleur que les cinq thématiques précédentes mais qui paraissent tout aussi importants.

4.1. La place accordée à la victime dans le processus de médiation

Historiquement, les sanctions administratives communales ont été créées pour répondre aux incivilités et à la petite criminalité par le biais d'une justice rapide et proche du citoyen dans le but d'enrayer le sentiment d'impunité. Les victimes de ces actes sont généralement les autorités locales (communes, villes). Peu à peu, les sanctions administratives ont également permis de traiter des infractions mixtes, globalement de petites infractions pénales faisant l'objet traditionnellement d'un classement sans suite quasi systématique telles que le vol simple, le tapage nocturne, les dommages aux biens mobiliers, etc. Dans ces cas, la victime est alors généralement une personne privée identifiée. Progressivement, ceci a laissé place à de nombreuses interrogations concernant la place attribuée à la victime au sein de la procédure administrative. Nous constatons que cette victime n'a pas le même statut selon que l'infraction qui l'a préjudiciée est traitée par la voie pénale ou administrative.

Dans les faits, la place de la victime dans le cadre de la loi SAC est très limitée. Deux articles de loi la concernent : (i) l'article 28 de la loi SAC, qui autorise les parties concernées à obtenir une copie du PV ou du constat initial, ainsi que de la décision finale du fonctionnaire sanctionnateur, ce qui constitue une porte d'accès au dossier ; et (ii) l'article 12, qui permet à la victime (si elle est majeure) d'obtenir une indemnisation (en nature ou financière) par le biais de la médiation.

Ainsi, de nos analyses ressortent plusieurs thématiques relatives au manque de place de la victime dans la procédure SAC. Tout d'abord, son droit à l'information ; celui-ci ne fait actuellement pas l'objet d'une quelconque législation en la matière. Il sera développé au point 4.1.1. De même, la victime ne peut actuellement prétendre à une indemnisation que dans le cas où le fonctionnaire sanctionnateur décide d'envoyer son dossier en médiation. A défaut, la victime est obligée d'initier une procédure judiciaire au civil afin de réclamer des dommages et intérêts. Ceci sera abordé au point 4.1.2. De plus, l'introduction des infractions mixtes dans la procédure SAC a provoqué une disparité de traitement des incriminations et des réponses apportées face à un même fait selon la commune dans laquelle ce même fait est commis, ce qui met à mal le principe d'égalité des citoyens et provoque un écart entre voie administrative et voie pénale (4.1.3). Enfin, nous aborderons les cas spécifiques dans lesquels la commune est elle-même victime de l'infraction commise (4.1.4).

4.1.1. Pratiques actuelles relatives à l'information de la victime

Conformément à l'article 28 de la loi sur les sanctions administratives, le fonctionnaire sanctionnateur se doit de transmettre, à toute partie intéressée (par exemple la partie lésée), une copie tant du PV ou du constat initial que de la décision finale prise par le fonctionnaire sanctionnateur. Il ne doit pas le faire d'initiative. Ce n'est que si la victime lui adresse une demande écrite et motivée qu'il l'informerait sur la suite de son dossier. Mais pour cela, encore faut-il que la victime soit informée de ses droits en la matière. Cette information n'est pas légalement prévue.

Par ailleurs, il n'y a pas de pratique allant dans le sens d'une information systématique de la victime. Cette information dépend du bon vouloir des acteurs. Pour remédier à cette problématique de non-information de la victime, des initiatives ponctuelles et informelles sont toutefois observées auprès de certains fonctionnaires sanctionneurs. Quelques-uns informent les victimes de la procédure engagée au cours d'un entretien ou dans un courrier, dès le début de la procédure, afin que la victime soit avertie du fait que son dossier sera traité par la voie administrative et non par la voie pénale et afin que celle-ci bénéficie d'une vision plus globale sur son dossier. D'autres prennent l'initiative de collaborer avec la police afin que celle-ci distribue un document explicatif de la procédure aux victimes afin qu'elles soient dûment informées par les services de police. Nous constatons donc que le moment où la victime est informée (si elle l'est) diffère en fonction des pratiques des acteurs, certaines procédures permettant l'information de la victime lors du dépôt de la plainte (grâce à une collaboration entre fonctionnaires sanctionneurs et agents de police), certaines procédures prévoyant cette possibilité en même temps que l'envoi d'un courrier au contrevenant tandis que d'autres n'organisent l'information de la victime que lorsque le contrevenant accepte l'offre de médiation, par exemple. À l'heure actuelle, il ne ressort ni de la législation ni de la pratique à qui revient cette tâche d'information de la victime ni à quel(s) moment(s) de la procédure. En effet, contrairement à la procédure pénale (et comme explicité *supra*), il n'existe pas d'obligation légale de

fournir des informations à la victime dans le cadre de la procédure administrative. En pratique, les informations que la victime reçoit au moment de l'entrée de son dossier dans le cadre de la procédure SAC dépendent de la volonté des différentes parties, avec pour conséquence que la victime ne reçoit parfois aucune information, voire parfois même des informations incorrectes. Les droits des victimes en la matière sont actuellement mis en œuvre par le biais d'initiatives locales, ce qui entraîne un travail supplémentaire des acteurs (sans ressources supplémentaires) et un traitement inégal des victimes. Cette absence de pratique systématique et uniforme souligne donc le vide juridique entourant cette matière dans la procédure SAC.

Les fonctionnaires sanctionneurs ayant participé à notre recherche expliquent privilégier la médiation lorsqu'une victime est identifiée, afin d'apporter une place adéquate à celle-ci. Ils précisent néanmoins qu'actuellement, ils ne pratiquent pas l'information systématique de la victime pour des raisons de charge de travail puisque celle-ci engagerait des procédures administratives supplémentaires chronophages⁶¹. En effet, la médiation semble être actuellement la seule réponse aux faits commis permettant de prendre en compte la victime, par le biais de la réparation du préjudice subi, s'inscrivant principalement dans un modèle « maximaliste » axé sur le résultat réparateur du processus de médiation, tel que développé par Lemonne (2016).

Quelle place faire à la victime dans le processus de médiation ? Comment identifier cette place ? Quelle responsabilité pour les acteurs ? Quelle implication pour les victimes ? Est-il par exemple souhaitable de continuer à exiger d'elles qu'elles actionnent leur droit à l'information, comme c'est le cas actuellement ?

Il semble unanimement admis que la victime doit être reconnue comme faisant partie du processus de médiation. Les acteurs insistent sur la nécessité de revoir son droit à l'information. C'est une façon de lui accorder ainsi une place plus importante via une information systématique (qui est, pour l'instant, fonction de la volonté et de la disponibilité de chaque acteur). Le renforcement de ce droit à l'information de la victime invite à instaurer un droit à être informé à tous les stades de la procédure : elle serait ainsi en droit de connaître le traitement de son dossier, les suites qui y sont données, comme par exemple la décision prise par le fonctionnaire sanctionneur. Mais il est également essentiel en début de procédure de l'informer sur tous les droits qui seront les siens, par exemple en termes de recours. Le cadre normatif devrait également prévoir de façon explicite par qui la victime est informée, à quel(s) moment(s) et de quelle(s) façon(s).

Selon les recommandations formulées dans le cadre de la journée d'étude mise en place en 2019 par le SPP Intégration sociale, la victime devrait être informée à trois moments clés de la procédure : (i) lors du dépôt de plainte (par la police), (ii) au début de la procédure (par les fonctionnaires sanctionneurs) afin de préciser quelles suites seront réservées à la plainte et enfin, (iii) à la fin de la médiation (par les médiateurs), tout en étant par ailleurs informée sur la possibilité de recours à la procédure judiciaire au civil pour obtenir des dommages et intérêts, par exemple. Actuellement, le système donne l'impression que la victime n'est prise en compte qu'une fois entrée dans la dynamique

⁶¹ Nous ne pouvons exclure que des motifs inconscients expliquent en outre la non information des victimes par les fonctionnaires sanctionneurs, comme la crainte d'un dialogue difficile avec celles-ci qui, au-delà de la charge administrative, occasionnerait une charge mentale non souhaitée. La victime est en effet parfois vue « plutôt comme un problème complémentaire qui doit être 'managé' autant que possible » (Aertsen, 2003, 116).

de la médiation, mais nulle part ailleurs. Par conséquent, nous devons à nouveau nous interroger sur les véritables objectifs des sanctions administratives communales : s'agit-il de lutter contre l'impunité ou de réduire la charge de travail du ministère public ? L'objectif est-il de renforcer la cohésion sociale ? Les communes sont invitées à clarifier leur positionnement à ce sujet, en ne perdant pas de vue l'objectif spécifique, légalement assigné à la médiation locale, à savoir l'apaisement du conflit (voir *supra*). La légitimité des politiques locales serait en outre renforcée si les besoins des principales concernées, les victimes, étaient entendus, notamment en termes d'information, ceci supposant qu'un dispositif d'écoute soit spécifiquement pensé et créé à cette fin. Une réelle attention pourrait alors être portée aux victimes et à leur place, sans pour autant creuser un écart en défaveur du contrevenant (SPP Intégration sociale, 2019).

Enfin, la problématique de l'information aux victimes soulève un point annexe important à prendre en compte : la divulgation des données personnelles de la victime dans le procès-verbal initial rédigé par les agents de police. Conformément à la loi du 24 juin 2013, le démarrage de la procédure s'effectue par l'envoi d'un courrier au contrevenant par le fonctionnaire sanctionnateur. Ce dernier joint à cette lettre recommandée la copie du rapport de police ou du constat effectué. Toutefois, il s'avère que parfois, les coordonnées de la victime et/ou des témoins éventuels y sont explicitement mentionnées. Cette pratique délicate est en porte-à-faux avec la politique de protection des données à caractère personnel de la victime mais risque également de porter atteinte à sa sécurité. En effet, dans certains cas, le contexte de l'infraction peut donner lieu à un conflit entre contrevenant et victime. Ainsi, la divulgation des données de la victime au contrevenant peut provoquer un certain mécontentement de la victime lorsque celle-ci apprend que l'auteur du fait commis est en possession de son identité et de ses coordonnées (SPP Intégration sociale, 2019). Si la nature de ces données est essentielle au travail des fonctionnaires sanctionneurs et des médiateurs, leur communication n'est pas pertinente pour le contrevenant. Il conviendrait donc de faire évoluer cette pratique en anonymisant le procès-verbal envoyé au contrevenant dans le cadre de l'ouverture de la procédure. Des instructions devraient être données en ce sens aux services de police.

Dans son article, Rauschenbach (2010) rappelle d'ailleurs que la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne de 2001 dispose que les États membres doivent veiller « en particulier au respect de la dignité des victimes, à leur droit à informer et à être informées, à comprendre et à être comprises, à être protégées aux diverses étapes de la procédure »⁶². Avant l'adoption de cette décision-cadre, la Belgique avait d'ailleurs déjà proclamé un certain nombre de droits fondamentaux pour les victimes, au sein d'une charte (juridiquement non-contraignante) ; parmi ces droits se trouvaient explicitement le droit d'obtenir des informations (Forum national pour une politique en faveur des victimes, 1998, cité par Aertsen, 2003, 114). Dans la continuité de ces recommandations relatives à la justice pénale, il convient donc de renforcer l'assistance fournie aux victimes tout au long de leur expérience que celle-ci soit judiciaire ou administrative.

4.1.2. Victimes d'une infraction SAC : quelle indemnisation ?

L'article 12, §2, de la loi SAC prévoit une indemnisation ou une réparation pour la victime (dans le cas d'une personne majeure), en stipulant que « l'indemnisation ou la réparation du dommage est

⁶² Décision-cadre du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

négociée et décidée librement par les parties ». Celles-ci peuvent donc convenir d'une indemnité en nature ou pécuniaire au cours du processus de médiation (SPP Intégration sociale, 2019). Les fonctionnaires sanctionneurs ne peuvent donc se prononcer sur une quelconque sanction qui permettrait une indemnisation de la victime. En effet, ils ne peuvent infliger qu'une amende allant jusqu'à 350 euros mais qui, en principe, ne revient pas à la victime. Effectivement, l'article 33 de la loi SAC prévoit actuellement que « les amendes administratives sont perçues au profit de la commune ». Dans les cas où les dossiers ne sont pas envoyés en médiation par le fonctionnaire sanctionneur, l'indemnisation de la victime ne pourra s'effectuer qu'au prix de l'initiation d'une procédure judiciaire au civil, à charge de la victime, afin de réclamer des dommages et intérêts par rapport au préjudice subi. Toutefois, cette procédure jugée lourde en démarches juridiques et financières par nombre de nos participants, semble actuellement décourager de nombreuses victimes d'y avoir recours.

Dans le cadre des dossiers dans lesquels la victime (physique) est identifiée, il existe plusieurs réactions propres au destinataire du dossier : les fonctionnaires sanctionneurs nous rapportent privilégier l'envoi du dossier en médiation afin par exemple que le préjudice puisse être réparé ainsi que dans un but d'apaisement des relations et de résolution du conflit puisqu'actuellement, la médiation semble être la seule mesure alternative qui offre une place à la victime. La littérature permet de souligner l'importance de ce positionnement : au-delà de l'indemnisation du préjudice subi, les victimes semblent avant tout plaider pour une reconnaissance de leur statut en tant que victime afin de pouvoir tourner la page et retrouver leur part d'humanité écorchée par le fait commis (Cario, 2004 ; Garapon, Gros & Pech, 2001 cité par Rauschenbach, 2010). Ce besoin est en principe rencontré en cas de médiation. L'objectif du processus est donc moins la sanction que la réparation du préjudice subi via notamment l'établissement d'un dialogue entre contrevenant et victime. Dans ce cadre, la médiation locale, tout comme la médiation pénale, s'avère être une modalité de libération émotionnelle au cours de laquelle les parties peuvent échanger sur leurs besoins mutuels et s'accorder en vue de tendre vers une solution réparatrice (Lemonne, 2007). En effet, les questionnements relatifs à la place accordée à la victime au sein du système judiciaire se développent dans un contexte social dans lequel la place des émotions semble s'accroître s'opposant à la logique plus froide et tranchée des processus de justice traditionnelle (Rauschenbach, 2010 ; Pratt, 2000 ; Lemonne, 2007).

4.1.3. Procédures administrative et pénale : quelle place pour le citoyen ?

L'introduction des infractions mixtes dans la procédure SAC a entraîné un glissement des compétences du champ pénal vers le champ administratif. Ce transfert de compétences au profit des autorités administratives a notamment provoqué une disparité de traitement au regard des incriminations mais également des réponses apportées pour un même fait, selon la commune/la ville sur le territoire de laquelle ce même fait est commis (Lambert, 2015). La procédure de poursuite des infractions mixtes est régie par des protocoles d'accord en vigueur entre communes et parquets. Toutefois, ces protocoles d'accord sont de nature diverse et ne répriment pas forcément les mêmes faits. Une telle situation amène à questionner ce qu'il en est du respect du principe d'égalité de traitement des citoyens dans le cadre de la procédure administrative, puisqu'elle creuse un écart entre ceux-ci tout en laissant libre cours aux communes/villes de légiférer en la matière (*Ibid.*, 2015).

De plus, une interrogation persiste concernant la différence de traitement réservé aux victimes d'infractions traitées par voie administrative par rapport aux victimes d'infractions faisant l'objet d'un

traitement pénal. Actuellement, la victime peut seulement solliciter une copie de la décision la concernant auprès du fonctionnaire sanctionnateur tandis qu'au niveau pénal, la victime a une place à part entière dans la procédure. En effet, au pénal, une personne victime par exemple de coups et blessures pourra se constituer partie civile dans le cadre de la procédure pénale, être entendue à ce titre lors du jugement et bénéficier le cas échéant de dommages et intérêts au cours de la même procédure. Elle aura ainsi manifestement plus de droits que dans la procédure SAC. En cas d'insatisfaction liée à la décision judiciaire, elle pourra faire appel, étant considérée comme partie à part entière au procès pénal. Dans la procédure SAC, le fonctionnaire sanctionnateur n'a aucune obligation de rencontrer/entendre/informer la victime. Il devra juste lui faire parvenir sa décision concernant les suites données au fait commis mais si et seulement si la victime en fait la demande par écrit, de façon motivée⁶³. De même, si le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende au contrevenant, la victime ne peut pas contester cette décision et faire appel. Par ailleurs, le fonctionnaire sanctionnateur, contrairement au juge pénal, ne peut se prononcer sur les réparations du dommage subi et, comme déjà souligné, la victime devra introduire une action judiciaire devant une juridiction civile pour obtenir la réparation souhaitée.

En raison de ces différences de traitement et de places (in)occupées par les victimes selon la voie administrative ou pénale, nos résultats montrent que le principe d'égalité des citoyens est perçu comme étant particulièrement mis à mal par la procédure SAC, en l'absence d'homogénéité de jugement ou de sanction entre arrondissements judiciaires, communes, juges ou fonctionnaires sanctionneurs. De nombreuses variables sont en cause, outre l'inéluctable part de subjectivité inhérente aux décisions formulées ; elles tiennent notamment à la personnalité des juges et décideurs, à leur sensibilité, à la philosophie et aux directives de politique criminelle des différents parquets, aux moyens alloués aux juges, aux pressions politiques exercées, aux compétences des avocats, au temps que chacun est disposé à consacrer à l'affaire qui lui est soumise, etc.

L'orientation des citoyens dans les voies pénale et administrative est donc notamment fonction de la subjectivité et des caractéristiques de la personne appelée à statuer sur la sanction. Autrement dit, entrent en ligne de compte dans cette orientation la volonté du sanctionnateur/du juge de prendre en considération le contexte de commission des faits propre à chaque situation, de rechercher une sanction adéquate et individualisée prenant en compte tous les éléments du dossier et les moyens de défense du contrevenant.

Un même traitement des faits sanctionnables n'est nullement garanti par la procédure SAC puisque pour un même fait, différentes sanctions (voire l'absence de sanction) pourront être imposées selon le lieu où l'acte a été commis (certaines communes sanctionnant administrativement le fait en question ou non). Il est donc question ici de la prévisibilité de la sanction. Afin de favoriser celle-ci, il conviendrait d'instaurer des comités de concertation rassemblant les communes d'une même zone de police dans l'optique d'harmoniser leurs RGP afin que les mêmes faits soient sanctionnés de manière équitable⁶⁴ dans chaque commune (Wautelet, 2017). Actuellement, les différences qui heurtent la compréhension des SAC comme système juste de répression sont notamment dues à un manque de temps, de moyens alloués ou d'affectation de ceux-ci qui ont un effet sur les politiques

⁶³ On peut d'ailleurs espérer que la seule invocation du statut de victime suffit comme motivation.

⁶⁴ Précisons dans ce cas qu'une sanction équitable peut parfois paraître attentatoire au principe d'égalité car au nom de différences (de contexte, de personnalité...), il peut parfois être équitable de sanctionner différemment.

criminelles mises en place, qu'elles soient pénales ou administratives (la capacité de gestion des dossiers de chaque parquet définit les réactions et décisions prises face aux dossiers entrants : pré-classement sans suite, classement sans suite de certaines catégories d'infractions, dossiers pris en charge et traités...).

Les représentations du système des SAC comme étant un système injuste en raison de la diversité des réactions qu'un même comportement est susceptible d'entraîner et ce, pour des raisons qui lui sont totalement étrangères et qui de surcroît ne relèvent pas de l'autonomie communale, ne sont pas atténuées par le recours institué à l'article 31 de la loi SAC. Celui-ci dispose que « La commune ou le contrevenant, en cas d'amende administrative peut introduire un recours par requête écrite auprès du tribunal de police, selon la procédure civile, dans le mois de la notification de la décision ». Outre l'ignorance de cette faculté par les contrevenants, une peur de la justice ou un manque de ressources (intellectuelles, financières) peut expliquer le peu de recours qui semble exister en la matière. Au cours de notre enquête, nombre de personnes ont en outre attiré notre attention sur le coût important de cette procédure qui dissuaderait nombre de contrevenants à se plaindre de la décision du fonctionnaire sanctionnateur. Dans le cadre d'une proposition de loi récemment déposée à la Chambre des Représentants, des parlementaires relèvent également que si le recours devant le tribunal de police est rejeté, « le contrevenant doit payer une indemnité de procédure qui apparaît excessive par rapport au montant de l'amende » (l'indemnité pouvant en effet aller jusqu'à 1.440 euros), les parlementaires proposant dès lors de faire relever tous les recours contre des SAC de la procédure pénale⁶⁵. Il est difficile actuellement d'anticiper l'impact qu'aurait une telle proposition, dans la mesure où il n'existe pas de vue d'ensemble, actualisée, de ce contentieux, bien que des études partielles aient été menées au sujet de la jurisprudence des tribunaux de police (De Sutter, 2015). Il serait pertinent d'analyser en profondeur ces décisions des tribunaux de police pour savoir dans quelle proportion elles réforment les décisions des fonctionnaires sanctionneurs et surtout, pour quels motifs, notamment depuis l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 23 janvier 2019 estimant que le juge de police devrait avoir la possibilité, au cours de la procédure de recours, de tenir compte de circonstances atténuantes.

Nous observons toutefois que certains acteurs agissent parfois de façon telle qu'une même information soit donnée, peu importe l'orientation pénale ou administrative du dossier. Ainsi, lors d'un dépôt de plainte, les policiers informent la victime que l'infraction qu'elle a subie fera l'objet d'une SAC ou d'un traitement pénal et attireraient son attention sur l'importance de se déclarer en tant que personne lésée afin de pouvoir être informée des suites du dossier. Toutefois, théoriquement, la victime conserve toujours le droit d'introduire une action en justice pour réclamer ce à quoi elle estime avoir droit : quel que soit le traitement donné à son dossier, la victime conserve en effet son droit de réclamer des dommages et intérêts même si la trajectoire pour y arriver diffère.

⁶⁵ Proposition de loi du 25 novembre 2020 modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football et la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, et instaurant une règle générale concernant la procédure à suivre en cas de recours auprès du pouvoir judiciaire contre une amende administrative, *Doc. Parl.*, 55 1663/001.

4.1.4. La commune en tant que victime (et partie ?)

Dans un premier temps, les sanctions administratives communales ont été instaurées en vue de répondre aux incivilités et aux petites infractions pour lesquelles l'autorité locale (la commune ou la ville) était généralement victime. La gestion de ces dossiers par les fonctionnaires sanctionneurs communaux peut questionner dans le sens où l'indépendance de ceux-ci, en tant que « juges communaux », semble difficilement garantie. En effet, dans les dossiers où la commune est victime, le fonctionnaire sanctionneur communal jouit alors d'un double statut dans lequel il est à la fois juge et à la fois partie (puisqu'employé par la commune qui se déclare victime de l'infraction commise) (Wautelet, 2017). Cette situation pose question au regard de l'article 4 de l'arrêté royal précisant les conditions de qualification et d'indépendance des fonctionnaires sanctionneurs, précisant que « le fonctionnaire sanctionneur exerce en toute indépendance ses compétences, dans le cadre des décisions d'infliger une sanction administrative telle que visée par la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales. Le fonctionnaire sanctionneur doit pouvoir décider en toute autonomie et ne peut recevoir d'instruction à cet égard. »⁶⁶. Or, nous pourrions nous interroger sur les qualités d'impartialité et d'indépendance incombant aux fonctionnaires sanctionneurs dans le cadre de ces dossiers spécifiques⁶⁷. De plus, cette problématique semble aller de pair avec un risque d'autofinancement des communes puisque, comme le mentionne Lambert (2015), l'amende administrative infligée par les fonctionnaires sanctionneurs communaux revient à la commune elle-même (tel que mentionné dans l'article 33 de la loi SAC). La mise en place de cette pratique pourrait alors déterminer des politiques budgétaires communales précises dans lesquelles les infractions SAC (et plus précisément l'imposition d'une amende administrative) pourraient être considérées comme solution face aux difficultés financières dont souffrent certaines communes. Il existe dès lors un risque que le recours à une priorisation des dossiers avantageux financièrement pour les communes revêt également un impact négatif au niveau du recours aux mesures alternatives relayées au second plan par les fonctionnaires sanctionneurs (cette thématique sera également développée *infra* au point 4.2.).

Les qualités d'impartialité et d'indépendance voulues par le législateur ne forment-elles dès lors pas un vœux pieux ? Ne faudrait-il pas prévoir un cadre spécifique pour les fonctionnaires sanctionneurs, tel que celui offert aux conseillers en prévention⁶⁸, par exemple (Wautelet, 2017) ? Le recours à des fonctionnaires sanctionneurs provinciaux semble *a priori* permettre de garantir davantage ces qualités d'impartialité et d'indépendance. Faudrait-il généraliser cette optique ? Le fonctionnaire sanctionneur provincial est un acteur externe à la commune, ce qui favorise son

⁶⁶ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2013122103&table_name=loi

⁶⁷ Nous pouvons également nous interroger sur ce qu'il advient dans les cas où les autorités communales sont impliquées comme auteur de l'infraction, par exemple si celle-ci a été commise par un employé communal dans l'exercice de ses fonctions.

⁶⁸ « Les conseillers en prévention remplissent leur mission en totale indépendance vis-à-vis de l'employeur et des travailleurs. Ils ne peuvent subir de préjudice en raison de leurs activités en tant que conseiller en prévention. Des garanties sont mises en place afin d'assurer cette indépendance. 1. La structure du service interne est en elle-même un gage d'indépendance. En effet, le conseiller en prévention qui est chargé de la direction du service interne relève directement de la personne chargée de la gestion journalière de l'entreprise ou de l'institution. Une règle similaire existe pour les conseillers en prévention chargés de la direction d'une section du service interne. 2. En cas de divergence au sujet de la réalité de cette indépendance, le conflit est confié, à la demande du conseiller en prévention, de l'employeur ou des travailleurs, à l'avis du fonctionnaire chargé de la surveillance. » (<https://emploi.belgique.be/fr/themes/bien-etre-au-travail/structures-organisationnelles/le-conseiller-en-prevention/statut-du#:~:text=Le%20conseiller%20en%20pr%C3%A9vention%20d,du%20personnel%20de%20l'employeur.>)

indépendance et son impartialité aussi bien au niveau de la population, qu'au niveau de l'autorité communale (Rapport d'activité sur les SAC, Province de Liège, 2018). De nombreuses communes ont d'ailleurs déjà recours à cet acteur provincial. Il conviendrait d'étudier plus avant les avantages et inconvénients de faire ainsi appel à un fonctionnaire sanctionnateur communal ou provincial afin de mieux saisir le pouvoir laissé aux fonctionnaires sanctionneurs communaux dans le traitement et les réponses apportées à leurs différents dossiers.

Enfin, nos résultats indiquent que la médiation locale se révèle être une alternative bénéfique dans des dossiers où une victime physique est identifiée et que celle-ci s'avère être un membre du personnel d'un service public (par exemple, un policier ou un gardien de la paix), voire lorsque la victime est une personne morale, une commune par exemple. Au fil des années, s'est constitué tout un réseau de représentants de ces victimes auquel certains médiateurs font appel quand ce genre de victime est impliquée dans un dossier. Il s'agit en quelque sorte d'instituer une « victime symbolique » dont la fonction est de représenter le service public préjudicié (de Buisseret, 2014, 82). La médiation locale permet, dans ces cas-là, d'instaurer un dialogue entre contrevenant et représentants communaux, ce qui permet alors à la médiation locale de jouer un rôle éducatif. Le représentant communal, dans sa qualité d'expert dans son domaine, permet une information et une plus grande responsabilité du citoyen par la présentation des conséquences engendrées par le fait commis. Dans cette situation, la médiation peut donc être un outil de résolution de problèmes qui crée un espace de concertation permettant aux différentes parties de s'expliquer autour des conséquences pratiques et parfois invisibles des faits commis, mais également de faire l'objet d'une information par rapport à la loi, qui n'est pas toujours connue des contrevenants. Il convient néanmoins d'être attentif aux effets que le recours à cette victime symbolique pourrait avoir, notamment pour le contrevenant qui, dans le processus de médiation, serait ainsi confronté à deux personnes (le médiateur et la victime symbolique) de la même administration (de Buisseret, 2014, 82).

4.2. La charge de travail des acteurs du processus de médiation

La notion de charge de travail est à la fois vague et polysémique (Leplat, 1977). Nous la mobilisons ici principalement en référence au volume de dossiers dont les acteurs qui interviennent dans le processus de médiation SAC ont à traiter. Nous n'abordons donc pas/ que peu cette charge de travail sous un angle organisationnel qui viserait, par exemple, à la mesurer ou sous un angle individuel qui inviterait à en comprendre les effets psychologiques ou physiologiques sur les travailleurs. Nos analyses se situent davantage dans un questionnement relatif à l'approvisionnement des acteurs étudiés en termes de dossiers⁶⁹. Un premier constat s'impose : alors que nous sommes sur le terrain de l'action administrative, une similarité est observable par rapport à l'action pénale. De nombreux travaux ont en effet permis d'établir combien l'action pénale s'opère par saisie. Les interventions des différents acteurs situés sur ce que certains appellent une chaîne pénale se font successivement, les dossiers se transmettant des uns aux autres, de façon séquentielle. Le juge d'instruction est saisi par le parquet lorsqu'une affaire est mise à l'instruction, la commission de probation par l'assistant de justice en cas d'inexécution d'une peine de travail, etc. (Kaminski, 2015 ; 46) (Jonckheere, 2016, 1304)

⁶⁹ La notion de dossiers appelle à l'avenir à faire l'objet d'une analyse particulière. Les dossiers des médiateurs ne sont pas des dossiers judiciaires, comme les cours et tribunaux ont à connaître, mais ils rassemblent des pièces similaires, comme des procès-verbaux établis par les services de police. Ils participent ainsi à la construction d'une image du contrevenant qu'il s'agit de sanctionner administrativement. Les usages de ces dossiers pourraient dès lors constituer également une voie d'entrée afin de saisir dans toutes leurs nuances les activités des médiateurs.

tout comme le médiateur est saisi par le fonctionnaire sanctionnateur. Un système de filtrage est ainsi organisé ; il permet la régulation du volume de dossiers dont est chargé chaque intervenant. Au cœur de ce système, s'observent des arrangements, formels ou informels dont nous allons rendre compte, en soulignant particulièrement l'existence de rapports de force mis en évidence lors de nos analyses.

Trois angles de vue sont choisis pour analyser cette thématique : celui des médiateurs (4.2.1), celui des fonctionnaires sanctionneurs (4.2.2) et enfin, celui du parquet (4.2.3).

4.2.1. La charge de travail sous l'angle de vue des médiateurs

La charge de travail des médiateurs, entendu comme le volume de dossiers dont ils ont à traiter, dépend principalement des fonctionnaires sanctionneurs puisque ceux-ci sont les seuls à pouvoir légalement leur confier des dossiers de médiation. Ils sont ainsi la principale source d'approvisionnement des médiateurs. La circulation des dossiers entre eux dépend principalement de deux ensembles de facteurs. Un premier ensemble de facteurs est lié à ce que partagent (ou non) les fonctionnaires sanctionneurs et les médiateurs avec lesquels ils travaillent (a). Un second ensemble de facteurs est lié aux caractéristiques des dossiers orientés vers les sanctions administratives (b).

a) Les liens qu'entretiennent médiateurs et fonctionnaires sanctionneurs

Les médiateurs et les fonctionnaires sanctionneurs ne se connaissent pas toujours. Une distance physique peut exister entre leurs bureaux, tout comme ils peuvent en fait être situés les uns à côté des autres. Des liens hiérarchiques sont également parfois instaurés entre eux mais ils peuvent être inexistantes. Ces éléments contextuels sont essentiels à la compréhension des particularités observables sur le terrain. En effet, les relations qu'ils entretiennent, les valeurs qu'ils partagent ou les similarités qui caractérisent leur perception de la médiation ont des effets sur les dossiers communiqués aux uns par les autres.

Nous abordons les relations sous deux angles, l'un de la communication et l'autre de la collaboration. La communication, c'est l'action de partager quelque chose à quelqu'un⁷⁰. L'existence de canaux de communication, formels et/ou informels, est ainsi essentielle à la fluidité de la transmission des informations nécessaires au travail des médiateurs. La collaboration suppose une participation des deux acteurs au même processus de médiation. Elle ne va pas de soi. Chaque acteur a ses propres logiques de travail et n'a pas toujours conscience de participer à une action collective à travers les tâches qu'il réalise individuellement. Ceci s'observe particulièrement dans un contexte de segmentation des tâches, comme en l'espèce⁷¹. De manière générale, nous avons observé que si la communication est effective et la collaboration bonne, les médiateurs auront un flot de dossiers régulier. Cependant, si la communication est pauvre et/ou la collaboration plus difficile, le nombre de dossiers s'en ressentira et sera moindre. Cette thématique des relations entre les différents acteurs de la procédure sera d'ailleurs reprise et développée plus avant dans la prochaine section (4.3).

⁷⁰ Portail lexical du Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL), consulté le 19 novembre 2020.

⁷¹ Sur la question de la fragmentation des tâches et la difficulté de saisir l'action collective à partir de tâches individuelles fortement découpées, voir les travaux menés dans le cadre de la justice pénale (Kaminski, 2015 ; Mahieu, 2018).

L'approvisionnement des médiateurs en dossiers dépend également des valeurs (entendues au sens commun, c'est-à-dire ce qui est considéré comme juste, bien, vrai...) qui animent le travail des fonctionnaires sanctionneurs : leur intérêt, leur conviction envers les effets positifs de la médiation ainsi que leurs représentations associées à la médiation jouent ici un rôle crucial. S'ils sont convaincus des effets bénéfiques de la médiation, ils auront tendance à y avoir régulièrement recours. S'ils n'accordent que peu d'intérêt à ce processus, s'ils n'en perçoivent pas l'utilité (pour la société, la victime, voire encore l'auteur...), ils ne mobiliseront pas l'intervention des médiateurs. De même, si la vision de travail du médiateur et du fonctionnaire sanctionneur se rejoint à un niveau plus sanctionnel, le médiateur pourrait également avoir un flot de dossiers régulier. En effet, même si les mesures de justice restauratrice, en ce compris la médiation, visent un objectif de réparation première, certains partisans de ce modèle s'accordent à dire qu'une réponse parfois plus sanctionnelle/punitive peut également favoriser cet objectif de réparation, comme par exemple dans le cas de la prestation citoyenne (Lemonne, 2016).

b) Les caractéristiques du dossier

Tout comme la réaction pénale, la réaction administrative à un fait infractionnel entend prendre en considération non seulement le fait commis mais également son auteur. Le fonctionnaire sanctionneur est dès lors attentif à ces deux éléments avant d'envoyer un dossier en médiation.

De nos observations de terrain, il paraît entendu que la médiation ne peut être proposée à toute la population. La présence de certains critères est importante. Le fonctionnaire sanctionneur va ainsi examiner si la personne reconnaît les faits, si elle a donné son consentement au processus de médiation, si elle a les capacités de s'exprimer dans une des langues nationales, si elle a des ressources pour s'acquitter d'une amende administrative ou si la médiation pourrait pallier à un manque de moyens.

La nature de l'infraction ainsi que l'utilité (supposée) de la médiation guident aussi le fonctionnaire sanctionneur dans l'orientation du dossier. Nous avons constaté que nombre de fonctionnaires sanctionneurs ont recours à certains critères pour considérer que dans certains cas, l'activation du processus de médiation se présente comme une alternative souhaitable face à l'imposition d'une amende : une victime est identifiée, une mesure réparatrice peut être envisagée (réparation d'un clôture, taille d'une haie, nettoyage d'un terrain mal entretenu...), un conflit interpersonnel est à l'origine du fait sanctionnable ou y participe (conflit de voisinage par exemple), la récidive pourrait être évitée et le processus permettrait ainsi d'améliorer la qualité de vie en communauté, ou encore le contrevenant souhaite explicitement s'engager dans un processus de médiation et reconnaît les faits. A l'opposé, nous avons pu observer que certains facteurs sont rédhibitoires à toute médiation, comme la commission de faits jugés graves, un échec dans un processus de médiation initiée dans le cadre d'un dossier précédent ou encore l'absence de consentement, voire tout simplement de réaction d'un contrevenant majeur⁷².

Un autre aspect de la charge de travail doit être ici considéré, à savoir le coût que ce travail représente pour ceux qui l'exécutent ou le commandent. En effet, nous percevons chez les acteurs de terrain une volonté de n'activer le processus de médiation que s'il a toutes les chances d'aboutir à une issue

⁷² Pour rappel, la médiation est obligatoire pour les mineurs d'âge.

heureuse, afin de ne pas avoir l'impression d'avoir perdu du temps dans une procédure se révélant *in fine* inadéquate. Chaque dossier soumis entraîne en effet pour le médiateur un lot de tâches administratives qui prennent du temps ; il pourra avoir l'impression d'en avoir perdu inutilement s'il juge que l'orientation du dossier en médiation était inadéquate. Il pourra également nourrir quelques regrets s'il considère que l'échec de la médiation entache inutilement les statistiques annuelles qu'il est amené à produire⁷³. L'orientation des « bons » dossiers en médiation est également jugée particulièrement importante au regard des autres tâches dévolues aux médiateurs en termes de politique de prévention dans les communes pour lesquelles ils travaillent notamment. Ceci est également de nature à influencer l'attitude et la motivation des médiateurs dans la gestion de leurs dossiers.

Pour réduire la charge de travail ainsi comprise, certains médiateurs ont mis en place, en collaboration avec leur fonctionnaire sanctionnateur, une liste d'infractions automatiquement renvoyées en médiation. Cette pratique fait débat au sein des différents acteurs rencontrés. Elle vise notamment à lutter contre les problèmes dits d'aiguillage des dossiers, à faire gagner du temps aux fonctionnaires sanctionneurs ainsi qu'aux médiateurs, à permettre d'accroître l'indépendance des médiateurs tout en engendrant et en simplifiant le développement de nouvelles collaborations (avec de nouvelles communes ou avec des communes actuellement non réceptives, non collaborantes⁷⁴ par exemple) et enfin, à favoriser la mise en place d'une procédure plus systématisée. En écho à ces éléments en faveur de l'établissement d'une liste limitative d'infractions autorisant le recours au processus de médiation, sont avancés divers contre-arguments relatifs à la perte de liberté qu'entraîne cette liste pour les différents acteurs, à l'impact qu'elle peut avoir sur la collaboration avec les fonctionnaires sanctionneurs (notamment une réduction des contacts), à l'absence d'individualisation de l'action administrative aux éléments de contexte, etc. Il est à noter qu'il existe également en droit pénal des listes d'infractions qui conditionnent certaines orientations procédurales ou régimes de droit. Il en fut question en matière de détention préventive (Jonckheere et Maes, 2011)⁷⁵.

4.2.2. La charge de travail sous l'angle de vue des fonctionnaires sanctionneurs

Le volume de dossiers que les fonctionnaires sanctionneurs doivent gérer en application de la loi SAC dépend également d'un acteur situé en amont de leurs interventions, à savoir la police, principalement. Le travail policier s'appuie sur la rédaction de procès-verbaux, en l'espèce qualifiés de PV's SAC. Le nombre de procès-verbaux dressés mais aussi l'organisation des services de police et les contraintes qui pèsent sur cette organisation (sous-effectifs, restructuration...) influencent le nombre de procès-verbaux dressés et partant, la charge de travail des fonctionnaires sanctionneurs. Leur charge de travail dépend également des protocoles d'accord en vigueur qui régissent les infractions

⁷³ Ce type de réflexion appelle à une certaine vigilance car des pratiques de sélection des dossiers uniquement guidées par le souci de maximiser les taux de réussite pourraient apparaître, à l'instar des arrangements constatés en France au sein du parquet et de la police, afin de réduire les taux de classement sans suite (Lenoir, Gautron, 2014).

⁷⁴ Selon M. Lambert (2015), le traitement de certaines infractions par les communes revient à appliquer un « *droit pénal déguisé* ». La procédure SAC met en place une disparité de traitement selon les incriminations ainsi que selon les réponses apportées et procédures engagées. Ainsi, il déplore un nombre non négligeable de communes ayant décidé de ne pas avoir recours à des procédures de médiation ou, lorsque mobilisables, peu appliquées. Il conviendrait d'en étudier les raisons afin de mieux comprendre cette pratique.

⁷⁵ Il serait intéressant d'interroger davantage cette pratique de limitation, par les acteurs, du champ d'application de la loi SAC alors que ce choix n'a pas été posé par le législateur. La pratique interpelle, notamment sur le plan de l'égalité entre citoyens et de la légalité, bien qu'il n'existe pas de droit subjectif à une médiation dans le cadre de la procédure SAC.

mixtes directement envoyées vers et traitées par les fonctionnaires sanctionneurs. L'introduction des infractions mixtes dans la procédure SAC a d'ailleurs grandement modifié le travail des fonctionnaires sanctionneurs en termes de charge de travail additionnelle (qui est qualifiée de conséquente). Elle a notamment entraîné des restructurations de leur service via l'engagement de nouveaux collaborateurs afin de gérer l'accroissement du flux de dossiers. Pour exemple, à Santa Isabel, le nombre de dossiers traités a été multiplié par 8 (de 1.500 dossiers SAC 'pures' à 8.500 dossiers SAC toutes matières confondues⁷⁶) en l'espace de deux ans (2016-2018). A Majuro, de 150 à 200 dossiers par an, ils sont passés à 4.500 dossiers comprenant les infractions mixtes et de stationnement.

Un changement normatif a ainsi entraîné une augmentation de l'activité policière dans le cadre des SAC, un accroissement du volume de dossiers traités et une surcharge des fonctionnaires sanctionneurs. Le phénomène n'a pas été, semble-t-il, anticipé au niveau politique, ce qui a contraint les acteurs policiers et administratifs à s'adapter⁷⁷. Pourtant, la mise en application des SAC ne pouvait qu'entraîner une augmentation de la charge de travail d'autres acteurs, avec un déplacement du pénal vers l'administratif. C'est ce qui s'est produit. L'augmentation de la charge de travail avait d'ailleurs été prédite par les acteurs eux-mêmes qui anticipent encore de nouvelles augmentations (voir e.a le rapport d'activité des SAC de la Province de Liège, 2018). Par conséquent, l'accroissement important du nombre de dossiers a engendré des politiques de priorisation de leur traitement. Un des critères de cette priorisation a été décrit comme étant lié au poids financier des dossiers, à savoir ceux qui rapportent aux communes des moyens pécuniaires, tels que les dossiers relatifs aux infractions d'arrêt et de stationnement. Cette politique de priorisation impacte négativement le traitement des autres dossiers considérés comme complexes, chronophages et moins avantageux financièrement. Cela augmente donc le classement sans suite des dossiers par les fonctionnaires sanctionneurs et impacte négativement le recours aux mesures alternatives telles que la médiation. Nous relevons ainsi que l'action publique des villes et communes n'est pas uniquement guidée par des objectifs de maintien de l'ordre et de lutte contre les incivilités ; elle est également soutenue par des intérêts économiques et des contraintes budgétaires. Cette problématique d'autofinancement des communes a déjà été évoquée ci-dessus et soulignée par ailleurs (e.a Lambert, 2015). De plus, cette priorisation s'effectue par manque de temps dû à l'accroissement du nombre de dossiers mais également en raison du cumul des fonctions exercées par certains fonctionnaires sanctionneurs communaux qui sont en même temps fonctionnaires sanctionneurs, secrétaires communaux, directeurs généraux ou autre. Ils ne sont donc disponibles pour cette fonction qu'une (petite) partie de leur temps. Il existe en effet une grande diversité de procédures de nomination et d'attribution de fonctions pour les fonctionnaires sanctionneurs. Un cadastre de la profession serait bien utile pour objectiver ces situations de cumul de fonctions, diversité d'affectation (communal, pluri-communal, provincial...) mais également, de temps imparti à l'exercice de la fonction (temps partiel, temps plein). L'identité professionnelle du fonctionnaire sanctionneur n'étant que partielle et additionnelle pour certains, cela impacte négativement leur

⁷⁶ Les sanctions administratives dites 'pures' concernent les actes d'incivilités n'étant aucunement constitutifs d'une infraction pénale au sens de la loi. Les sanctions administratives toutes matières confondues comprennent les SAC 'pures' ainsi que les infractions mixtes (infractions pénales ne faisant pas l'objet de poursuites).

⁷⁷ L'absence d'anticipation des réformes introduites dans le champ de la justice (duquel relève, nous semble-t-il, les sanctions administratives pour peu qu'on les considère largement) est un problème qui ne cesse d'être dénoncé, en ce qu'elle déstabilise les institutions et oblige les professionnels à bricoler pour répondre aux attentes (e.a. Schoenaers *et al.*, 2018).

visibilité, la médiatisation de leur fonction ainsi que leur reconnaissance face aux autres acteurs de la procédure.

L'accroissement considérable de la charge de travail pourrait également être géré par l'instauration d'une liste de renvoi automatique de certaines infractions directement en médiation. Nos résultats démontrent que cette pratique est déjà effective au sein de diverses communes alors que d'autres y sont réfractaires. L'inconvénient principal évoqué face au recours à cette pratique est principalement la réduction de la marge de liberté laissée aux fonctionnaires sanctionneurs afin d'attribuer une réponse circonstanciée et individualisée à chaque dossier. En effet, chaque situation comporte des spécificités dont les fonctionnaires sanctionneurs se doivent de tenir compte dans leur prise de décision. De plus, ce renvoi automatique pourrait laisser supposer un secret professionnel partagé ainsi qu'une collaboration rapprochée entre fonctionnaires sanctionneurs et médiateurs. La qualité de cette collaboration pourrait compliquer la gestion de certains dossiers lorsque celle-ci n'est pas optimale. Toutefois, l'adoption d'une telle pratique permet d'identifier et de renvoyer directement des dossiers dans lesquels une victime est identifiée et/ou un préjudice subi, vers les médiateurs. En ce sens, cette pratique permet donc de faire gagner du temps aux fonctionnaires sanctionneurs et participe au bon aiguillage des dossiers. Nous pouvons d'ailleurs la comparer à celle déjà utilisée par le parquet dans leur collaboration avec les fonctionnaires sanctionneurs à travers la mise en place de protocoles d'accord qui régissent les infractions directement envoyées aux fonctionnaires sanctionneurs, ce qui permet également de lutter contre une politique de classement sans suite. Certaines communes ont donc déjà mis en place cette procédure systématisée à la suite de discussions avec leurs médiateurs respectifs. Des listes spécifiques de renvoi automatique de certains types d'infractions ont été élaborées. Ces listes font l'objet d'une diversité locale. Dès qu'un procès-verbal entre dans ces catégories, il est automatiquement envoyé en médiation, généralement par des collaborateurs gestionnaires administratifs chargés de la réception et de la notification des procès-verbaux. Les fonctionnaires sanctionneurs ne sont alors informés que de manière brève de l'issue du dossier : réussite ou échec de la médiation (ce qui les amène à infliger une amende). Cette pratique s'avère également efficace afin d'atténuer les biais de jugement imputables aux caractéristiques des contrevenants (au nom, adresse, genre des contrevenants), au récit de l'agent constatateur ou simplement en fonction du moment de la journée (la fatigue décisionnelle accroissant le niveau d'intolérance).

4.2.3. La charge de travail sous l'angle de vue du parquet

Nous rappelons qu'une des raisons ayant présidé à l'introduction des SAC est l'engorgement dont souffrait alors le parquet. Cet engorgement étant plus structurel que conjoncturel, l'introduction des infractions mixtes dans la procédure SAC visait également à le soulager d'une partie de ses dossiers. La charge de travail du parquet s'est donc vu allégée avec l'introduction des infractions mixtes dans la procédure SAC.

Toutefois, cet avantage va de pair avec les qualités et les compétences des fonctionnaires sanctionneurs dans la gestion adéquate des dossiers qui leur sont envoyés. En effet, le traitement des incivilités et des petites infractions faisant l'objet d'une SAC repose sur les compétences professionnelles des fonctionnaires sanctionneurs. Il s'agit pour eux de proposer une réponse jugée adéquate à chaque dossier en vue de lutter contre le sentiment d'impunité par le biais d'une justice

proche du citoyen qui permettra de favoriser le vivre-ensemble. Si le fonctionnaire sanctionnateur ne répond pas à cette attente, les objectifs qui ont conduit à son institutionnalisation ne seront pas rencontrés. Ceci doit être souligné dans un contexte où l'introduction des SAC, en organisant le déplacement du traitement de ces dossiers du champ judiciaire vers le champ administratif, a au final permis d'étendre le filet pénal en réprimant les incivilités ou petites infractions faisant préalablement l'objet d'un classement sans suite auprès du parquet, ce qui a conduit à accroître le contrôle exercé sur le citoyen (Lemonne, 2016). La création de ce système est donc fondée sur une logique répressive non éloignée de celle du judiciaire où le besoin d'une réponse rapide et efficace prime sur le besoin de justice (Lambert, 2015). De plus, cette pratique ouvre une nouvelle perspective de sanction (l'amende administrative ou la médiation) pour des faits faisant préalablement l'objet d'une potentielle sanction pénale (surtout pour les infractions mixtes). Au-delà de se distinguer de la justice pénale traditionnelle, ces nouvelles modalités de réponse aux infractions permettent d'augmenter la gamme de réactions du champ judiciaire (Lemonne, 2016) sans augmenter les moyens de financement ni d'effectifs de celui-ci (Wautelet, 2017).

Nous observons toutefois que, dans certains arrondissements judiciaires, particulièrement là où un magistrat SAC a été désigné, l'impact positif des SAC sur la charge de travail du parquet est quasi nul, surtout si celui-ci applique une politique de pré-classement sans suite de certaines infractions, celles-ci ne remontant alors jamais jusqu'au magistrat de référence. Dans les faits, cette pratique leur rajoute même quelques dossiers lorsqu'ils choisissent de les faire sortir de la procédure SAC pour diverses raisons (principe du *non bis in idem*⁷⁸, récidive du contrevenant...). Le parquet ayant donc toujours la possibilité d'avoir un regard sur les dossiers traités en SAC (notamment dans le cadre des infractions mixtes), et la décision des acteurs du parquet primant toujours sur celle des fonctionnaires sanctionnateurs, la répartition des compétences entre les acteurs judiciaires et administratifs semble quelque peu se brouiller (*Ibid.*, 2017)...

4.3. Les relations professionnelles entre les acteurs

Dans le monde du travail, il convient d'établir et de tisser des relations professionnelles positives. Celles-ci sont d'ailleurs grandement valorisées et restent la norme en termes de relations interpersonnelles fonctionnelles. Elles se définissent principalement par leurs caractéristiques ainsi que par les spécialisations dont font preuve chaque acteur professionnel en fonction de son statut, du poste occupé ainsi que du rôle qui lui est dévolu au sein du système dans lequel il travaille. Selon Salomé (2009), ces relations professionnelles fonctionnelles s'érigent autour des notions de savoir – qui comprend principalement les connaissances techniques, théoriques, la possession et maîtrise de l'information – et de savoir-faire – qui mobilise les apprentissages, habiletés, expériences vécues ou encore les compétences techniques. Dans une optique d'accomplissement de soi, ceci correspond au développement de l'identité dans le champ social tel que mentionné par Molinier et Dejours (1994). Si le sens propre de la communication sous-tend la mise en commun, c'est sur les facteurs influençant ce partage qu'il est intéressant de s'interroger afin de mettre en lumière et de mieux comprendre les dynamiques régissant les relations entre professionnels issus de diverses fonctions. Ces différents facteurs peuvent être facilitant ou entravant dans l'établissement de relations fonctionnelles. Ils sont

⁷⁸ Le principe du *non bis in idem* interdit en l'espèce le cumul de sanctions pénales et administratives, lorsque les secondes relèvent de la matière pénale.

dépendants d'éléments contextuels relatifs à l'environnement de travail (ressources mises à disposition, organisation du travail, infrastructure, etc.) mais également de caractéristiques plus subjectives qui prennent en compte l'aspect humain et les particularités de chaque travailleur (tempérament, relation à l'autorité, valeurs professionnelles, etc.).

La question des relations entre les différents acteurs de la procédure SAC revêt donc une grande diversité en termes de dynamiques de collaboration mais également de pratiques locales et subjectives/humaines. Ces variables facilitantes et contraignantes seront discutées dans un premier point relatif aux collaborations entre fonctionnaires sanctionneurs et médiateurs (4.3.1). Il sera ensuite question des collaborations entre fonctionnaires sanctionneurs et magistrats du parquet (4.2.2) et entre médiateurs et magistrats du parquet (4.2.3). De manière générale, nous soulignons que les relations professionnelles sont également empruntées de rapports hiérarchiques régissant les rapports de force existant entre certains travailleurs, selon leur fonction. Ces rapports d'autorité expliquent sans doute les points de vue contrastés que nous avons recueillis sur les relations qu'entretiennent les différents acteurs intervenant dans le processus de médiation, en particulier en fonction des méthodes de recueil de données utilisées (entretiens avec un acteur isolé ou rassemblant plusieurs acteurs par le biais d'un groupe de discussion).

4.3.1. Collaborations entre fonctionnaires sanctionneurs et médiateurs

Les tâches qui impliquent une collaboration entre les fonctionnaires sanctionneurs et les médiateurs concernent l'échange autour de dossiers particuliers, de problèmes rencontrés lors de l'exécution d'une mesure, d'un besoin d'informations complémentaires des suites d'un rapport, des informations supplémentaires sur le contrevenant ou la victime afin de mieux saisir la situation, un changement d'adresse ou encore afin de veiller au délai de prescription. L'avantage de cette collaboration réside principalement dans la complémentarité des réponses que peut apporter le système des sanctions administratives mis en place. Ainsi, des informations constructives sont communiquées de manière bilatérale afin d'apporter une réponse adéquate et dans l'intérêt général. Nous allons présenter ci-après des exemples de bonnes et de moins bonnes pratiques en la matière, afin de mieux saisir les dynamiques de relation qui se jouent entre fonctionnaires sanctionneurs et médiateurs.

a) Facteurs facilitant les relations entre fonctionnaires sanctionneurs et médiateurs

De bonnes relations entre médiateurs et fonctionnaires sanctionneurs sont favorisées par une proximité géographique qui autorise plus de contacts informels, permet de se croiser plus souvent au détour des couloirs, ce qui augmente la visibilité du médiateur. Cette proximité géographique est bénéfique à l'établissement d'une vision commune entre ces deux acteurs, ce qui facilite la collaboration quotidienne tout en respectant l'indépendance et le secret professionnel allant en principe de pair avec les fonctions de médiation⁷⁹. De bons contacts entre fonctionnaires sanctionneurs et médiateurs permettent des échanges bilatéraux constructifs, une remise en question des acteurs envers leurs pratiques respectives, un partage d'opinions et de conseils mais également des discussions fluides autour d'évolutions législatives et réglementaires qui favorisent le

⁷⁹ Il serait intéressant de creuser davantage les contours de l'application des principes généraux du secret professionnel à la médiation locale dans le cadre des SAC.

partage d'expériences parfois même en termes de terrain puisque dans certains cas, les fonctionnaires sanctionneurs sont également les anciens médiateurs.

De bonnes relations sont également favorisées par l'intérêt et la conviction des fonctionnaires sanctionneurs envers les effets positifs de la médiation ou lorsque ces deux acteurs ont une vision de travail commune, une identité professionnelle rapprochée, qui envisagent leurs fonctions plus ou moins de la même manière et visent une même finalité (qu'elle tende plus vers le sanctionnel ou davantage vers l'alternatif/la réparation/restauration). Ainsi, nous pouvons citer l'intérêt de plusieurs fonctionnaires sanctionneurs de proposer la médiation dans des dossiers où l'auteur présumé conteste les faits. Dans ce cas, l'aspect de dialogue, de concertation, de travail des relations, inhérent à la médiation, surpasse l'aspect répressif et prend place dans un « modèle réparateur puriste et diversionniste, axé sur le processus » de la médiation, tel que développé par Lemonne (2016). Dans cette perspective, c'est avant tout l'engagement des parties envers le processus de médiation qui permet d'entrevoir une solution adéquate et de tendre vers un objectif de réparation, par le biais de l'interaction et l'échange entre les parties (Lemonne & Claes, 2014). Une vision commune alternative se centrera donc plus sur l'apaisement et la résolution du conflit, l'échange entre les parties, dans le but d'apaiser les relations entre citoyens, de favoriser la prise de distance et la réflexion mais également de prévenir la récidive. Cet objectif de prévention de la récidive se reflète dans les bonnes et fréquentes collaborations entretenues entre médiateurs et fonctionnaires sanctionneurs qui mettent en place une procédure claire de traitement des dossiers à travers une vision de travail commune tournée vers l'aspect humain et alternatif de la médiation, se rapprochant d'une justice restauratrice/réparatrice (Lemonne, 2007 ; Lemonne, 2016 ; Lemonne & Claes, 2014). A l'inverse, si les deux acteurs ont une vision plus sanctionnelle/répressive de la procédure et utilisent la médiation comme telle, les objectifs de celle-ci seront différents et viseront davantage la sanction en réponse à l'infraction à travers, par exemple, la mise en application de certaines mesures alternatives (travail d'intérêt général, prestation citoyenne).

Nos résultats montrent également qu'une collaboration adéquate entre médiateurs et fonctionnaires sanctionneurs, s'envisage par le biais d'un indispensable travail de relation avec les fonctionnaires sanctionneurs mais également avec tous les autres acteurs impliqués dans la procédure. C'est un travail qui prend du temps, qui reste souvent sujet aux bouleversements, mais qui facilite la mise en application d'une politique locale de gestion des nuisances et des infractions ainsi qu'une réaction de l'autorité qui aura des effets bénéfiques sur la vie en communauté, sur la notion du vivre ensemble ainsi que sur le sentiment d'impunité. Comme déjà mentionné, la confiance et l'intérêt des fonctionnaires sanctionneurs envers la médiation naissent d'un travail de partenariat autour d'une vision commune qui sera établie grâce à deux éléments indispensables : la communication et la confiance. Un travail relationnel ainsi que de promotion de la médiation permettent de nouer de bonnes collaborations avec les fonctionnaires sanctionneurs, qui ont généralement d'autres fonctions au sein de l'administration communale, comme explicité *supra*. Ceci va permettre un certain investissement de la commune par le biais des fonctionnaires sanctionneurs au niveau de la médiation locale. Un tel travail relationnel peut sembler chronophage mais il peut être considéré comme assez « rentable » puisqu'il va permettre d'assurer une bonne entente entre médiateurs et fonctionnaires sanctionneurs, ce qui est de nature à faciliter le travail des médiateurs et un aiguillage jugé pertinent des dossiers envoyés en médiation. Il y aurait ainsi une discussion entre les fonctionnaires sanctionneurs et les médiateurs sur l'envoi en médiation de certains dossiers, ce qui

ouvre un espace de négociation, voire de transaction intéressant en termes de marge de manœuvre pour ces travailleurs. Nos résultats mettent par ailleurs en lumière la position d'intermédiaire des fonctionnaires sanctionneurs : ils se positionnent entre la commune et les médiateurs voire, ils sont les porte-voix de la commune à l'égard des médiateurs, ce qui donne sans doute une légitimité accrue à leurs décisions. Notons à ce propos, qu'il pourrait être intéressant d'interroger la hiérarchie des autorités communales (bourgmestre, secrétaire communal) à propos de leurs représentations des relations que devraient entretenir fonctionnaires sanctionneurs et médiateurs, ainsi qu'à propos de la position professionnelle et de la légitimité d'intervention qu'ils accordent aux uns et aux autres.

Alors que dans les propos ci-dessus, l'essentiel des contacts entre fonctionnaires sanctionneurs et médiateurs se fait de manière informelle, dans certains cas, des accords ont été formalisés pour une plus grande fluidité des relations. C'est d'ailleurs le cas dans certaines communes où le bon aiguillage des dossiers est assuré par la mise en place d'une liste d'infractions automatiquement envoyées en médiation. Confrontés à une infraction reprise dans la liste, les fonctionnaires sanctionneurs savent qu'ils peuvent envoyer le dossier en médiation car les médiateurs s'attendent à recevoir de tels dossiers. En général, le listing est établi par les médiateurs, en collaboration avec les fonctionnaires sanctionneurs et est donc basé sur un accord formel entre eux. Toutefois, la procédure reste assez flexible puisque des dérogations sont possibles sur la base des caractéristiques de dossiers particuliers. Nos résultats montrent qu'une certaine automatisation de la procédure (comme dans ce cas-ci) réduit la fréquence des contacts entre fonctionnaires sanctionneurs et médiateurs. Toutefois, les acteurs ayant recours à cette pratique ne constatent généralement aucune difficulté liée à cette collaboration puisque celle-ci est le fruit d'accords formels passés entre les acteurs. La productivité des médiateurs s'en voit favorisée, ce qui participe à donner du sens aux SAC puisque le travail des médiateurs se retrouve au cœur de la lutte contre les incivilités.

Nos résultats indiquent qu'un autre facteur facilitant la mise en place de collaborations constructives entre médiateurs et fonctionnaires sanctionneurs concerne le souci de ces derniers de prendre en compte la victime. Plusieurs pratiques émergent en la matière : transmission prioritaire de tout dossier en médiation lorsqu'une victime est identifiée ou encore information systématique de la victime. Malgré la non-obligation d'effectuer cette démarche actuellement, certaines initiatives se développent dans plusieurs communes afin de fournir davantage d'informations à la victime. La mise en place de cette procédure d'information systématique de la victime se différencie selon les communes : elle revient soit directement aux fonctionnaires sanctionneurs soit aux médiateurs. Ce dernier cas semble faire l'objet d'un consensus entre les deux acteurs. Nos constats mettent donc en avant que l'information et la place de la victime dans la procédure SAC semblent être deux dimensions importantes aux yeux des différents acteurs. Une perception commune quant à la nécessaire information des victimes est ainsi soulignée par les acteurs comme étant le signe d'une bonne collaboration. On peut toutefois se demander si la seule information de la victime suffit à lui donner une place dans la procédure de médiation. Comme déjà évoqué ci-avant, une recherche axée précisément sur les victimes permettrait de les interroger quant à leurs besoins et leurs attentes à l'égard du processus de médiation et/ou de la procédure SAC de manière plus globale afin de mieux comprendre et d'évaluer la place qu'il revient de leur laisser à l'avenir.

Enfin, en fonction de la disponibilité et des tâches annexes des médiateurs, la prise en compte de leur point de vue, de leurs observations ou encore, leur participation à la vie politique de la ville ou de la

commune à travers leurs missions de prévention par exemple, sont autant d'éléments qui facilitent également les relations avec les fonctionnaires sanctionneurs car la reconnaissance et la légitimité de leurs fonctions sont ainsi valorisées. Rappelons ici que parmi les fonctions assignées aux médiateurs, la participation à la politique locale de prévention des nuisances (voir arrêté royal du 28 janvier 2014) y est prévue. On pourrait dès lors s'attendre à ce que les médiateurs, du fait de leur position d'observateur, soient régulièrement invités par les différentes instances communales pour témoigner de leur expérience et participer directement à l'élaboration de politiques pertinentes eu égard aux constats de terrain. Dans la pratique, ce constat reste diversifié localement et dépendant de la charge de travail des médiateurs généralement déjà jugée importante dans certains cas. Cette thématique met également à jour la notion de reconnaissance au travail, importante aux yeux de tout professionnel. Cette notion, principalement développée en psychodynamique du travail, insiste sur la reconnaissance par autrui et la construction de soi à travers, notamment, l'identité que nous développons dans le champ social. Les travaux de Gernet et Dejours (2009) soulignent d'ailleurs cette notion : « La validation du travail par la reconnaissance accordée par les autres contribue de façon majeure à la construction du sens du travail » (Gernet et Dejours, 2009, 31). Dans notre cas précis, la participation des médiateurs à la vie de la commune par le biais de diverses activités permettrait précisément de favoriser et soutenir l'émergence de cette reconnaissance indispensable.

Enfin, de bonnes relations entre fonctionnaires sanctionneurs et médiateurs se basent également sur des rencontres et moments d'échange réguliers au cours desquels certaines informations sont partagées concernant l'issue des dossiers traités par les uns et les autres, à travers, par exemple, l'établissement d'une cartographie des différentes réponses apportées aux dossiers, de manière globale. De même, la création de structures de concertation, à l'échelle locale et/ou régionale pourrait participer à l'établissement de relations plus étroites et régulières entre fonctionnaires sanctionneurs et médiateurs, pour peu bien entendu que les acteurs acceptent de les investir.

b) Facteurs entravant la bonne collaboration entre fonctionnaires sanctionneurs et médiateurs

A l'inverse, nos résultats mettent également en lumière certains facteurs entravant une bonne collaboration entre médiateurs et fonctionnaires sanctionneurs.

Nous avons souvent observé un manque de temps des fonctionnaires sanctionneurs pour échanger autour de dossiers spécifiques. Ce manque de temps peut être la conséquence d'un cumul de fonctions de certains fonctionnaires sanctionneurs, comme explicité *supra*, ce qui laisse parfois les médiateurs sans interlocuteur. En effet, les communes ont actuellement la possibilité de confier à leur secrétaire communal ou à tout autre membre de leur personnel, les fonctions de fonctionnaire sanctionneur afin que celui-ci traite quelques dossiers chaque année. L'usage de cette possibilité de devrait être utilisées que par les communes jouissant de ressources humaines suffisantes pour pouvoir faire face, de manière adéquate, à la gestion du nombre important de dossiers SAC à traiter et aux sollicitations d'échanges venant des médiateurs. Il nous semble que l'application de la politique communale des sanctions administratives est une tâche à part entière et non une tâche surnuméraire. Estimer que les fonctions dévolues au fonctionnaire sanctionneur peuvent être considérées comme des fonctions additionnelles, voire secondaires, est à tout le moins de nature à révéler la considération (toute) relative que les autorités communales ont envers l'application de la politique répressive locale.

En conséquence, certains médiateurs regrettent l'absence d'interlocuteur à qui ils pourraient faire remonter leurs constats et exprimer leurs besoins dans le cadre de leurs tâches annexes. Ces constats renvoient également à un certain manque de reconnaissance envers la fonction de médiateur, à une dévalorisation de leurs missions qui ne leur permet légitimement pas de faire remonter leurs constats, observations et expériences à d'autres acteurs communaux. Reconnaissance pourtant essentielle à la construction de leur identité professionnelle ainsi qu'au sens donné à leur fonction, comme explicité *supra* (Gernet et Dejours, 2009). Ce constat d'absence d'interlocuteur identifié par les médiateurs va de pair avec un manque d'implication des communes principalement dû à un manque de moyens, d'information et de temps, lié à d'autres impératifs prioritaires, selon les propos relayés par les participants à l'étude. Nous pourrions toutefois nous demander si ce manque d'implication des communes n'est pas (également) le résultat d'un problème d'affectation des moyens disponibles ou encore, la conséquence de politiques publiques mises en place à un niveau supra communal. Dans ce cas précis, il serait intéressant d'interroger ce niveau supra communal afin de mieux comprendre si et comment la question des moyens a été prise en compte... Nos résultats indiquent qu'un manque de positionnement de la commune envers la médiation, associé à une absence d'interlocuteur pour répondre aux interrogations des médiateurs, entravent la bonne relation entre les deux acteurs et rendent le travail des médiateurs instable. Nous rappelons dès lors qu'il est important de construire de bonnes relations avec les fonctionnaires sanctionneurs afin de susciter et d'entretenir leur intérêt envers la médiation. Ce qui permet par la suite d'ouvrir certaines portes vers un investissement et un positionnement plus soutenant de la commune envers la médiation. Ces relations constructives et soutenantes ont également pour avantage d'offrir aux médiateurs un véritable filet de sécurité important aux yeux de certains interviewés.

Nos résultats montrent qu'un autre facteur important entravant la collaboration entre ces deux acteurs est le mauvais aiguillage des dossiers renvoyés en médiation. Cette notion de bon et moins bon aiguillage n'a pas fait l'objet d'une confrontation de points de vue entre fonctionnaires sanctionneurs et médiateurs, lors de notre étude. Pourtant, lorsque discutée durant les focus groupes entre médiateurs, un consensus semblait émerger face aux caractéristiques pertinentes/inadéquates des dossiers envoyés en médiation (celles-ci étant d'ailleurs discutées ci-après). Cette moins heureuse pratique provoque chez les médiateurs un profond sentiment de dévalorisation et d'irrespect envers leur fonction. Nous observons que nombre d'enquêtés nous ont fait part de leurs regrets à ce sujet. En effet, cette situation d'erreurs dans l'orientation a été évoquée à de nombreuses reprises et persiste en général malgré de multiples réunions mises en place avec les fonctionnaires sanctionneurs concernés, (re)précisant les critères adéquats des dossiers à envoyer en médiation, sans que la situation ne se voit améliorée⁸⁰. De nombreux dossiers inadéquats continuent d'être renvoyés en médiation malgré leur caractère jugé inapproprié face à cette réponse : dossiers avec adresse de référence⁸¹, vols à l'étalage où le préjudice a été payé, dossiers dans lesquels

⁸⁰ Il ne faudrait pas pour autant en conclure que les réunions ne sont d'aucune utilité et s'abstenir de les organiser à l'avenir. Mais ce constat invite à une analyse du sentiment d'inutilité exprimé par certains et du sentiment sous-jacent de ne pas être entendu dans des revendications jugées pourtant légitimes.

⁸¹ L'adresse de référence permet aux personnes qui n'habitent pas ou qui n'ont pas de résidence en Belgique d'avoir une adresse à laquelle le courrier et les pièces administratives peuvent être envoyés en vue de leur transmission à la personne (OCMW-INFO-CPAS). Dans ces cas précis, les médiateurs remarquent que la personne va rarement chercher son courrier et n'est donc pas informée de sa convocation/de sa sollicitation de réponse en vue d'une médiation. Ce sont donc généralement des dossiers pour lesquels aucune réponse n'est apportée par le contrevenant et donc pour lesquels aucune procédure de médiation ne peut s'effectuer.

les auteurs sont sans-abri, toxicomanes, en détention, en hôpital psychiatrique ou encore allophones,... Nos constats montrent que ces types de dossiers représentent des catégories de population précaires et vulnérables pour lesquelles la procédure de médiation n'est pas forcément une réponse adaptée, selon nos participants. D'après nous, ces constats restent toutefois à nuancer.

En effet, il est vrai qu'il peut exister quelques difficultés pratiques à travailler avec cette catégorie de population. Néanmoins, à notre sens, la médiation pourrait également permettre de travailler les liens sociaux et, par conséquent, l'insertion de ces personnes au sein de la société au lieu de renforcer leur exclusion actuelle en leur imposant une sanction financière. Dans les faits, ces dossiers engendrent un travail administratif considérable sans qu'ils puissent pour autant toujours aboutir. Ce qui impacte indéniablement les statistiques des médiateurs en termes de nombre de refus et de dossiers restés sans réponse. Statistiques qui, si communiquées telles quelles aux fonctionnaires sanctionneurs sans prendre connaissance de leurs motifs, pourraient laisser penser à une procédure de médiation peu convaincante au niveau de leurs résultats et, par conséquent, démotiver les fonctionnaires sanctionneurs d'envoyer de futurs dossiers auprès des médiateurs. Une éventualité serait alors de pouvoir laisser au médiateur la possibilité de refuser un dossier de façon motivée ou encore de créer une catégorie statistique se référant aux « mauvaises orientations » afin que les fonctionnaires sanctionneurs soient informés annuellement de la masse de dossiers envoyés en médiation et représentant un mauvais aiguillage de leur part. Pour remédier à cette difficulté, nous avons également évoqué la possibilité pour les médiateurs d'avoir une vue sur les dossiers entrant chez les fonctionnaires sanctionneurs et/ou d'effectuer le tri de ces dossiers en collaboration avec les fonctionnaires sanctionneurs afin de déterminer ensemble si la mesure alternative (médiation) est envisageable. Cette pratique devrait être pensée et adaptée afin de ne pas surcharger les médiateurs de travail et ainsi impacter leurs tâches quotidiennes. Ici, une liste de renvoi de certaines infractions automatiquement en médiation pourrait être une solution opportune (comme déjà discuté *supra*).

Nos résultats font également état d'une certaine dépendance des médiateurs face aux fonctionnaires sanctionneurs en ce qui concerne l'approvisionnement en dossiers (voir ci-dessus). Les fonctionnaires sanctionneurs étant la seule source de travail des médiateurs, il convient à ceux-ci de trouver un certain équilibre dans leurs relations afin de ne pas se mettre les fonctionnaires sanctionneurs à dos et compromettre ainsi le flux de dossiers transmis. De plus, cette situation de dépendance peut amener à des situations problématiques (selon la qualité de la relation entretenue entre eux, par exemple) : soit les médiateurs se retrouvent sans aucun dossier ce qui met donc à mal la pérennité de leur fonction, soit les médiateurs sont submergés de travail, ce qui les pousse parfois à effectuer des tâches qui ne leur sont pas dévolues, à force de concessions faites aux fonctionnaires sanctionneurs. Nous sommes ici en présence d'une relation verticale, en ce qu'il y a quelqu'un au-dessus qui a le pouvoir d'envoyer ou non un dossier en médiation et quelqu'un en dessous qui n'a pas ou que peu de prise sur le pouvoir de l'autre. En thérapie, cette relation verticale se définit par opposition à la relation horizontale dans laquelle « le vis-à-vis est perçu comme un semblable » (Janin, 2004, 166). Cette relation verticale ne facilite pas non plus l'établissement de relations équitables entre les deux acteurs. En effet, une relation difficile entre fonctionnaires sanctionneurs et médiateurs pourrait devenir un motif caché de non renvoi des dossiers vers la médiation puisque ce sont les fonctionnaires sanctionneurs qui prennent la décision d'envoyer un dossier en médiation ou non (à l'exception des mineurs pour qui l'offre de médiation est obligatoire). Cette résistance de certains fonctionnaires sanctionneurs face à la médiation a été mise en évidence par certains

médiateurs mais non confirmée directement par les intéressés. Malgré leurs tentatives, certains médiateurs font pourtant face à une absence totale de contact avec certains fonctionnaires sanctionnateurs, sans avoir de précisions sur les causes de cette non collaboration. Cette pratique pourrait être évitée en instaurant l'obligation, pour les fonctionnaires sanctionnateurs, de motiver leurs non-orientations des dossiers en médiation⁸². Ces difficultés prennent parfois source dans un manque de communication qui se mue en manque de confiance des fonctionnaires sanctionnateurs face aux activités des médiateurs. Ce manque de confiance se manifeste notamment par des demandes d'information des fonctionnaires sanctionnateurs concernant des dossiers de médiation ayant abouti ou encore des remarques relatives au manque d'informations transmises sur certains dossiers malgré le secret professionnel auquel sont soumises les activités des médiateurs.

Nous rappelons que la fonction des médiateurs dépend également de l'intérêt, de l'appréciation et de l'opinion des fonctionnaires sanctionnateurs envers la médiation. En effet, les fonctionnaires sanctionnateurs semblent avoir le pouvoir de favoriser ou de mettre à mal un projet de médiation. Travailler à la sensibilisation des acteurs de façon uniformisée pourrait permettre d'amenuiser ce pouvoir laissé aux fonctionnaires sanctionnateurs. Pour tendre vers une politique commune, la procédure SAC ne devrait donc pas uniquement reposer sur les fonctionnaires sanctionnateurs et sur les médiateurs mais renforcer l'implication d'autres acteurs communaux comme par exemple, les bourgmestres et échevins, en particulier ceux qui ont les SAC dans leurs compétences, les acteurs politiques locaux ou encore, les travailleurs associés à certaines matières comme la propreté par exemple, le stationnement ou des membres des services de police.

A l'inverse de ce qui a été évoqué dans la section *supra*, le manque de proximité et de contacts informels ne favorisent pas le développement d'une relation de confiance entre médiateurs et fonctionnaires sanctionnateurs. Ce constat est principalement vrai pour les médiateurs qui collaborent avec des fonctionnaires sanctionnateurs provinciaux, souvent éloignés de leurs bureaux et avec lesquels les contacts en face-à-face sont souvent plus rares. Dans ces situations, il semble que l'organisation plus régulière de réunions bilatérales permette de garder le contact et d'améliorer les collaborations.

La dépendance des médiateurs envers les fonctionnaires sanctionnateurs peut également transparaître à travers l'organisation structurelle des services SAC. En effet, certains médiateurs soulignent que certains fonctionnaires sanctionnateurs sont également responsables du service SAC dans lequel le service de médiation est intégré. Cette double casquette de certains fonctionnaires sanctionnateurs place alors certains médiateurs dans une position délicate où leur indépendance peut sembler relative. En effet, ceux-ci soulignent que dans ce contexte, il est parfois difficile de ne pas donner suite à certaines demandes des fonctionnaires sanctionnateurs. Ces résultats montrent qu'il est donc important de détacher le service médiation du service SAC ou du moins d'éviter de nommer des fonctionnaires sanctionnateurs à leur tête.

⁸² L'introduction d'une obligation de motivation ne donne aucune garantie en termes de changement des pratiques car elle peut conduire à l'adoption d'une argumentation stéréotypée, reproduite par copier-coller de décision en décision. Mais nous ne pouvons écarter l'hypothèse qu'elle pourrait également induire des effets bénéfiques, en termes de réflexion sur les critères sous-tendant le choix d'orientation d'un dossier.

Enfin, nos résultats indiquent qu'actuellement, les fonctionnaires sanctionneurs ne sont obligatoirement soumis à aucun contrôle/aucune évaluation de leurs activités, autre que ce qui relève de leurs liens hiérarchiques. A ce stade, chaque fonctionnaire sanctionneur décide, selon son bon vouloir, de communiquer ses activités et résultats dans un rapport annuel ou non. Nous constatons que ce manque de transparence concernant les activités des fonctionnaires sanctionneurs entrave de bonnes collaborations avec les médiateurs, entre autres. Ce besoin de transparence évoqué par les médiateurs (par exemple sur le flot entrant des dossiers) pourrait favoriser un bon tri des dossiers à envoyer en médiation puisque le médiateur pourrait également avoir une vue sur les dossiers entrants et formuler ses suggestions. Certains médiateurs avancent qu'il serait nécessaire de mettre en place une procédure/des activités qui permettraient d'avoir un regard extérieur sur le travail effectué par les fonctionnaires sanctionneurs dans le but de contrôler et d'évaluer leur travail. Nos résultats font état d'une demande explicite de nombreux médiateurs de pouvoir accéder à certaines informations précises, de manière annuelle, comme par exemple les montants des amendes infligées, leurs motifs, la masse de dossiers traités, les réponses apportées, les différents types d'infractions prises en charge... Ce regard extérieur pourrait éventuellement permettre d'influencer positivement la mobilisation des mesures alternatives ou encore de favoriser les contacts/feedbacks entre fonctionnaires sanctionneurs et parquet (thématique qui sera abordée *infra*).

4.3.2. Collaborations entre fonctionnaires sanctionneurs et magistrats du parquet

Les collaborations entretenues entre fonctionnaires sanctionneurs et magistrats du parquet sont régies par des protocoles d'accord mis en place dans chaque commune ayant ratifié un accord SAC. La systématisation des procédures a provoqué des contacts lacunaires entre ces deux acteurs. Toutefois, la collaboration reste possible notamment dans le cas d'échanges autour de certains dossiers spécifiques et/ou de reprise de dossiers par le parquet. L'analyse de nos données met en évidence des constats et opinions divergents, qu'ils proviennent des fonctionnaires sanctionneurs ou du parquet. Toutefois, cette divergence d'opinion n'a pas été perceptible lorsque les deux parties ont été rassemblées autour d'une même table comme lors des focus groupe, par exemple. Nous pouvons avancer deux tentatives d'explication de cette situation : elle peut résulter du fait que les acteurs qui ont été mis en coprésence n'avaient aucun lien professionnel entre eux ou bien qu'elle résulte d'une position basse adoptée inconsciemment en présence de magistrats du parquet, d'où le fait que certains acteurs ne se seraient pas sentis libres d'exprimer réellement leurs ressentis. C'est pourquoi il nous a semblé nécessaire d'analyser ces collaborations à la lumière des points de vue de ces deux acteurs, séparément.

a) Point de vue des fonctionnaires sanctionneurs

L'opinion qui prédomine auprès des fonctionnaires sanctionneurs est principalement l'absence d'informations même quantitatives, de la part du parquet, concernant le suivi des infractions ne pouvant être poursuivies en voie administrative. Ce constat est fait de manière annexe à un manque total de collaboration avec le parquet qui ne semble pas systématiquement répondre aux interrogations des fonctionnaires sanctionneurs au regard de certains dossiers plus complexes.

Ces contacts lacunaires avec le parquet se manifestent donc par un manque de réactivité, un manque de réponse du parquet aux sollicitations des fonctionnaires sanctionneurs, des décisions prises par

le parquet sans consultation ni échange préalable avec les fonctionnaires sanctionneurs et sans aucun feedback sur les décisions. Pour exemple, nous constatons que par le passé, à Majuro, le parquet avait été réfractaire à ce que les zones de police dressent des procès-verbaux SAC pour outrage sans que le fonctionnaire sanctionneur n'en soit informé. Plus récemment, le parquet a retiré des SAC les infractions pour stationnement sur les emplacements réservés aux personnes handicapées alors que le fonctionnaire sanctionneur, en collaboration avec les médiateurs, avait mis en place une réponse éducative impliquant les contrevenants dans des associations d'aide aux accidentés de la route. Cette absence de communication entrave l'établissement d'une collaboration optimale et fructueuse. Nos résultats montrent que beaucoup de demandes de la part des fonctionnaires sanctionneurs restent souvent sans réponse, ce qui les oblige parfois à prendre des décisions sans l'aval du parquet. Du côté des fonctionnaires sanctionneurs et concernant les dossiers traités en SAC, aucun feedback n'est envoyé au parquet sauf si le parquet en formule explicitement la demande. Cette absence de feedback vient du fait que le parquet semble se désintéresser de l'issue des dossiers dans lesquels il se retire. De plus, malgré le fait que l'organisation de réunions annuelles soit bien prévue, aucune d'entre elles ne semble l'être et ce, principalement par manque de temps. Derrière ce manque de temps maintes fois invoqué dans le cadre du projet de recherche, se cache sans doute une priorisation des fonctions dans lesquelles les uns et les autres s'investissent et des tâches auxquelles ils sont confrontés.

Nous observons que la plupart des fonctionnaires sanctionneurs interrogés sont en demande de contacts plus réguliers avec le parquet sans trop savoir sur quoi ni comment échanger, étant donné qu'aucun dialogue ni feedback ne s'effectue actuellement sur les dossiers traités par chaque partie. La majorité des fonctionnaires sanctionneurs rencontrés préconise donc de pouvoir organiser des rencontres plus régulières avec un magistrat de référence qui connaîtrait la matière afin de réfléchir ensemble autour de certaines problématiques dont le parquet ne peut s'occuper. Ceci dans l'optique de pouvoir reprendre certains dossiers dans lesquels une médiation pourrait être envisagée afin d'établir des accords de réparation 'sur-mesure' ou une réparation directe du préjudice. De plus, des feedback sur les dossiers gardés par les fonctionnaires sanctionneurs pourraient constituer un avantage pour le parquet qui serait alors à même de bénéficier d'une vision globale sur ces dossiers, principalement en cas de récidive des contrevenants. Enfin, certains fonctionnaires sanctionneurs plaident pour être associés aux discussions rassemblant le parquet ainsi que les chefs de corps de la police en matière de SAC. C'est donc ni plus ni moins un rôle dans l'établissement d'une réelle politique criminelle en matière de SAC et de médiation que demandent ainsi les fonctionnaires sanctionneurs et ce, de façon légitime au vu du rôle que leur a confié le législateur en la matière.

Pour finir, nos résultats nous laissent entrevoir ici également une problématique de reconnaissance du statut des fonctionnaires sanctionneurs. Certains ne se sentent pas respectés ni pris au sérieux dans leurs fonctions et souhaiteraient qu'une meilleure information et médiatisation soient effectives autour de ces fonctions. D'autres appellent à une réforme législative en vue de se voir reconnaître, ni plus ni moins, une fonction juridictionnelle et bénéficier ainsi de la légitimité propre aux juridictions, administratives en l'espèce. L'exemple de la France a été cité, pays voisin dans lequel existait des juges de proximité, lesquels ont été supprimés depuis le 1^{er} juillet 2017. Cet appel à une consolidation du statut de fonctionnaire sanctionneur pour mieux asseoir la légitimité de la fonction appelle à être entendu. D'autres auteurs ont relayé cet appel, comme Wautelet (2017). On peut en effet penser que la création d'un statut spécifique, qui ne devrait rien aux enjeux locaux et ne lierait pas le fonctionnaire

aux autorités communales, pourrait garantir l'indépendance à laquelle leurs activités sont normalement soumises. Cette indépendance est actuellement mise à mal ou, à tout le moins, est légitimement questionnable quand on sait que les communes budgétisent les revenus issus de l'application des sanctions administratives en les considérant comme des revenus communaux désormais indispensables. Mais l'autonomie communale, en ce compris le pouvoir et la responsabilité des communes dans l'élaboration et l'application d'une politique locale répressive, n'en serait-elle pas affectée ?

b) Point de vue des magistrats du parquet

Les tâches impliquant une collaboration entre magistrats du parquet et fonctionnaires sanctionneurs concernent notamment des échanges autour de certains dossiers spécifiques afin d'offrir une réponse appropriée à la suite de ceux-ci. Cet échange peut s'effectuer à la suite d'un mauvais aiguillage de dossiers vers les fonctionnaires sanctionneurs ou à la suite d'un questionnement des fonctionnaires sanctionneurs sur l'opportunité de garder un dossier face aux éléments constitutifs de celui-ci. Toutefois, nos résultats montrent que ces contacts ne sont pas très fréquents. Pour exemple, à Lanai, pour l'ensemble des fonctionnaires sanctionneurs collaborant avec le parquet, le magistrat SAC indique qu'il traite généralement 3 contacts/dossiers par semaine venant des fonctionnaires sanctionneurs. Néanmoins, la majorité des acteurs de parquet interrogés nous font part d'une bonne collaboration avec les fonctionnaires sanctionneurs et semblent travailler en confiance avec eux. Certains mentionnent une proximité géographique facilitante dont ils bénéficient afin d'entretenir de bonnes relations et d'avoir des échanges réguliers. Toutefois, la plupart des acteurs du parquet nous indiquent qu'aucun retour sur les dossiers n'est effectué par l'une ou l'autre partie. Certains magistrats regrettent d'ailleurs cette absence de feedback sur les dossiers traités par les fonctionnaires sanctionneurs et précisent que malgré l'absence de pratique systématique, le parquet peut fournir, sur demande, un retour des dossiers aux fonctionnaires sanctionneurs. Il est ainsi interpellant de constater que des relations ordinaires sont espérées par les deux protagonistes mais qu'ils considèrent chacun qu'elles font actuellement défaut et que ce défaut est problématique. Pourquoi ce qui est communément souhaité n'est ainsi pas pratiquement réalisé ? Autrement dit, qu'est-ce qui empêche les acteurs de faire ce qu'ils souhaitent ? Nous ne pouvons pas totalement exclure l'hypothèse d'un effet d'enquête, à savoir que les personnes interrogées auraient moins exprimé leurs besoins dans le cadre de leurs pratiques professionnelles que leur conception de ce qui relèverait de bonnes pratiques. Il n'en reste pas moins que le manque de feedback/de communication entre magistrats du parquet et fonctionnaires sanctionneurs participe à entretenir l'opacité entourant leurs activités respectives.

Selon les magistrats du parquet, les difficultés expérimentées dans le cadre de la collaboration avec les fonctionnaires sanctionneurs sont davantage imputables au travail des services verbalisateurs qu'au travail des fonctionnaires sanctionneurs eux-mêmes : le manque d'informations concernant la nature des faits (infraction mixte ou non) ou encore l'absence d'information sur l'éventuelle transmission des dossiers aux fonctionnaires sanctionneurs entraînent parfois une confusion sur le gestionnaire des dossiers (parquet ou fonctionnaire sanctionneur). L'existence et la qualité des informations transmises par le biais des procès-verbaux seront abordées *infra* dans la section 4.4. Nos résultats montrent que cette thématique est importante puisqu'elle impacte la fluidité des contacts entre les différents acteurs de la procédure SAC. Certains magistrats interrogés avancent également la période des vacances - et notamment, le remplacement des acteurs impliqués de près dans la

procédure SAC - comme une difficulté. En effet, il semble complexe, lors de ces périodes, de trouver des remplaçants informés/formés sur le déroulement de la procédure SAC et suffisamment qualifiés afin de gérer le suivi des dossiers de manière adéquate.

Enfin, l'organisation de réunions rassemblant magistrats du parquet et fonctionnaires sanctionneurs semble également être une pratique localement diversifiée. Alors que certains les mettent en place au moins une fois par an malgré une charge de travail élevée des deux parties, d'autres signalent que la tenue de ces réunions est bien prévue mais qu'elles ne sont pas organisées alors qu'elles seraient largement bénéfiques pour tous, notamment pour discuter des applications concrètes du protocole d'accord et des difficultés rencontrées. Nous pensons qu'il est indispensable que les magistrats du parquet et les fonctionnaires sanctionneurs puissent garder des moments de rencontre, de contact au cours desquels la procédure, les difficultés, les questions de principe ou encore des interrogations législatives puissent être discutées. Ces réunions de concertation pourraient également être l'occasion d'échanger des informations/des feedback autour des dossiers traités séparément par les deux parties.

4.3.3. Collaborations entre médiateurs et magistrats du parquet

Nos résultats mettent en avant une absence quasi-totale de contact entre les médiateurs et les magistrats du parquet. Cette absence quasi-totale de contact se traduit par une méconnaissance radicale du rôle joué par les uns et par les autres ainsi qu'envers la procédure de médiation locale pour ce qui concerne les magistrats du parquet, comme c'est notamment le cas pour la médiation en matière pénale, tel que mentionné dans l'article de Das Neves Ribeiro (2020). Les contacts entre ces deux acteurs sont donc quasi inexistants, sans qu'ils ne s'en plaignent non plus. Les magistrats du parquet ne semblent connaître ni les médiateurs ni les pratiques de médiation locale ; il n'y a aucun échange effectif entre eux. Certains acteurs du parquet nous avouent ne pas être au courant de ce volet des sanctions administratives étant donné qu'ils n'ont de contacts qu'avec les fonctionnaires sanctionneurs et qu'ils ne reçoivent pas de feedback individualisé sur chaque dossier. D'autres reconnaissent être au courant de la possibilité laissée aux fonctionnaires sanctionneurs d'orienter un dossier vers une médiation locale, sans pour autant savoir dans quel(s) cadre(s) elle peut s'appliquer. Le fait est que le manque de collaboration entre ces deux acteurs peut s'expliquer par une absence de nécessité de collaboration mais également par le fait que ces deux acteurs se trouvent à des étapes opposées de la procédure SAC : le parquet intervient en début de procédure et traite les dossiers qui ne feront pas l'objet d'une SAC auprès des fonctionnaires sanctionneurs alors que les médiateurs prennent position en fin de procédure lorsque le dossier a déjà transité par les fonctionnaires sanctionneurs et que ceux-ci ont pris la décision de l'envoyer en médiation. Dès lors, aucune tâche commune ne permettrait une réelle collaboration entre médiateurs et acteurs du parquet. Cette difficulté de collaboration entre acteurs judiciaires et médiateurs ainsi que la fragile faveur dont ces derniers bénéficient dans leur travail ont d'ailleurs déjà été soulignés dans l'article de Lemonne (2016). De temps en temps (mais cela reste rare), des dossiers impliquant des contrevenants récidivistes ou dans lesquels une double procédure a été ouverte (procédure pénale et administrative pour deux faits reliés par exemple), autorisent quelques contacts entre médiateurs et magistrats du parquet dans lesquels ces derniers reprendront simplement la main sur le dossier envoyé premièrement en médiation. Mais les contacts semblent s'arrêter là. Cette absence de collaboration peut aussi s'expliquer par des identités professionnelles ainsi que des objectifs très différents entre

les deux acteurs : les médiateurs ont des objectifs de justice restauratrice/réparatrice alors que le parquet est le gardien de l'ordre public et dispose principalement d'outils répressifs pour prévenir les infractions et les sanctionner. Il semble donc qu'à l'heure actuelle, l'écart soit toujours bien présent entre le recours aux mesures alternatives et notre système de justice pénale (*Ibid.*, 2016).

4.4. L'importance du rôle des services de police et des autorités locales

Un quatrième thème qui a été mis en avant au cours de notre recherche concerne la place de la police et la place des villes et communes dans la procédure SAC et dans la médiation locale y relative. L'importance d'une bonne communication et d'une bonne collaboration avec ces acteurs a été soulignée au cours de la recherche, tant par les médiateurs locaux que par les fonctionnaires sanctionneurs et les magistrats SAC de référence. Il semble donc que ces parties occupent une place importante avant, pendant et après la procédure SAC et lors de la médiation locale organisée dans le cadre des SAC. La présente section analyse donc plus en détail le rôle attribué, d'une part, à la police (section 4.4.1) et, d'autre part, aux villes et communes (section 4.4.2).

4.4.1. Les services de police

En vertu de la loi SAC, les infractions qui font l'objet de sanctions administratives peuvent être constatées par un fonctionnaire de police, un agent de police ou un garde champêtre particulier dans le cadre de ses compétences. Cette liste d'agents constatateurs est élargie, entre autres, à certains fonctionnaires communaux, provinciaux ou régionaux et à certains membres du personnel des sociétés publiques de transports en commun lorsqu'il s'agit d'infractions qui peuvent uniquement faire l'objet de sanctions administratives⁸³. Le fait que les participants à la recherche évoquent surtout la police lorsqu'ils font référence aux agents constatateurs d'infractions nous a conduit à étudier principalement le rôle de la police dans la procédure SAC⁸⁴. Nous attirons par ailleurs l'attention sur le fait que le SPF Intérieur mentionne, dans un rapport bisannuel sur l'application de la loi SAC, que pour la majorité des infractions administratives, ce sont les services de police qui sont désignés comme agents constatateurs (SPF Intérieur, 2015, 13).

Ci-dessous, nous donnons un aperçu de la place de la police dans la procédure SAC (a) et dans le processus de médiation dans le cadre des SAC (b) et formulons quelques conclusions concernant la place occupée par cet acteur (c).

a) Place de la police dans la procédure SAC

La police occupe une place importante particulièrement au début de la procédure SAC, à savoir lors de la constatation des infractions qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative. La qualité des informations consignées par les agents constatateurs est déterminante pour le traitement ultérieur du dossier. Le fonctionnaire sanctionneur doit en effet pouvoir fixer la sanction sur la base du procès-verbal (pour les infractions mixtes) ou du rapport administratif (pour les infractions purement administratives). Une copie du procès-verbal est jointe à la communication qui est adressée aux intéressés concernant la procédure engagée. Tout cela souligne le rôle essentiel des informations

⁸³ Art 20 de la loi SAC *juncto* art. 21 de la loi SAC

⁸⁴ L'accent mis sur le rôle de la police dans le cadre de la procédure SAC a pour conséquence d'occulter le rôle (apparemment moins visible) des autres acteurs. Cela pourrait faire l'objet d'une recherche future.

consignées dans le procès-verbal, surtout en vue de l'exercice des droits de la défense. Les informations contenues dans le procès-verbal doivent par conséquent être claires, précises et complètes⁸⁵.

La circulaire de 2005⁸⁵ précise qu'un procès-verbal doit comporter les éléments suivants:

- les nom, prénom, grade, corps et signature de l'auteur du procès-verbal;
- les jour, date, lieu et heure de la survenance du fait et de la constatation du fait;
- la description correcte du fait constaté;
- la disposition du règlement communal qui a été enfreinte par le comportement constaté;
- les nom, prénom, adresse légale, éventuellement le lieu de résidence de fait, ainsi que la date et le lieu de naissance de la personne qui fait l'objet du procès-verbal;
- les éventuelles remarques formulées à la police par le contrevenant ou la déposition qu'il a éventuellement faite, avec mention de la langue utilisée;
- l'adresse administrative du fonctionnaire désigné pour prendre connaissance de l'affaire;
- l'adresse des parents, ou de l'un d'entre eux, ou du tuteur lorsque le contrevenant est un mineur d'âge.

Après avoir dressé le procès-verbal, la police doit envoyer le procès-verbal original au fonctionnaire sanctionnateur (lorsqu'il s'agit d'infractions purement administratives)⁸⁶ ou le procès-verbal original au procureur du Roi et une copie conforme au fonctionnaire sanctionnateur désigné (lorsqu'il s'agit d'une infraction mixte)⁸⁷. La transmission de procès-verbaux ultérieurs, par exemple ceux qui portent sur l'audition de l'auteur et de la victime, n'est pas prévue. On peut toutefois se réjouir que le procès-verbal de l'audition soit transmis au médiateur, en raison de son utilité pour la préparation du travail de celui-ci.

Lorsque le fonctionnaire sanctionnateur reçoit le procès-verbal de la police, il se base sur ces informations pour prendre une décision sur la poursuite de la procédure. Les informations contenues dans le procès-verbal doivent donc être rédigées avec soin. Au cours de la recherche, les participants ont cependant déclaré que les procès-verbaux rédigés par la police sont souvent incomplets, voire erronés (voir *infra*). La raison invoquée est que la police se concentre davantage sur l'auteur et perd donc parfois de vue les victimes et/ou les témoins lorsqu'elle dresse les constats.

Si les informations contenues dans le procès-verbal sont incomplètes, le fonctionnaire sanctionnateur peut inviter les services de police à compléter le dossier, le cas échéant après une enquête complémentaire⁸⁸. Tant la qualité des informations consignées dans le procès-verbal que la qualité de la relation entre le fonctionnaire sanctionnateur et les services de police jouent donc un rôle important dans le traitement ultérieur du dossier. Si le fonctionnaire sanctionnateur n'a pas vraiment confiance en la police, cela peut entraver la collaboration et l'obtention d'un constat de qualité. Les personnes

⁸⁵ Circulaire ministérielle OOP 30bis du 3 janvier 2005 concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale.

⁸⁶ Circulaire n° COL 1/2006 du Collège des procureurs généraux.

⁸⁷ Art. 119bis, § 7, al. 1^{er}, NLC.

⁸⁸ Circulaire ministérielle OOP 30bis du 3 janvier 2005 concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale.

interrogées dans le cadre de la recherche soulignent dès lors l'importance d'un bon contact entre les deux parties pour le déroulement de la procédure SAC.

En plus du rôle particulier joué par la police lors de l'établissement du procès-verbal, il semble que dans la pratique, un autre rôle lui soit réservé au début de la procédure. Au cours de la recherche, plusieurs participants ont en effet déclaré qu'ils considéraient comme une tâche incombant à la police le fait d'informer correctement les parties concernées, à savoir le contrevenant, la victime et/ou le témoin, sur le déroulement ultérieur de la procédure. Mais contrairement à la procédure pénale, il n'existe, dans le cadre de la procédure administrative, aucune obligation légale de fournir des informations, par exemple à la victime (voir *supra* ; SPP Intégration sociale, 2019). Dans la pratique, il en résulte que les victimes ne reçoivent généralement aucune information et que parfois même, elles reçoivent des informations inexactes. C'est le cas notamment lorsqu'après une audition, la victime se voit délivrer une attestation de dépôt de plainte qui explique le déroulement de la procédure pénale, alors que l'infraction sera traitée dans le cadre de la procédure administrative. Cette situation rejoint ce qui avait déjà été constaté précédemment dans le cadre d'une étude scientifique, à savoir le manque d'information des victimes sur les procédures. Les victimes se sentent par conséquent exclues et peuvent considérer les procédures comme déloyales (Wemmers & Raymond, 2011). L'étude révèle qu'il est tenu compte de ce problème et que des initiatives locales sont prises pour aider la police à partager correctement les informations pratiques importantes pour la victime.

b) Place de la police dans le processus de médiation

La place de la police pendant la médiation locale est variable et est occupée différemment selon l'agent concerné, sa relation avec le fonctionnaire sanctionnateur et sa relation avec le médiateur local. La place de la police dans la procédure de médiation locale n'est pas inscrite dans la loi, mais son importance est toutefois démontrée par une analyse des pratiques.

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la police occupe tout d'abord une place importante au début de la procédure, c'est-à-dire lors de la constatation des infractions qui peuvent donner lieu à une sanction administrative. À l'instar du fonctionnaire sanctionnateur, le médiateur local est largement tributaire des informations consignées dans le constat. Ici aussi, nous insistons donc sur l'importance de rédiger soigneusement le procès-verbal, lequel doit comporter tous les éléments énumérés dans la circulaire de 2005⁸⁹. Les participants à la recherche ajoutent qu'il serait utile que les faits soient décrits dans le procès-verbal de telle sorte qu'il soit possible de se forger une première idée de leur déroulement, de la constatation des éventuels dommages et de ce qui pourrait constituer la base d'un possible accord de médiation. En outre, il serait utile pour la procédure que la police indique déjà lors de l'établissement du procès-verbal, le cas échéant après concertation avec certaines autorités ou certains services, si en l'occurrence, il pourrait être fait appel à la médiation pour parvenir à la solution souhaitée.

Les médiateurs aussi soulignent particulièrement l'importance de mentionner la victime ou le témoin dans le procès-verbal. Les personnes interrogées déclarent qu'elles doivent souvent recontacter la

⁸⁹ Circulaire ministérielle OOP 30bis du 3 janvier 2005 concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale.

police pour obtenir cette information, alors qu'il n'existe aucun cadre clair permettant le partage ultérieur de cette information⁹⁰. Elles insistent dès lors sur le fait qu'il serait souhaitable de noter l'identité complète du plaignant et/ou de la victime dans le procès-verbal si celui-ci ou celle-ci y consent. Si le plaignant et/ou la victime souhaite(nt) rester anonyme(s), il est souhaitable de l'indiquer expressément dans le procès-verbal. Ainsi, les médiateurs savent qu'ils ne doivent plus contacter la zone de police à son sujet. Un médiateur déclare que si le système le permet, il serait peut-être également utile de partager les données de contact de la victime avec le médiateur, mais de ne pas les mentionner dans la copie du procès-verbal qui est transmise au contrevenant. Cette position est partagée par d'autres, comme explicité ci-dessus.

La police est généralement le premier acteur qui entre en contact avec les intéressés, ce qui lui permet aussi d'influencer la procédure de médiation. Il a été déclaré au cours de la recherche que le fait que la police approche les contrevenants de manière positive facilite la médiation. Il est utile, par exemple, que la police explique la raison d'une amende (par exemple en citant les dangers du gaz hilarant) ou qu'elle propose déjà la médiation (par exemple lors d'une dispute entre voisins). Cela peut se faire, le cas échéant, au moyen d'une lettre ou d'une brochure que la police remet aux intéressés. Ceux-ci se montreront plus disposés à réparer la nuisance ou à trouver une alternative à l'amende administrative s'ils ont reçu des informations claires et s'ils gardent le souvenir d'une expérience positive avec la police. Le contraire est vrai aussi et la police peut avoir un impact négatif sur le traitement ultérieur du dossier et sur le déroulement de la médiation. C'est le cas, par exemple, lorsqu'un procès-verbal est rédigé simplement sur la base d'une plainte, qu'aucune tierce partie n'est témoin et que la police s'abstient d'auditionner le prévenu. Les médiateurs soulignent donc qu'il est important d'auditionner le prévenu et de communiquer cette audition dans le procès-verbal.

Le rôle de la police ne se limite toutefois pas à cette première phase de la procédure de médiation. Les médiateurs déclarent qu'il est souvent fait appel à l'agent de quartier pour obtenir un contexte plus large des faits ou pour suivre encore les parties pendant un certain temps après un entretien de médiation réussi (par exemple pour vérifier si les accords conclus sont respectés). Dans certains cas, la police est également invitée à assister à l'entretien de médiation, avec l'accord du contrevenant et de la victime (éventuelle). La raison en est que l'agent de quartier est un visage connu pour les parties concernées, qu'il possède l'expertise nécessaire (par exemple pour prendre des mesures en cas de nuisances sonores) ou que sa présence peut contribuer au bon comportement des parties pendant l'entretien de médiation.

Dans certains cas, la police elle-même est impliquée dans la médiation locale, par exemple en cas d'outrage à la police. La médiation locale peut alors être extrêmement utile, notamment parce que lors d'un entretien de médiation, il est possible d'expliquer pourquoi certains points ont été repris dans un règlement de police et quelles peuvent être les implications de telles infractions. La médiation peut également améliorer l'image de la police. Le contrevenant se sent parfois victime d'un système injuste. Une médiation peut responsabiliser et conscientiser le contrevenant, ce qui peut contribuer à éviter des tensions lors de futurs contrôles (SPP Intégration sociale, 2017). La recherche révèle qu'il

⁹⁰ L'incertitude règne en ce qui concerne la légitimité de la transmission de données à caractère personnel par la police au médiateur local en dehors du procès-verbal. Il serait recommandé de prévoir spécifiquement cette transmission de données, par exemple dans une circulaire du Collège des procureurs généraux.

est intéressant à cet égard de faire intervenir un médiateur de police⁹¹ pour représenter la police. Préalablement à l'entretien de médiation, le médiateur de police interroge l'agent concerné pour connaître sa position à l'égard des faits. Cette connaissance est ensuite apportée lors de l'entretien de médiation afin d'engager un processus de communication et de trouver une solution au conflit. Un participant à la recherche définit le rôle du médiateur de police (de la médiatrice en l'occurrence) de la manière suivante :

« Elle vérifie d'abord auprès de l'agent constatateur lui-même quelles sont ses attentes, ce qu'il aimerait dire à la personne et ce qu'il attend réellement qu'on fasse. Ensuite, elle procède à la médiation, elle n'est pas un agent, elle fait partie du personnel civil, et c'est très bien comme ça. Chez nous, ça marche très bien, parce qu'elle parvient également à très bien expliquer le rôle de la police. Elle explique aussi très bien ce cercle vicieux dans lequel évolue parfois la relation entre certaines personnes et la police, et qui pourrait aussi la situation, et ça fonctionne bien. »

La police joue donc un rôle à différents stades de la procédure de médiation locale, de sorte qu'une bonne communication avec le médiateur local a évidemment toute son importance. Plusieurs participants ont toutefois déclaré que la communication entre ces parties n'est pas toujours optimale. L'une des raisons en est notamment que la police est parfois mal informée de ce qu'est la médiation locale et de ce qu'elle peut impliquer. L'agent chargé de la constatation de l'infraction procède souvent à une première médiation sur place entre les parties concernées et ne saisit pas toujours tout de suite quelle est la plus-value d'une médiation locale. Certains agents ont le sentiment que la médiation est une mesure un peu trop clémentine et préféreraient qu'une réponse répressive soit donnée aux infractions qu'ils ont constatées⁹².

Lorsque la collaboration n'est pas optimale, il peut être utile d'informer et de sensibiliser la police au sujet de la médiation locale. Le fait qu'un médiateur local se présente lui-même et présente également la médiation locale à la police est considéré comme un exemple d'initiative positive. Cela permet d'informer la police de l'existence de la médiation locale et de ce que l'on peut attendre de la médiation locale, et d'apporter une réponse aux questions et ambiguïtés éventuelles. La recherche met également en avant les effets positifs sur la collaboration lorsque la police est informée des suites données à ses constatations. Le médiateur et le fonctionnaire sanctionnateur peuvent constituer ensemble un dossier sommaire, contenant un aperçu des affaires clôturées, et le partager avec la police. Les personnes interrogées soulignent également qu'il serait utile que le médiateur local organise une sorte de groupe de travail, qui examinerait avec la police quels éléments sont essentiels dans le procès-verbal et quelles informations peuvent être partagées. Lors de cette concertation, les parties pourraient également communiquer au sujet des infractions qu'il convient ou non de transmettre à la médiation locale. Ainsi, l'agent pourrait indiquer, dans une note insérée dans le procès-verbal, qu'une médiation locale serait souhaitable pour une infraction spécifique. Cela

⁹¹ Cette enquête met en lumière la fonction du médiateur de police dans le cadre de la médiation locale. Cette fonction existe localement, à l'initiative d'acteurs locaux, elle pourrait à l'avenir faire l'objet d'une enquête plus approfondie.

⁹² La raison de cette préférence pour une réponse répressive pourrait s'expliquer par le fait que des sanctions « plus lourdes » valorisent davantage le travail de la police. Ce thème n'a toutefois pas été étudié au cours de cette enquête. Une enquête dans le cadre de laquelle des agents de police seraient interrogés sur ce thème pourrait le confirmer à l'avenir.

contribuerait à l'élaboration d'une vision commune à la police, au fonctionnaire sanctionnateur et au médiateur, ce qui est motivant pour tous les acteurs qui combattent les nuisances sur le terrain.

c) Conclusions relatives à la place de la police

La police occupe une place importante dans la procédure SAC et dans le processus de médiation locale, en particulier au début de ces procédures. La qualité des informations consignées par la police dans le procès-verbal est déterminante pour le traitement ultérieur du dossier. Le fait que le fonctionnaire sanctionnateur et le médiateur local remettent en cause l'exactitude et la complétude des procès-verbaux peut avoir un impact non désiré sur le déroulement de la procédure et sur les droits des intéressés. Dans l'optique classique du travail de la police, le procès-verbal est principalement conçu comme un support d'information à destination du ministère public, où toute l'attention est portée sur le ou les suspect(s) ainsi que sur les faits. Aujourd'hui, il est également important de concevoir le procès-verbal en fonction de la victime. Il est en effet important d'inclure des informations sur la situation de la victime, les conséquences du délit, les possibilités d'indemnisation et autres attentes. Cela permettra aux autorités de mieux répondre aux besoins tout au long de la procédure, y compris dans le domaine de l'indemnisation (Aertsen, 1996).

Outre le rôle particulier joué par la police lors de l'établissement du procès-verbal, celle-ci joue également un rôle important en tant que premier point de contact pour les parties concernées (à savoir le contrevenant, la victime et/ou le témoin). Enfin, elle joue également un rôle dans l'information de ces parties sur le déroulement ultérieur de la procédure. Dans le cadre de la procédure administrative, la loi n'oblige toutefois pas la police à informer les intéressés. À cause de ce manque de clarté, il arrive qu'aucune information ne soit communiquée, et même que des informations inexacts soient communiquées, en particulier aux victimes.

Il convient de souligner l'importance d'une bonne relation et d'une bonne communication entre, d'une part, le fonctionnaire sanctionnateur et le médiateur local et, d'autre part, la police. Cette communication peut mettre l'accent sur l'importance de la présence des éléments constitutifs dans le procès-verbal et doit préciser comment et quand les données des victimes et des témoins peuvent être partagées (voir *supra*). On peut également analyser le rôle important de la police en tant que premier point de contact pour les parties concernées et examiner quelle est la meilleure manière d'informer les parties concernées à ce stade de la procédure. À cet égard, il semble nécessaire de regrouper les initiatives locales qui sont prises concernant ce partage d'informations, par exemple concernant le contenu de l'attestation de dépôt de plainte, afin qu'une approche uniforme puisse être envisagée.

Lorsqu'on a le sentiment que certains policiers sont réticents face à la médiation locale, il peut être utile de prendre les initiatives nécessaires pour informer et sensibiliser la police à cet égard. La recherche montre, par exemple, qu'il peut être particulièrement utile que le médiateur local rencontre la police pour se présenter et présenter la médiation locale. Le fait que la police soit régulièrement informée des suites données aux infractions qu'elle a constatées facilite également la communication. Une meilleure communication permet par exemple de convenir que le policier, s'il le

juge opportun, mentionnera dans une note insérée dans le procès-verbal qu'une médiation locale serait indiquée pour cette infraction.

Il est également recommandé que les médiateurs locaux communiquent entre eux sur la conception qu'ils ont de la place de la police dans la médiation locale, car cette conception est actuellement très variable. Ils pourraient ainsi échanger les meilleures pratiques sur la collaboration avec la police lors du suivi des parties après une médiation réussie et sur l'opportunité ou non de la présence de la police pendant l'entretien de médiation ou partager des informations sur la possibilité de faire appel à un médiateur de police lorsque la police est victime de l'infraction.

4.4.2. Les villes et communes

En vertu de l'article 2 de la loi SAC, le conseil communal peut, sous certaines conditions, établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances. Alors que dans le passé, les villes et communes dépendaient du ministère public, elles sont désormais compétentes pour intervenir dans le cadre de la « petite criminalité » et des nuisances publiques sur leur territoire. Nous commenterons ci-dessous la place des villes et communes dans la procédure SAC (a) et dans la médiation dans le cadre des SAC (b). Nous terminerons en formulant des conclusions concernant la position de cet acteur (c).

a) Place des villes et communes dans la procédure SAC

Il appartient au conseil communal d'établir le règlement de police communal et donc d'y préciser quelles infractions aux dispositions de celui-ci peuvent être sanctionnées par des amendes SAC. Pour rappel, il appartient également au conseil communal de désigner les fonctionnaires sanctionneurs qui sont chargés d'infliger ces amendes⁹³. Une collaboration entre communes, par exemple, au niveau d'une zone de police, est aussi possible, en appliquant des règlements de police uniformes, de manière à offrir une plus grande uniformité au citoyen. Par ailleurs, les villes et communes ne sont pas obligées d'avoir leur propre fonctionnaire sanctionneur. Celui-ci peut travailler pour plusieurs communes voisines, ou bien la province peut mettre un fonctionnaire sanctionneur au service de plusieurs communes.

Les villes et les communes sont compétentes pour qualifier certains comportements d'infractions administratives. Dans le cas d'infractions mixtes, elles dépendent, pour l'application du régime, des décisions du ministère public⁹⁴. Nous rappelons en effet qu'en ce qui concerne les infractions mixtes, un protocole d'accord peut être conclu entre le procureur du Roi compétent et le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal, et être ratifié par le conseil communal. La conclusion d'un tel protocole d'accord est facultative, sauf pour les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement et les infractions aux dispositions relatives aux signaux C3 et F103 (dites « infractions de quatrième type »)⁹⁵. Le protocole d'accord peut contenir des directives pratiques, comme les délais dans lesquels une partie doit informer l'autre ou la manière dont se déroulera l'échange d'informations (Warnez, 2014, 13).

⁹³ Art. 6, § 3, de la loi SAC.

⁹⁴ Circulaire n° COL 1/2006 du Collège des procureurs généraux, 10 février 2006.

⁹⁵ Art. 23, § 1^{er}-3, de la loi SAC.

Les villes et les communes sont également chargées du recouvrement des amendes administratives communales (Raeymakers, 2010). Les recettes des amendes sont versées au trésor communal. En revanche, les investissements à réaliser pour faire appliquer la loi ont évidemment des conséquences financières et administratives (De Hert et al., 2008) (Wautelet, 2017, 34-35). Au cours de la recherche, des participants ont exprimé leur inquiétude quant au fait que certaines villes et communes pourraient, de ce fait, se soucier prioritairement d'alimenter le trésor communal plutôt que de mener une politique bien réfléchie pour lutter contre les nuisances sur leur territoire⁹⁶. Sont particulièrement citées comme exemples les infractions de quatrième type. Contrairement aux autres infractions, celles-ci impliquent des coûts de surveillance relativement faibles (ainsi, les images des caméras réduisent considérablement la charge de la preuve), alors que les recettes sont relativement stables. Les personnes interrogées ont déclaré que dans certaines villes et communes, les fonctionnaires sanctionneurs sont par conséquent submergés par ces infractions de quatrième type.

b) Place des villes et communes dans le processus de médiation

Plusieurs personnes interrogées ont déclaré, dans le cadre de la recherche, que chez elles, certaines villes et/ou communes ont récemment introduit la médiation locale ou se préparent à le faire. Cela peut indiquer un intérêt croissant des villes et communes pour les procédures de médiation SAC. Cet intérêt est important, étant donné que les villes et communes définissent la politique et apportent leur soutien, notamment en prévoyant des prestations restauratrices adéquates et en collaborant à leur mise en œuvre.

Le soutien local aux prestations restauratrices s'avère extrêmement important, comme l'illustre la déclaration suivante:

« Une remarque importante que je tiens à formuler tout d'abord, c'est qu'à mon avis, la médiation peut s'appliquer à presque toutes les situations, si du moins il y a suffisamment d'alternatives qui ont été élaborées au niveau de la commune. Ainsi, pour chaque type d'infraction (environnementale, nuisances animales, gaz hilarant, etc.), un type différent d'alternative peut être proposé par le biais de la médiation. »

En réalité, il s'avère toutefois que les possibilités d'imposer une prestation restauratrice (adéquate) sont parfois limitées, ce qui entrave le traitement efficace du dossier dans le cadre de la procédure de médiation.

Malgré l'intérêt croissant pour la médiation SAC, nombreuses sont encore les villes et communes qui sont réticentes vis-à-vis de celle-ci. Lorsque des villes et communes ne sont pas suffisamment bien informées de ce qu'est la médiation et de ce qu'elle peut représenter, ou qu'elles n'y sont pas favorables, cela peut nuire à la procédure de médiation locale. Dans ce cas, il est important que le médiateur local prenne l'initiative d'informer les villes et communes sur la procédure de médiation SAC. Le médiateur rappelle aux autorités locales que les mesures alternatives permettent au contrevenant d'éviter une amende administrative, non sans assumer une certaine forme de

⁹⁶ Pendant la durée de la recherche, il n'a pas été possible d'interroger les villes et les communes sur le lien qu'elles établissent entre la politique budgétaire et la politique pénale et administrative ou sur l'affectation des recettes des amendes SAC.

responsabilité. La médiation contribue à apaiser le conflit, à faciliter le dialogue et à prendre des mesures visant à améliorer la qualité de la vie dans les villes et communes (SPP Intégration sociale, 2017).

Afin de permettre l'information et la sensibilisation des villes et communes, il est conseillé que le médiateur soit associé à la politique locale de prévention et aux projets qui visent à améliorer la qualité de la vie dans les villes et communes. Il est dès lors souhaitable que le médiateur local s'engage à conseiller la commune dans l'élaboration d'une politique locale de prévention des nuisances et à assurer le suivi des actions, des initiatives et des réglementations qui ont un impact sur la politique de prévention et de sécurité des autorités locales et supralocales⁹⁷. Dans la pratique, ce n'est toutefois pas toujours le cas, car les médiateurs locaux signalent qu'une charge de travail élevée les empêche d'honorer cet engagement.

Cependant, la responsabilité d'informer et de sensibiliser suffisamment les villes et communes ne repose pas uniquement sur les médiateurs locaux. Le fonctionnaire sanctionnateur joue également un rôle important de soutien à la médiation locale, en particulier lorsqu'il n'est pas vraiment donné suite à la demande du médiateur local de prévoir suffisamment de prestations restauratrices. Il convient dès lors de souligner l'importance d'une bonne entente entre ces acteurs. Les participants à la recherche déclarent que les tensions internes au sein de l'administration communale entravent parfois cette bonne entente, avec des conséquences souvent négatives pour la procédure de médiation locale.

Enfin, il convient de souligner l'importance de la représentation de la commune pendant l'entretien de médiation. Rappelons qu'historiquement, les sanctions administratives communales ont été créées pour remédier aux nuisances et à la petite criminalité, les victimes de ces actes étant principalement les autorités locales (Raeymakers, 2010). Il est donc important que le médiateur local soit suffisamment informé des objectifs poursuivis par l'administration locale dans le cadre de sa politique de sanctions administratives. En outre, le fait qu'un représentant de la ville ou de la commune soit présent aux côtés du médiateur local et que, par exemple, la personne responsable de la propreté des rues puisse prendre la parole lors d'une médiation locale organisée dans le cadre d'un dépôt clandestin d'immondices peut également avoir un impact important.

c) Conclusions sur le rôle des villes et des communes

Le rôle des villes et des communes dans la procédure SAC et dans le processus de médiation locale se situe principalement au niveau de la politique, des investissements et du soutien.

C'est le conseil communal qui inscrit dans le règlement de police les dispositions qui peuvent être sanctionnées par une amende administrative et qui désigne les fonctionnaires sanctionneurs chargés d'infliger ces amendes. Cela vaut la peine de mettre en place une bonne collaboration entre les différentes villes et communes et d'opter, par exemple, pour un règlement de police uniforme au niveau de la zone de police. En plus, il peut être intéressant, surtout pour les petites villes et communes, de voir s'il est possible de faire appel à un fonctionnaire sanctionnateur provincial.

⁹⁷ Pour rappel, ces tâches sont ajoutées à la fonction de médiateur local dans l'article 7 de l'arrêté royal relatif à la médiation.

Les participants à la recherche se sont dits préoccupés par le fait que dans le cadre des SAC, les priorités de certaines villes et communes seraient plutôt d'ordre budgétaire et que ces dernières ne chercheraient pas tant à mener une politique bien réfléchie pour combattre les nuisances sur leur territoire. Ils évoquent particulièrement l'impact des infractions de quatrième type sur la charge de travail du fonctionnaire sanctionnateur. Dans le cadre de cette recherche, il n'est pas possible de se prononcer de manière pertinente sur ce sujet, mais il semble toutefois indiqué de prendre cette préoccupation au sérieux et d'étudier notamment l'impact de ces infractions sur la charge de travail du fonctionnaire sanctionnateur.

Bien que les personnes interrogées soulignent l'intérêt croissant des villes et communes pour la médiation locale, il semble que certaines de celles-ci soient encore réticentes. Lorsque des villes et communes, qui sont pourtant des acteurs importants dans la procédure SAC, ne sont pas suffisamment bien informées de ce qu'est la médiation locale, ou qu'elles n'y sont pas favorables, il y a lieu de s'interroger sur l'impact que cela peut avoir sur les procédures de médiation. Ainsi, les médiateurs locaux sont par exemple largement tributaires du soutien des villes et communes lorsqu'il s'agit de prévoir et de mettre en œuvre des prestations restauratrices adéquates. Pour y remédier, il est important que le médiateur local et le fonctionnaire sanctionnateur prennent les initiatives nécessaires pour informer et sensibiliser les villes et communes. Afin de promouvoir suffisamment la médiation locale, il est souhaitable par exemple que le médiateur local s'engage à conseiller la commune sur des projets qui visent à améliorer la qualité de la vie dans les villes et communes. À cet égard, il est important que le médiateur local reçoive le soutien nécessaire et qu'il dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour intégrer ces engagements dans l'ensemble de ses tâches.

Par ailleurs, il est également important que la commune, en tant que victime de l'infraction, soit représentée lors de l'entretien de médiation⁹⁸. Une bonne communication sur les objectifs poursuivis par la commune dans le cadre de la médiation locale et une bonne collaboration pendant la médiation locale méritent donc toute l'attention nécessaire.

4.5. Les infractions mixtes dans la procédure des SAC

L'impact des infractions mixtes dans le système des SAC est le cinquième thème qui a été plus particulièrement examiné dans le cadre de notre recherche. Les infractions mixtes renvoient à des comportements qui continuent à exister en tant qu'infractions relatives au droit pénal, mais que les communes ont la possibilité de sanctionner administrativement. En introduisant ces infractions mixtes, le législateur a choisi d'élargir l'autonomie des autorités communales, afin de leur permettre de lutter rapidement et efficacement contre le « problème des nuisances » (Ponsaers et al., 2006).

Dans le cadre de la recherche, il a été demandé aux participants d'indiquer quelles étaient, selon eux, les conséquences de l'introduction des infractions mixtes dans la procédure des SAC. Ci-dessous, nous donnons un aperçu de la procédure suivie pour les infractions mixtes (ce que prescrit le cadre légal et comment celui-ci est appliqué en pratique) (section 4.5.1) et de la perception qu'ont les personnes interrogées de l'impact des infractions mixtes sur les différents intéressés (section 4.5.2).

⁹⁸ Avec les réserves exprimées ci-avant quant à la difficulté qui pourrait en résulter pour la victime de se trouver confrontée à deux fonctionnaires de la même administration.

4.5.1. Procédure pour les infractions mixtes

a) Cadre légal

La catégorie des infractions mixtes, c'est-à-dire les infractions qui peuvent être sanctionnées soit au niveau administratif par des SAC, soit au niveau pénal, a été créée par les lois du 7 mai 2004 et du 17 juin. Compte tenu du principe du *non bis in idem*⁹⁹, le législateur a choisi de faire primer le règlement pénal. Un système instauré par la loi SAC détermine, par une distinction entre les infractions mixtes graves et légères, comment le parquet peut donner le 'feu vert' au fonctionnaire sanctionnateur pour qu'il entame des poursuites administratives (*cf. supra*).

La loi SAC prévoit aussi la possibilité pour le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal de conclure avec le procureur du Roi concerné un protocole d'accord relatif aux infractions mixtes¹⁰⁰. Dans cet accord, les communes et le parquet peuvent fixer quelles infractions mixtes sont en principe poursuivies pénalement et quelles infractions sont poursuivies administrativement. L'accord peut aussi prévoir comment s'effectuera l'envoi du procès-verbal et quelles prescriptions le parquet prendra en considération dans le cadre de l'information du fonctionnaire sanctionnateur, en dérogeant éventuellement aux délais prévus par la loi.

b) En pratique

Avec l'introduction des infractions mixtes, le fonctionnaire sanctionnateur reçoit désormais aussi, outre les constatations des agents constatateurs communaux et de la police concernant de simples infractions au règlement communal (infractions de première catégorie), les constatations relatives à des infractions mixtes (infractions de deuxième et de troisième catégories). La façon de procéder pour les dossiers relatifs à des infractions mixtes varie selon qu'un protocole d'accord a ou non été conclu entre la commune et le parquet (Raeymakers, 2010).

Le protocole d'accord, assorti d'une procédure adaptée pour le traitement des infractions mixtes, s'avère être largement d'application auprès de la plupart des personnes interrogées¹⁰¹. C'est compréhensible, étant donné que le système de cascade instauré par la loi SAC implique que le ministère public doit prendre une décision (explicite ou non) pour chaque infraction mixte (Van Gool, 2015). Cela implique aussi qu'en l'absence d'un régime dérogatoire prévu par un protocole d'accord, le fonctionnaire sanctionnateur doit généralement attendre jusqu'à deux mois avant de pouvoir entreprendre une poursuite administrative. Un protocole d'accord facilite ainsi le travail du fonctionnaire sanctionnateur, en ce sens que celui-ci sait dès la réception d'une constatation s'il peut ouvrir le dossier (Raeymakers, 2010).

Interrogés sur la manière dont se déroule la procédure dans les villes et communes qui n'ont pas conclu de protocole d'accord avec le ministère public, les participants à la recherche n'ont pas de réponse à donner ou indiquent que des modalités sont définies, de sorte qu'il puisse quand même

⁹⁹ Le principe du *non bis in idem* veut que nul ne peut être poursuivi ou puni une deuxième fois en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif.

¹⁰⁰ Art. 23 de la loi SAC.

¹⁰¹ Le rapport bisannuel sur l'application de la loi SAC de 2015 indique que la majorité des communes flamandes travaillent avec un protocole d'accord (SPF Intérieur, 2015). Il ressort d'une étude de l'UVCW de mars 2017, que la grande majorité des communes wallonnes travaillent également avec un protocole d'accord. En outre, elle travaillent d'une manière générale avec le même protocole d'accord que les autres communes de leur zone de police (Vassart, 2018).

être dérogé à la procédure légale. En raison de l'importance que revêt le protocole d'accord dans le cadre de la procédure SAC, nous allons ci-dessous nous pencher plus avant sur l'élaboration, le contenu et l'application de celui-ci, en pratique.

- *Elaboration du protocole d'accord*

La loi définit un protocole d'accord comme une convention établie entre le collège des bourgmestres et échevins ou le collège communal et le procureur du Roi compétent concernant les infractions mixtes¹⁰². Les personnes interrogées ont indiqué que la plupart des protocoles d'accord sont rédigés à l'initiative unilatérale du ministère public, l'apport des villes et communes se limitant à l'adhésion ou non à la proposition du ministère public. La déclaration suivante d'un fonctionnaire sanctionnateur l'illustre clairement:

«Le procureur a envoyé à toutes les communes de son territoire une proposition de protocole dans laquelle il propose de voir s'il n'est pas possible d'augmenter ce montant maximum du dommage, parce qu'à l'heure actuelle, lorsqu'on est au-delà de 500 euros, c'est en principe pour le parquet. Mais en pratique, en raison de la charge de travail élevée, celui-ci n'a pas le temps de s'occuper des sinistres de p. ex. 700, 800 ou 900 euros. Donc oui, la proposition vient du parquet et je ne sais pas si de nombreuses communes sont allées à l'encontre de celle-ci, car finalement il est préférable qu'elle serve à quelque chose plutôt qu'à rien.»

Les personnes interrogées n'ont pas indiqué clairement la raison de l'apport limité des villes et communes dans la conclusion de ces accords. Pourtant, lorsqu'elles en prennent connaissance, elles sont parfois étonnées, parce qu'elles imaginent aussitôt les impacts souvent importants de ces accords dans la vie locale. Elles craignent que les villes et communes ne soient pas toujours conscientes du fait que la non-inscription de certaines infractions dans le règlement de police a en soi pour conséquence que ces infractions ne sont plus poursuivies sur leur territoire. D'aucuns font valoir qu'il n'y a parfois guère, voire pas du tout de communication entre le ministère public et les villes et communes concernant l'impact des protocoles d'accord sur la politique locale.

La possibilité de déterminer dans des protocoles d'accord quelles infractions mixtes peuvent être traitées par la voie administrative est donc utilisée par les parquets pour orienter leur politique répressive en fonction des problématiques auxquelles ils souhaitent accorder la priorité. De façon plus prosaïque toutefois, les projets de protocole élaborés par les parquets l'ont été sur la base de leur seule capacité à traiter certaines infractions, sans tenir compte des réalités locales puisque les protocoles ont été proposés indistinctement à toutes les communes d'un même arrondissement judiciaire (de Suray, 2014, 77-78).

- *Contenu*

En pratique, le protocole d'accord détermine principalement quelles infractions des première et deuxième catégories seront réglées uniquement par des SAC, ce qui permet de ne pas perdre de temps préalablement au lancement de la procédure administrative. De cette manière, la procédure est optimisée pour les acteurs concernés, alors que les intérêts du parquet sont préservés.

¹⁰² Art. 23, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi SAC.

En termes de format, les différents protocoles d'accord présentent des similitudes, étant donné qu'ils sont habituellement fondés sur le modèle de protocole d'accord inscrit dans l'AR relatif au protocole d'accord. Lorsque l'on se penche cependant sur le contenu spécifique de ces protocoles d'accord, force est de constater que celui-ci dépend largement de l'arrondissement dans lequel l'accord a été établi.

Le fait qu'une infraction puisse être ou non poursuivie administrativement dépend donc dans une large mesure de l'arrondissement dans lequel l'infraction a été commise. Les facteurs spécifiques qui entravent un règlement administratif présentent cependant des similitudes par-delà les limites des arrondissements. Sont principalement cités : le montant élevé du dommage, la récidive ou un contexte de violence familiale.

- *Application*

D'une manière générale, les personnes interrogées estiment que le fait de recourir à un protocole d'accord est une bonne chose, étant donné que le protocole d'accord accélère et simplifie la procédure en cas d'infraction mixte. L'une d'elles dit à ce propos :

« Avant, c'était épouvantable sur le plan administratif, puisque nous devons respecter ces deux mois et que nous ne recevions pas de réponse ou la réponse était tardive. Mais nous devons toujours avoir une réponse et donc nous envoyions des mails, mais alors le dossier avait été perdu ou je ne sais quoi d'autre. »

Il s'avère cependant aussi que les protocoles d'accord ne sont pas partout aussi bien suivis, deux raisons étant avancées pour l'expliquer. D'une part, il arrive que les protocoles d'accord ne soient pas suffisamment, voire pas du tout, connus des parties concernées. Il se peut que l'on attende des agents constatateurs qu'ils indiquent déjà dans le procès-verbal si l'infraction sera ou non réglée administrativement. Mais une même zone de police englobe souvent plusieurs villes et communes, ayant chacune leurs propres règles, de sorte que ce n'est pas toujours simple. Du côté du ministère public aussi, des infractions sont souvent réglées pénalement, alors que le protocole d'accord prévoit un règlement administratif. D'autre part, les parties concernées ne savent pas toujours clairement à qui s'adresser pour poser des questions sur la classification d'un procès-verbal conformément au protocole d'accord.

La plupart des fonctionnaires sanctionneurs ont convenu avec le ministère public de lui faire régulièrement rapport sur le règlement des infractions mixtes.

c) *Conclusions*

La procédure pour les infractions mixtes est déterminée dans une large mesure par les protocoles d'accord qui ont été conclus entre le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal et le procureur du Roi compétent. Sur la base du vécu des personnes interrogées, nous souhaitons dès lors formuler une série d'observations et de suggestions concernant l'élaboration, le contenu et l'application des protocoles d'accord.

Élaboration. Les personnes interrogées ont indiqué que la plupart des protocoles d'accord ont été élaborés à l'initiative unilatérale du ministère public. Sous réserve d'une confirmation de cette analyse

par les pouvoirs locaux eux-mêmes, une telle situation ne manque pas de surprendre. Une étude plus approfondie devrait permettre d'en connaître les raisons et de comprendre pourquoi les pouvoirs locaux se contentent en quelque sorte de gérer ce que le parquet n'estime pas prioritaire à son niveau, alors que des conséquences importantes en découlent, notamment en termes d'autonomie communale et de ressources humaines, la surcharge des magistrats du parquet étant sans aucun doute une situation partagée par les fonctionnaires communaux ou provinciaux. Nous nous interrogeons par ailleurs sur l'implication d'autres acteurs dans la conclusion de ces protocoles, comme les services de police, voire les médiateurs. Mais ces propos s'écarteraient trop du cœur du projet de recherche, ils n'ont pas été davantage investigués.

Nous nous limitons dès lors à deux considérations. D'une part, nous observons la nécessité d'une concertation et d'une communication entre le procureur du Roi et les villes et communes. La participation de ces dernières à l'élaboration restant actuellement souvent limitée à l'adhésion ou non à la proposition du ministère public, les acteurs locaux n'ont parfois pas de connaissance suffisante des conséquences de ce qui a été décidé par le biais du protocole d'accord. Il est en outre préoccupant que les villes et communes ne soient pas toujours conscientes du fait que la non-inscription dans leur règlement de police des infractions visées dans le protocole d'accord a en soi pour conséquence que ces infractions ne soient plus poursuivies sur leur territoire, alors que cette problématique a été maintes fois soulignées depuis l'adoption de la loi. À cet égard, il y a lieu d'observer que l'on peut également s'interroger sur le choix assez abrupte auquel sont confrontées dans ce cas les villes et communes : ou elles choisissent d'inscrire l'infraction mixte dans le règlement de police et de poursuivre celle-ci administrativement, ou elles choisissent de ne pas le faire, ce qui entraîne l'impunité de cette infraction. Il est par conséquent clair qu'une concertation et une bonne communication avec les administrations locales sont essentielles. La décision de faire de certains comportements une infraction administrative relève en effet uniquement de la compétence de la commune. L'applicabilité du système, lorsqu'il s'agit d'infractions des deuxième et troisième catégories, est cependant subordonnée aux décisions – ou à l'absence de décision – du ministère public¹⁰³. Cette concertation et cette communication doivent permettre au procureur du Roi et aux administrations locales d'avoir une vue claire de la portée des règlements et des ordonnances de police et d'améliorer l'harmonisation et la compatibilité de ces règlements avec les choix du parquet en matière de politique répressive.

D'autre part, il y a lieu de souligner la nécessité d'associer le fonctionnaire sanctionnateur, le médiateur et la police à l'élaboration des protocoles d'accord. Il n'est pas toujours souhaitable de mettre les différentes parties autour d'une même table, mais il est recommandé de prendre l'habitude de permettre à tous les services concernés de formuler un avis (écrit) sur les documents qui sont soumis. Ce sont précisément l'agent de police, le fonctionnaire sanctionnateur et le médiateur local qui sont confrontés presque quotidiennement à la procédure relative aux infractions mixtes inscrites dans le protocole d'accord (et à ses conséquences). Les renseignements fournis par ceux-ci peuvent être cruciaux dans le cadre de l'évaluation des critères figurant dans les protocoles d'accord. Il est dès lors étonnant qu'il n'ait parfois pas été tenu compte de leur expérience et de leurs connaissances lors de l'élaboration ou de la modification du protocole d'accord.

¹⁰³ Circulaire n° COL 1/2006 du Collège des procureurs généraux, 10 février 2006.

Contenu. L'énumération dans un protocole d'accord des infractions mixtes qui peuvent être réglées administrativement s'apparente dans une large mesure à une standardisation de la procédure. Cette standardisation permet de réduire l'arbitraire et présente des avantages indéniables en termes de simplification et de gain de temps. Il est cependant aussi opportun de se pencher sur les risques éventuels liés à la standardisation de la procédure. Celle-ci laisse peu de place aux problématiques spécifiques d'une ville ou d'une commune ou aux caractéristiques spécifiques d'un cas. La possibilité de déroger à cette procédure standardisée est ainsi parfois souhaitable. Il peut également s'avérer pertinent de veiller à ce que le fonctionnaire sanctionnateur puisse toujours, s'il le juge nécessaire dans un cas individuel (celui d'un récidiviste par exemple), proposer au parquet que le contrevenant soit quand même poursuivi pénalement.

La standardisation se limite généralement à un seul arrondissement, étant donné que le contenu d'un protocole d'accord dépend de manière flagrante de l'arrondissement dans lequel il a été établi. Ce n'est pas étonnant, étant donné la position importante qu'occupe le parquet dans le cadre de l'élaboration du protocole d'accord et la spécificité des problématiques et priorités au sein d'un arrondissement judiciaire. Il semble dès lors que le dialogue concernant l'opportunité de poursuivre ou non administrativement certaines infractions mixtes soit également mené par-delà les limites des arrondissements. Le Collège des Procureurs généraux joue en l'espèce un rôle important.

Application. Ce qui frappe dans l'application des protocoles d'accord, c'est le fait que ceux-ci ne sont pas toujours suffisamment connus et que les acteurs ne savent pas bien à qui adresser leurs questions. Pour garantir une application correcte des protocoles d'accord, il est important de miser sur la participation de tous les acteurs au sein d'un même territoire (à savoir les agents constatateurs, les villes et communes, les médiateurs locaux, les fonctionnaires sanctionnateurs et les magistrats SAC de référence) et sur la communication avec tous ces acteurs. Il est recommandé que les différents acteurs soient présentés les uns aux autres et soient informés de la place qu'occupe chacun d'eux dans la procédure relative aux infractions mixtes. Le conseil de sécurité zonal, dans lequel sont déjà présentes les autorités administratives, judiciaires et policières qui sont impliquées le plus directement¹⁰⁴, peut jouer un rôle de tout premier plan à cet égard.

Il y a par ailleurs aussi lieu d'évoquer la possibilité pour une ou plusieurs zones de police, pour un arrondissement judiciaire ou pour l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale d'adopter un règlement de police commun¹⁰⁵. Cette uniformisation fort utilisée en pratique facilite en effet dans une large mesure la collaboration avec le parquet (Devroe, 2012).

4.5.2. Impact des infractions mixtes

a) Principaux acteurs

L'introduction des infractions mixtes en 2004 a ouvert la voie à la possibilité de sanctionner également une série d'infractions inscrites dans la loi pénale par une amende administrative. Cette modification législative a eu un impact sur les différents acteurs associés au règlement pénal et administratif du contentieux. Sur la base du vécu des personnes interrogées, nous décrivons ci-dessous cet impact sur

¹⁰⁴ Circulaire n° COL 1/2006 du Collège des procureurs généraux, 10 février 2006.

¹⁰⁵ Art. 2, § 3 et § 4, de la loi SAC.

les missions du (magistrat SAC de référence du) parquet, du fonctionnaire sanctionnateur et du médiateur local et sur la collaboration entre ces acteurs.

- *Missions*

Les modifications législatives relatives aux infractions mixtes et l'élargissement des compétences des autorités locales ont des conséquences sur les missions du ministère public, du fonctionnaire sanctionnateur, du médiateur local et des agents constatateurs des infractions. Les missions (et en particulier la charge de travail qui va de pair) des différents acteurs ont été examinées en détail ci-dessus (cf. *supra* section 4.2). En complément, nous y ajoutons une série de points concernant les missions dans le cadre des infractions mixtes.

L'importante charge de travail subie au niveau du parquet a été l'une des raisons de la création de la catégorie des infractions mixtes (De Hert et al., 2008). La possibilité d'opter pour un règlement administratif des infractions mixtes a modifié les missions des parquets. Lorsqu'ils sont interrogés sur l'impact des infractions mixtes au niveau du ministère public, les participants à la recherche ont des avis partagés sur la question. Certains indiquent que l'impact sur les missions du magistrat SAC de référence est minime et se limite à moins d'un demi-jour par semaine. C'est dû aux directives inscrites dans le protocole d'accord, la charge de travail se limitant à répondre à quelques courriels concernant l'interprétation de celui-ci. D'autres indiquent, en revanche, que les infractions mixtes requièrent bel et bien beaucoup de temps de la part du magistrat SAC de référence étant donné qu'il y a lieu de décider pour chaque infraction si celle-ci peut suivre ou non la voie administrative¹⁰⁶.

Les infractions mixtes entraînent en partie un déplacement de la charge de travail vers les administrations locales (De Hert et al., 2008). Interrogés sur l'impact des infractions mixtes sur les fonctionnaires sanctionneurs, les participants à la recherche répondent que cet impact dépend fortement d'une personne à l'autre. La majorité d'entre eux indiquent que la proportion des infractions mixtes augmente et qu'ils s'attendent à ce qu'elle continue à augmenter. Cet accroissement est principalement imputable à la possibilité de conclure des protocoles d'accord, ce qui augmente le nombre d'incriminations dans la commune.

Au niveau du médiateur local aussi, l'impact des infractions mixtes dépend d'une personne à l'autre, les médiateurs indiquant cependant de manière unanime qu'ils s'attendent à une augmentation de cette proportion. Certains médiateurs ne traitent pratiquement pas d'infractions mixtes (par exemple uniquement pour des dégradations), alors que d'autres se voient principalement envoyer des infractions mixtes (par exemple plus de 70 % de tous les dossiers envoyés). Avec les infractions mixtes, le nombre de victimes qui sont des particuliers augmente également. Historiquement, les SAC ont été créées pour répondre aux nuisances et à la petite criminalité, les victimes de ces actes étant généralement les administrations locales. Cependant, avec l'ajout des infractions mixtes, comme le vol et le tapage nocturne, la victime est de plus en plus souvent une personne physique identifiée. Cette évolution entraîne aussi une charge de travail supplémentaire pour le médiateur, étant donné

¹⁰⁶ Une recherche future pourrait être consacrée à la politique pénale du ministère public en termes de SAC et à l'organisation du ministère public à cet égard. Étant donné la diversification des sanctions administratives et l'augmentation de leur nombre, il serait intéressant de ne pas se limiter aux sanctions administratives, mais de tenir également compte de toutes les sanctions mixtes, et par exemple aussi des sanctions qui ont été fixées au niveau régional (Jonckheere, 2020).

que lorsque la victime est un particulier, il y a aussi lieu d'entreprendre des démarches dans le cadre de la procédure de médiation (par exemple, adresser un courrier à la victime).

Les médiateurs indiquent que l'augmentation des infractions mixtes a pour conséquence qu'il faut faire des choix politiques dans le cadre de la procédure SAC. Et ce, d'une part, pour être certain que les médiateurs ne perdent pas de temps sur des dossiers qui se prêtent moins à la médiation et, d'autre part, pour qu'ils puissent consacrer suffisamment de temps à la participation à la politique locale¹⁰⁷. Les dossiers relatifs à l'infraction que constitue le fait d'uriner sur la voie publique sont un exemple de dossiers pour lesquels plusieurs participants à la recherche ont indiqué qu'ils avaient convenu, en concertation avec le fonctionnaire sanctionnateur, de ne plus passer automatiquement par le médiateur local. Ils justifient ce choix par le fait que chacun sait qu'il est interdit d'uriner sur la voie publique et qu'une médiation n'a donc guère de plus-value. À cet égard, nous tenons à faire observer qu'il est recommandé de mener une communication ouverte avec les acteurs concernés lorsque des choix politiques s'imposent, afin que tous les acteurs soient informés du choix que l'on veut faire et des éventuelles conséquences qui vont de pair. Lorsque l'on choisit de ne plus faire de proposition de médiation pour les dossiers liés à l'infraction que constitue le fait d'uriner sur la voie publique, on peut rechercher des alternatives pour répondre à cette forme de nuisance, par exemple en donnant à la commune le signal qu'il y a trop peu de toilettes publiques.

L'impact des infractions mixtes sur les missions des agents constatateurs n'a pas été examiné dans le cadre de cette recherche. Par souci d'exhaustivité, indiquons encore que les infractions mixtes ne peuvent être constatées que par un fonctionnaire, un agent de police ou un garde champêtre particulier dans le cadre de ses compétences. Les infractions mixtes n'ont par conséquent pas d'impact sur la longue liste d'agents constatateurs qui se sont vu accorder des compétences dans le cadre des infractions purement administratives¹⁰⁸.

- *Collaboration*

Dans le cadre du déplacement de la charge de travail et de l'extension des missions illustrés ci-dessus, une bonne collaboration entre les différents acteurs est nécessaire. Cette collaboration entre les différents acteurs a été examinée en détail ci-dessus (cf. *supra* section 4.3). En complément, nous y ajoutons une série de points concernant la collaboration dans le cadre spécifique des infractions mixtes.

Lorsqu'ils sont interrogés sur la collaboration entre le ministère public et le fonctionnaire sanctionnateur dans le cadre des infractions mixtes, les participants à la recherche répondent que la communication dans le cadre de cette collaboration se limite au minimum. Pour expliquer cette situation, les magistrats SAC de référence invoquent les protocoles d'accord qui ont été conclus avec la plupart des communes. Ils expliquent qu'un bon protocole d'accord indique clairement quelles infractions doivent suivre la voie administrative, de sorte que la communication en la matière avec le fonctionnaire sanctionnateur devient superflue.

¹⁰⁷ Une tâche confiée au médiateur local en vertu de l'art. 7 de l'AR relatif à la médiation.

¹⁰⁸ Art. 20 de la loi SAC *juncto* art. 21 de la loi SAC.

La qualité de la collaboration dans le cadre des infractions mixtes varie d'un arrondissement à l'autre. Certains participants indiquent que la collaboration est pratiquement inexistante et qu'il n'est pas clairement établi qui, au sein du ministère public, peut être contacté en cas de questions. D'autres parlent en revanche d'une bonne collaboration, le ministère public étant surtout contacté pour des infractions qui arrivent chez le fonctionnaire sanctionnateur mais qui sont en réalité destinées au ministère public (par exemple lorsqu'il s'avère qu'il existe un lien avec une autre infraction). La communication entre le fonctionnaire sanctionnateur et le ministère public, lorsqu'elle existe, est donc principalement fortuite et a lieu pour des infractions spécifiques ou en cas de questions concernant l'interprétation du protocole d'accord.

Par ailleurs, dans certaines communes, le fonctionnaire sanctionnateur établit un rapport périodique des infractions mixtes destiné à être partagé avec le ministère public. Ce rapport recense toutes les infractions traitées et précise la suite qui a été donnée à celles-ci. En fonction de ce qui a été convenu entre le fonctionnaire sanctionnateur et le ministère public, ce rapport est établi et partagé à une fréquence variable (de mensuellement à une fois par an). Les personnes interrogées indiquent que le ministère public ne donne aucun feed-back sur ce rapport périodique. Plusieurs fonctionnaires sanctionneurs ont indiqué que la fréquence du contact est faible et ajoutent qu'une concertation accrue pourrait favoriser la collaboration.

La relation entre le magistrat SAC de référence et le médiateur local est, quant à elle, pour ainsi dire inexistante (cf. *supra* section 4.3). D'une manière générale, les magistrats SAC de référence indiquent cependant être au courant de l'existence de la possibilité d'une médiation locale, mais expliquent qu'ils ne sont que très peu, voire jamais, en contact avec celle-ci. Un magistrat SAC de référence décrit son expérience avec la médiation locale comme suit :

«Je n'y suis que très peu confronté. Je sais que cette médiation est possible et je sais qu'elle a parfois lieu, mais ce n'est pas fréquent. C'est tout.»

La collaboration avec la police dans le cadre des infractions mixtes ne constitue pas un sujet spécifique dans le cadre de cette recherche. Pour la place qu'occupe la police dans le cadre des SAC en général, nous renvoyons le lecteur à la section 4.4.

b) Population

Si les SAC ont été créées, c'est entre autres parce que l'application des sanctions policières restait très limitée, certainement à la fin du vingtième siècle. Il en résultait un sentiment d'impunité et, finalement, une diminution de la confiance de la population envers les pouvoirs publics. En résumé, la conclusion était que les autorités locales pouvaient jouer un rôle central dans la lutte contre la petite criminalité et les nuisances. De meilleurs accords entre les villes et communes, la police et le ministère public devaient permettre de combattre ces formes de criminalité et de restaurer ainsi la confiance du citoyen dans les pouvoirs publics (Van Herle, 2020).

L'impact recherché dans le cadre des infractions mixtes était donc notamment de répondre à l'appel du citoyen de remédier aux nuisances et au sentiment d'insécurité qui allait de pair (Devroe, 2012). On ne peut cependant se prononcer sur l'impact (indirect) des infractions mixtes sur le sentiment de

la population qu'après avoir sondé celle-ci, ce qui n'a pas été fait dans le cadre de la présente recherche.

Les infractions mixtes ont cependant eu sur la population une série d'implications qui ont été évoquées pendant la recherche. C'est ainsi qu'à la suite de la création des infractions mixtes, le nombre de particuliers victimes d'infractions punies par des SAC s'est vu augmenter. Les personnes interrogées ont également évoqué le fait que le règlement administratif des infractions mixtes présente une série d'avantages. Il évite ainsi les coûts symboliques d'une condamnation pénale stigmatisante (par exemple par le biais du casier judiciaire) et permet – en particulier grâce à la médiation locale – de contextualiser la situation. En ce qui concerne les infractions mixtes, la procédure SAC permet par ailleurs de chercher une réponse à des infractions qui seraient plus que probablement classées sans suite dans le cadre d'une procédure pénale. À cet égard, se pose cependant aussi la question de savoir si la création des infractions mixtes n'a pas eu pour effet que les citoyens ne savent plus très bien quelle sanction est liée à leur comportement.

c) Conclusions

Lorsque l'on se penche sur l'impact des infractions mixtes sur le travail quotidien des principaux acteurs de la procédure SAC, on constate qu'il y a de grandes différences entre les diverses fonctions et entre les diverses personnes au sein d'une même fonction. D'une manière générale, les personnes interrogées dans le cadre de cette recherche s'accordent à dire que le nombre d'infractions mixtes qui sont traitées administrativement est appelé à (continuer d')augmenter. Se pose dès lors inévitablement la question de savoir quel sera l'impact de cette augmentation sur la qualité de la procédure SAC, a fortiori dans la mesure où lors de cette recherche, il a déjà été fait mention à plusieurs reprises d'une charge de travail déjà (trop) élevée. Ce phénomène est à mettre en lien avec la critique récurrente que pour les communes, l'important élargissement des compétences semble davantage impliquer un déplacement de la charge de travail du judiciaire vers le communal plutôt que de constituer un moyen de lutter contre les nuisances (Raeymaekers, 2011). Il y a lieu d'ouvrir une large discussion et de définir un plan détaillé de ce qui continuera à être traité pénalement et de ce qui sera traité par la voie administrative. Une partie importante de cette discussion devrait être consacrée à brosser un tableau de l'impact des infractions mixtes sur les différents acteurs (en ce compris les causes à la base des différences d'impact) et à analyser l'impact d'une (éventuelle) augmentation du nombre d'infractions administratives. Une augmentation du nombre d'infractions dans le cadre de la procédure administrative augmente en outre la nécessité d'effectuer des choix politiques dans le cadre de cette procédure administrative.

Pour maîtriser l'augmentation des infractions mixtes qui sont traitées administrativement, il est donc nécessaire, d'une part, de disposer d'un soutien et de moyens suffisants et, d'autre part, d'assurer une bonne collaboration entre les parties. La possibilité de travailler avec un protocole d'accord a dans une large mesure eu pour effet de réduire la fréquence et l'importance de la communication entre le ministère public et le fonctionnaire sanctionnateur. Pour éviter des erreurs dans le cadre des infractions mixtes et pour garantir une bonne coordination, il reste cependant nécessaire de tendre vers une collaboration maximale entre le fonctionnaire sanctionnateur et le parquet. Nous tenons dès lors à souligner l'importance d'un point de contact clair au sein du ministère public dans le cadre des infractions mixtes. Par ailleurs, il peut être pertinent d'utiliser par exemple le rapport d'évaluation périodique comme une occasion – si les parties concernées le jugent nécessaire – d'organiser une

concertation entre elles. Pour l'instant, ces rapports ne servent pas à grand-chose voire à rien, et c'est dommage. À cet égard, il faut par conséquent se demander si le rapport périodique, tel qu'il est établi actuellement, atteint ses objectifs. Communiquer sur une politique répressive signifie nécessairement que les objectifs de celle-ci doivent être fixés préalablement (Chassang, 2019), en précisant quelle pourrait être la mission qui devrait être fixée chaque année par le ministère public et le fonctionnaire sanctionnateur. Ne serait-il, par conséquent, pas aussi recommandé d'essayer de rédiger un rapport périodique conjoint, c'est-à-dire un rapport rédigé en collaboration étroite entre le fonctionnaire sanctionnateur et le magistrat SAC de référence ?

La création des infractions mixtes a également augmenté le nombre de victimes qui sont des particuliers dans le cadre de la procédure SAC, ce qui implique inévitablement la nécessité de définir clairement la place de la victime dans cette procédure (voir *supra* section 4.1). Dans ce contexte, il est également nécessaire que la police soit suffisamment informée, sensibilisée et soutenue pour pouvoir constater correctement les infractions mixtes et pouvoir informer suffisamment les personnes concernées sur la procédure administrative (voir *supra* section 4.4). Pour terminer, évoquons aussi l'impact des infractions mixtes sur la population. Le règlement administratif des infractions mixtes présente certains avantages, par exemple celui d'éviter une condamnation pénale stigmatisante. Cependant, il peut aussi avoir pour conséquence que le citoyen ne sait plus très bien à quelle sanction son comportement peut donner lieu. La question de l'impact sur la population, par exemple le sentiment d'impunité, sort toutefois du cadre de cette recherche. Une recherche interrogeant la population nous semble dès lors pertinente pour se faire une idée plus précise de cet impact.

4.6. Points d'attention supplémentaires

Outre les cinq thèmes qui ont été examinés ci-dessus, la recherche a également abordé une série de sujets qui s'avèrent extrêmement pertinents dans le contexte des pratiques de médiation relatives aux SAC. Dans la présente section, les cinq sujets suivants sont successivement examinés : l'objectif de la législation (section 4.6.1), la formation (section 4.6.2), le rapport d'évaluation de la médiation (section 4.6.3), l'amende administrative après une médiation positive (section 4.6.4) et la liste des infractions susceptibles d'une médiation locale (section 4.6.5).

4.6.1. Objectifs de la législation

Les objectifs que poursuivait le législateur par l'introduction des SAC ont également été abordés pendant la recherche. Nous avons déjà signalé dans ce document les différents objectifs poursuivis, à savoir, d'une part, la volonté de sanctionner efficacement et rapidement les 'petites infractions', les nuisances et les comportements asociaux et, d'autre part, celle de soulager le système pénal (Raeymakers, 2010), (Masset, 2001). La littérature y ajoute parfois un troisième objectif, à savoir élargir la compétence des villes et communes dans les affaires de police (Guillain & Cartuyvels, 2015, 5). Dans le cadre de la recherche, il a été demandé aux participants s'ils considéraient ou non que la législation parvenait à atteindre ces objectifs. La plupart des participants partagent l'opinion que l'objectif de la législation SAC est atteint pour une partie (la lutte contre l'impunité) et ne l'est pas pour l'autre partie (la diminution de la charge de travail du ministère public).

Une première réflexion concerne l'impact de la législation SAC sur la répression efficace et rapide des nuisances et de la 'petite criminalité'. La plupart des personnes interrogées s'accordent à dire que

l'objectif d'une répression efficace et rapide est dans l'ensemble réalisé. Elles estiment que les SAC permettent de donner un signal à (plus) court terme et, de cette manière, de lutter aussi contre le sentiment d'impunité. À cet égard, il y a lieu de rappeler que durant cette recherche, aucune donnée n'a été collectée sur l'effet de la législation SAC sur le citoyen..

Une seconde considération concerne l'incidence de la législation SAC sur la charge de travail du ministère public : déchargé d'une partie du contentieux à traiter, il devait retrouver du temps pouvant être consacré à la poursuite de la grande criminalité organisée (Devroe et al., 2017), (Masset, 2001). Interrogés sur la concrétisation de cet objectif, les participants à la recherche répondent que la législation SAC n'y est plutôt pas parvenue et ce, parce que le système SAC concerne principalement des infractions qui ne bénéficiaient déjà pas de l'attention du ministère public avant l'entrée en vigueur de la loi SAC. Ce constat doit être quelque peu nuancé pour les infractions de la quatrième catégorie¹⁰⁹, dont l'ajout à la procédure SAC a bel et bien, selon les participants, eu un impact tangible sur la charge de travail du ministère public. À cet égard, il y a lieu d'observer qu'il n'est possible de répondre à la question de savoir si le ministère public a effectivement vu son travail être allégé et a, dès lors, moins de dossiers à traiter qu'en examinant systématiquement les statistiques sur les faits de nuisances et leur traitement. L'impact de l'application de la loi SAC sur la pyramide pénale constitue un aspect qui mériterait de faire l'objet d'une recherche spécifique.

4.6.2. Formation

La formation (spécifique) dont les médiateurs locaux, le fonctionnaire sanctionnateur et le (magistrat SAC de référence auprès du) ministère public ont bénéficié dans le cadre de leur rôle dans la procédure SAC est un autre sujet qui a été abordé pendant cette recherche.

Médiateur local. Les conditions de formation auxquelles le médiateur local doit satisfaire figurent dans l'AR relatif à la médiation, dans lequel il est précisé que le médiateur local satisfait à des conditions de diplôme strictes ou dispose d'une expérience professionnelle pertinente équivalente à trois ans à temps plein dans une fonction de médiateur¹¹⁰. Il doit avoir en outre suivi, au plus tard deux ans après l'entrée en fonction, une formation de 20 heures minimum. La formation peut être organisée par le SPP Intégration sociale ou être dispensée par les écoles provinciales ou régionales d'administration, ou par un organisme de formation reconnu par la Commission fédérale de médiation. L'AR relatif à la médiation précise aussi que la formation comprend les quatre modules suivants :

- a) les principes généraux du droit pénal;
- b) les principes et la pratique de la médiation;
- c) la législation relative aux sanctions administratives communales avec une attention particulière accordée aux compétences et responsabilités du médiateur, ainsi qu'aux droits et devoirs des citoyens dans les lieux accessibles au public; et
- d) la gestion de conflits, y compris la gestion positive de conflits avec les mineurs¹¹¹.

¹⁰⁹ Il s'agit des infractions fixées par les règlements généraux visés à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, à l'exception des infractions qui ont lieu sur les autoroutes et qui concernent en particulier l'arrêt et le stationnement et des infractions aux signaux C3 et F103 constatées par les caméras automatiques visées à l'article 62 de la même loi.

¹¹⁰ Art. 6, 2° et 4°, de l'AR relatif à la médiation.

¹¹¹ Art. 6, 3°, de l'AR relatif à la médiation.

Les médiateurs nous informent que les conditions pour la formation spécifique que les médiateurs locaux doivent suivre, devraient être repensées. Ainsi, ils suggèrent d'en adapter la durée, le contenu et l'organisation. Dans un premier temps, on peut augmenter la durée minimum de 20 heures. Ils estiment également opportun que le contenu de cette formation soit orienté et uniformisé spécifiquement concernant la médiation locale, pour que les médiateurs locaux suivent tous la même formation. Enfin, ils souhaitent également que cette formation soit uniquement organisée par le SPP Intégration sociale. Les médiateurs trouvent qu'il serait utile de prévoir une formation continue, qui idéalement serait aussi organisée par le SPP Intégration sociale. Ainsi, cette formation adaptée devrait favoriser la mise en place d'une base commune de connaissances et de compétences. Une telle base commune permettra également de promouvoir la mise en place d'un socle commun pour l'identité professionnelle des médiateurs. Il est clair que cette identité professionnelle est, et sera toujours, en évolution. Cependant, elle est inextricablement liée à la reconnaissance du travail des médiateurs et à leur satisfaction professionnelle, qui sont de véritables enjeux pour les médiateurs, à ce jour.

Fonctionnaires sanctionneurs. Les exigences en matière de formation pour les fonctionnaires sanctionneurs se trouvent dans l'AR fixant les conditions de qualification des fonctionnaires sanctionneurs, dans lesquelles les exigences strictes en matière de diplômes auxquelles le fonctionnaire doit satisfaire sont clarifiées. En fonction du diplôme obtenu, le fonctionnaire sanctionneur a suivi pendant ses études le module de gestion des conflits (comprenant également la gestion des conflits positive avec les mineurs) ou doit suivre un module de formation spécifique¹¹². Cette formation spécifique comprend 20 heures et doit être suivie pendant une période de maximum 5 jours. Cette formation peut être dispensée par des instances reconnues pour la formation des agents de police ou par des écoles d'administration provinciales et régionales. La formation se compose de 3 parties :

- a) Les principes généraux du droit pénal ;
- b) La loi régissant les SAC, avec une attention particulière en ce qui concerne les pouvoirs et les responsabilités du fonctionnaire sanctionneur, ainsi que les droits et les devoirs du citoyen dans les endroits publics et pour les cas de flagrant délit ;
- c) La gestion de conflits, y compris la gestion positive de conflits avec les mineurs¹¹³.

Les fonctionnaires sanctionneurs déjà en service avant le 1 janvier 2014 peuvent continuer à exercer leurs fonctions. Ils doivent cependant suivre la formation spécifique mentionnée ci-dessus endéans les 2 ans suivant l'entrée en vigueur de la loi SAC (avec une exemption pour la partie concernant "Les principes généraux du droit pénal")¹¹⁴.

La plupart des fonctionnaires sanctionneurs indiquent qu'ils ont (probablement) suivi le module gestion de conflits pendant leurs études, mais n'ont pas reçu de formation spécifique pour devenir fonctionnaire sanctionneur. Il n'existe pas, à notre connaissance, d'évaluation ayant porté spécifiquement sur les exigences légales d'accès à la profession. Il pourrait être intéressant de vérifier si ces exigences sont toujours en adéquation avec celles du métier. Nous observons néanmoins qu'ils ne bénéficient pas systématiquement de formations continues ou d'espaces, comme des supervisions ou des interventions, qui favoriseraient une prise de recul par rapport à la quotidienneté de leurs

¹¹² Art 1, §4, de l' AR concernant les fonctionnaires sanctionneurs.

¹¹³ Art 3, §1, de l' AR concernant les fonctionnaires sanctionneurs.

¹¹⁴ Art 6, de l' AR concernant les fonctionnaires sanctionneurs.

pratiques. L'organisation de tels espaces de réflexion mais également d'échanges sur les pratiques pourraient être bénéfiques, d'autant plus s'ils étaient ouverts aux médiateurs.

Magistrats SAC de référence. Aucune exigence de formation spécifique n'est attachée à la fonction de magistrat SAC de référence. Cette fonction est uniquement mentionnée dans l'AR relatif aux protocoles d'accord, lequel dispose que le procureur du Roi peut désigner un ou plusieurs magistrats de son arrondissement comme « magistrat SAC de référence »¹¹⁵. Il n'existe actuellement aucune formation spécifique pour les magistrats concernant leurs fonctions dans le cadre des SAC. L'enquête montre que la plupart des magistrats SAC de référence ont acquis les connaissances nécessaires à leur fonction principalement par l'auto-apprentissage ou par un transfert des connaissances du magistrat SAC de référence précédent. L'organisation d'une formation spécifique pour les magistrats SAC de référence ainsi que la création d'un réseau de magistrats impliqués dans la procédure SAC semblent devoir être encouragés. En raison de l'augmentation des sanctions administratives et de leur diversification à l'instar des sanctions pénales et ce, aux différents niveaux de pouvoir (Jonckheere, 2020), il serait intéressant de travailler avec l'Institut de la Formation Judiciaire (IFJ) en vue de proposer une offre de formation *ad hoc* pour les magistrats, tant du ministère public que de la magistrature.

4.6.3. Rapport d'évaluation de la médiation

Un autre sujet soulevé pendant la recherche était le rapport d'évaluation de la médiation. Pour conclure une médiation dans le cadre d'une SAC, le médiateur rédige un bref rapport d'évaluation à l'intention du fonctionnaire sanctionnateur. L'arrêté royal relatif à la médiation décrit ce qui peut être mentionné dans un tel rapport. Le rapport d'évaluation doit ainsi préciser si la médiation (i) a été refusée, (ii), a échoué, ou (iii) a abouti à un accord. Si l'offre a été refusée ou si la médiation a échoué, le rapport d'évaluation peut mentionner qu'un travail d'intérêt général serait approprié et le décrire. Si un accord a été conclu, le rapport mentionnera le type d'accord obtenu et si celui-ci a été mis en œuvre ou non. Le fonctionnaire sanctionnateur est lié par le rapport d'évaluation en ce que c'est ce rapport qui détermine s'il y a eu un refus d'accord, un échec ou une réussite de la médiation¹¹⁶.

Un point d'attention concerne par ailleurs la question du secret professionnel et sa violation éventuelle à l'occasion de l'établissement du rapport de médiation. Certains préconisent, afin de respecter ce secret et la confidentialité de la médiation, de faire en sorte que le rapport soit le plus court possible. Le rapport d'évaluation devrait ainsi idéalement ne mentionner que le refus, l'échec ou la réussite de la médiation. Cette position ne fait pas l'unanimité. Elle conduit par ailleurs à des pratiques contestables, à savoir le partage d'informations par des moyens autres, comme des contacts téléphoniques. C'est la raison pour laquelle il nous semble souhaitable de mener une réflexion d'ensemble sur tous les aspects du processus de médiation qui posent question en termes de secret professionnel et de confidentialité, en élargissant le propos au cadre dans lequel l'éthique de la profession pourrait être travaillée.

Nous observons que le partage d'informations est parfois justifié comme étant fait à l'avantage des parties concernées, comme par exemple quand la cause de l'échec de la médiation n'est pas due au

¹¹⁵ Modèle de protocole d'accord sur les SAC en cas d'infractions mixtes tel qu'inséré dans l'arrêté royal relatif aux protocoles d'accord.

¹¹⁶ Art 5, de l'arrêté royal relatif à la médiation.

contrevenant. Ceci est confirmé par les fonctionnaires sanctionneurs qui apprécient que certains éléments contextuels leur soient alors communiqués. Plus particulièrement, lorsque le fonctionnaire sanctionneur reçoit un procès-verbal concernant un contrevenant qui a été précédemment envoyé en médiation locale, il indique qu'il ressent parfois le besoin de recevoir plus d'informations sur le déroulement de la médiation proposée dans le cadre d'une procédure antérieure.

Il est donc indiqué de revoir et/ou d'évaluer les directives relatives au rapport d'évaluation de la médiation. L'interprétation stricte du rapport d'évaluation ne tient pas compte de la possibilité qu'ont les parties de lever la confidentialité du rapport de médiation. Après tout, il est utile de savoir pourquoi une médiation n'a pas réussi. Si, par exemple, la partie lésée ne souhaite pas faire de médiation, ou si les parties sont parvenues à un accord sans l'aide du médiateur, on ne peut pas parler de médiation réussie. Dans les cas susmentionnés et lorsque les parties concernées n'en ressentent pas d'inconvénients, nous pensons donc qu'il est nécessaire de mentionner la raison de l'échec dans le rapport d'évaluation rédigé par le médiateur local. En pratique, lorsque les médiateurs locaux sont confrontés à des questions délicates comme celles-ci, ils ont l'avantage de pouvoir s'appuyer sur des lignes directrices qui les aident à répondre à ces questions.

L'existence d'une déontologie commune aux médiateurs locaux pourrait-elle contribuer à fournir une orientation aux questions délicates telles que, par exemple, la question de la conformité d'un rapport d'évaluation complet de la médiation avec le secret professionnel du médiateur ?

4.6.4. Imposition d'une amende administrative après une médiation réussie

Une autre thématique qui a été abordée tout au long du projet concerne la possibilité (ou l'impossibilité) d'imposer une amende administrative après une médiation réussie. Actuellement, lorsque le fonctionnaire sanctionneur constate le succès de la médiation, il ne peut plus imposer d'amende administrative¹¹⁷. Nous avons observé que cette impossibilité est critiquée par certains acteurs du terrain et une telle controverse nous a surprises car nous n'en avions pas du tout eu écho avant l'entame du projet. Nous chercherons dès lors à comprendre ici les positions des uns et des autres.

Certains médiateurs affirment qu'il existe des situations dans lesquelles ils regrettent que le législateur ait exclu la possibilité d'imposer une amende administrative après une médiation réussie. Ils craignent en fait que le contrevenant réponde à la proposition de médiation avec de mauvaises intentions s'il est informé à l'avance qu'une amende administrative ne peut plus lui être imposée après une médiation réussie. C'est donc en quelque sorte sur le plan moral que l'impossibilité est critiquée. Idéalement, selon les positions entendues, le contrevenant devrait accepter la proposition de médiation parce qu'il ou elle a une attitude positive envers la victime et pas uniquement pour éviter l'amende administrative. Mais peut-on vraiment reprocher au contrevenant d'accepter la proposition qui lui est faite, alors que celle-ci lui est davantage bénéfique ? Certains médiateurs pensent que oui et affirment qu'en conséquence, ils omettent de prévenir le contrevenant du fait qu'il ne peut y avoir d'amende administrative après une médiation réussie. Cette façon de contourner la loi au nom de principes moraux est interpellante. Mais nous entendons également derrière cette attitude de certains médiateurs une crainte parfois ouvertement exprimée de recevoir moins de dossiers de la

¹¹⁷ Art 13, §1 de la loi SAC

part de fonctionnaires sanctionneurs qui éviteraient de leur en envoyer, justement parce que, en cas de médiation réussie, ils n'auraient plus la possibilité d'imposer une amende.

Il y a en effet un certain nombre de fonctionnaires sanctionneurs qui suivent ce raisonnement, regrettant parfois qu'une sanction administrative ne puisse plus être imposée après une médiation réussie. A titre d'exemple, l'un d'entre eux évoque le cas d'un contrevenant ayant intentionnellement causé des dommages. Dans ce cas, le contrevenant peut choisir d'accepter la proposition de médiation, après quoi l'affaire est close avec indemnisation du préjudice causé. Le fonctionnaire sanctionneur précise que, dans ce cas précis, il souhaiterait donner un signal supplémentaire au contrevenant, en lui signifiant plus lourdement qu'un tel comportement ne peut être toléré. La sanction administrative doit indiquer clairement que la nuisance sociale doit être compensée mais ce message ne pourrait pas passer par la médiation, réaction jugée trop faible dans ces circonstances. Certains fonctionnaires sanctionneurs considèrent en outre cette restriction légale comme un contrôle de leur fonction et soupçonnent qu'elle n'ait été introduite que dans le but que le fonctionnaire sanctionneur n'abuse pas de ses pouvoirs. Toutefois, ils considèrent qu'un tel mécanisme de contrôle est superflu et font référence au contrôle qui est toujours possible sur la base de la motivation obligatoire des décisions prises par le fonctionnaire sanctionneur.

Comme signalé ci-dessus, cette critique quant au caractère restrictif de la loi, perçu comme une limitation injustifiée des pouvoirs des FS et une tolérance trop importante à l'égard du contrevenant, n'est pas partagée par tous les acteurs. Ceux et celles qui rejoignent le législateur mettent en avant la nature même de la médiation qui repose sur une base volontaire. Il appartient au contrevenant et à la victime de décider eux-mêmes de participer ou non à la procédure de médiation. Ils considèrent dès lors que le fait de ne pas imposer d'amende administrative lors d'une médiation réussie est à considérer comme une incitation bienvenue pour le contrevenant à adopter une attitude positive à l'égard de la médiation. En outre, les personnes rencontrées dans le cadre du projet soulignent l'effet positif de la disposition légale sur la motivation de la victime : elle est encouragée à participer au processus de médiation justement parce que l'indemnisation du dommage peut faire intégralement partie de l'accord de médiation.

La disposition légale qui ne permet plus au fonctionnaire sanctionneur d'imposer une amende administrative après une médiation réussie suscite ainsi des réactions partagées. Il importe de le relever car cette situation pourrait influencer le fonctionnaire sanctionneur et l'inciter à envoyer moins de dossiers en médiation locale. Il nous semble approprié de poursuivre le dialogue sur l'impact et la nécessité de cette disposition et de voir quelle(s) conséquence(s) cette disposition peut avoir sur la médiation locale. Le principe du *non bis in idem* ou l'interdiction d'être jugé ou puni deux fois pour la même infraction, est un principe de droit fondamental. Il faut donc se demander si le souhait de certains acteurs de pouvoir prévoir une amende administrative, même en cas de médiation réussie, n'indique pas indirectement que ceux-ci considèrent que la médiation locale ne constitue pas une véritable mesure alternative à l'amende administrative, la considérant *de facto* davantage comme mesure complémentaire et non comme mesure de remplacement. En d'autres termes, ils estimerait que la fonction de la médiation locale n'est pas la même que celle de l'amende administrative ou qu'elle n'a pas la même légitimité. En effet, lorsqu'une médiation réussie signifie qu'une amende ne peut plus être imposée, on peut affirmer qu'un poids et une reconnaissance similaires sont accordés tant à l'amende qu'au processus de médiation et que dès lors, la médiation constitue une réelle alternative à l'amende.

4.6.5. Liste des infractions pour la médiation locale

La recherche met également en évidence tout un questionnement des acteurs de terrain quant à l'opportunité d'établir une liste d'infractions pouvant être envoyées en médiation locale. Il s'agit donc de l'établissement d'une liste positive d'infractions qui seules pourraient faire l'objet d'une médiation ; il n'a pas été question d'une liste négative d'infractions, à savoir d'infractions qui ne pourraient jamais être traitées par une médiation locale. Notre étude montre qu'il existe une différence importante entre les facteurs qui jouent un rôle dans le fait de proposer ou non une médiation locale aux parties concernées. Certains fonctionnaires sanctionneurs indiquent qu'ils n'examinent que les caractéristiques de l'infraction (par exemple, une infraction avec dommages matériels), tandis que d'autres incluent également des caractéristiques spécifiques au contrevenant (par exemple, l'état de minorité du contrevenant). Les facteurs utilisés par le fonctionnaire sanctionneur pour décider d'envoyer ou non une infraction en médiation locale ont ainsi une incidence sur le type et le nombre d'infractions qui parviennent au médiateur local.

Si, en principe, la médiation est possible pour presque tous les cas de figure, nous observons que des sélections sont opérées par les acteurs de terrain pour des raisons parfois étranges aux protagonistes, liées en particulier à la nature de certaines infractions et à la charge de travail des acteurs. Travailler sur la base de listes constituées au préalable est ainsi perçu comme un moyen de réguler le flux de dossiers et, plutôt que de laisser à tout un chacun le soin de déterminer ce qui serait à envoyer ou non en médiation, cette même liste permettrait d'assurer une certaine homogénéité des pratiques. Le questionnement des acteurs pose la question de l'opportunité de formaliser ou non une telle liste. Autrement dit, faut-il laisser, comme actuellement, la possibilité aux acteurs d'en établir une de façon informelle ou faudrait-il cadrer cette pratique, ce qui suppose de répondre alors à la question suivante : qui devrait établir cette liste ? Serait-il opportun que le législateur établisse une liste qui serait alors contraignante au niveau national ou bien, faut-il laisser aux acteurs locaux le soin de l'établir, en raison du principe de l'autonomie communale ?

Il nous semble que les acteurs ne sont pas majoritairement favorables à l'adoption formelle et systématisée d'une telle liste. Ils la conçoivent davantage comme un outil, un repère pour les pratiques. Plutôt d'ailleurs qu'une liste d'infractions, ils indiquent qu'il serait utile d'établir un « code de bonnes pratiques » dans lequel un certain nombre de lignes directrices seraient décrites en relation avec (l'opportunité de) la transmission d'un dossier en médiation locale. Ainsi, lorsqu'un fonctionnaire sanctionneur envoie trop ou trop peu de dossiers au médiateur local, il serait intéressant de pouvoir s'appuyer sur ce document, de parcourir ces lignes directrices ensemble et de discuter des infractions pouvant ou non être transmises.

Nous soulignons ainsi la nécessité de communiquer ouvertement et avec les différentes parties concernées sur les facteurs qui peuvent jouer un rôle dans la proposition d'une médiation locale ou qui, au contraire, empêchent de proposer une médiation locale. Le « code de bonnes pratiques » souhaité par les acteurs de terrain est de nature à favoriser le dialogue entre les parties ; il devrait être mis à la disposition des différents acteurs concernés par la procédure SAC. Outil mis à la disposition du fonctionnaire sanctionneur, ce « code de bonnes pratiques » peut également servir de catalyseur pour stimuler le partage de connaissances et d'informations à ce sujet. Il ne s'agirait dès lors pas d'y renvoyer automatiquement ; il est important de laisser une marge de manœuvre aux acteurs concernés afin qu'ils puissent continuer à prendre en compte les spécificités des villes et des communes dans la mise en œuvre de la politique SAC, comme le contexte urbain ou rural dans lequel

évolue le FS, ainsi que les mesures alternatives dont il peut disposer. Les critères qui peuvent servir de guide concernent à la fois les caractéristiques du contrevenant (par exemple, un groupe cible vulnérable) mais également les caractéristiques de l'infraction (par exemple, en cas de préjudice financier ou d'un particulier en tant que partie lésée).

5. Attentes en termes d'évolution(s) du cadre normatif et des pratiques

La rencontre avec les acteurs de terrain a fait émerger de nombreuses attentes en termes d'évolutions des pratiques mais également, d'adaptations du cadre législatif. Il nous paraît opportun d'engager ici une réflexion à partir de ces différentes attentes, formulées implicitement ou explicitement par les acteurs, en ce qu'elles sont de nature à rencontrer également les attentes qui étaient celles du commanditaire de la recherche, en termes d'accroissement des connaissances de ce qui se vit actuellement sur le terrain de la médiation locale. Donner de cette façon la parole à des acteurs souhaitant être entendus quant à leurs vécus professionnels nous paraît correspondre à notre posture de recherche visant à la compréhension et à la restitution des pratiques, dans le but certes de les documenter mais également, de les mettre en débat, tout en accroissant de ce fait les connaissances scientifiques.

L'ensemble des attentes énoncées ci-après et amplifiées à partir de nos propres analyses est structuré de façon similaire aux différents points d'analyse développés ci-avant, pour faciliter la compréhension du lecteur. Elles n'ont donc pas été classées selon d'autres critères, comme celui qui viserait à en souligner le degré d'importance.

Nous précisons que vu l'objet de la recherche et le temps imparti pour sa réalisation, nous n'avons pas (toujours) étudié de façon systématique et en profondeur la traduction opérationnelle de ces différentes attentes, ce qui aurait notamment nécessité d'en analyser la pertinence et d'interroger les diverses façons selon lesquelles elles pourraient être rencontrées, ainsi que leurs conséquences éventuelles, directes et indirectes, sur les pratiques professionnelles. La présentation qui suit doit donc être comprise comme un reflet des préoccupations et des enjeux qui animent actuellement les intervenants qui concourent au processus de médiation locale et partant, à l'application des sanctions administratives communales. Passer sous silence ces éléments d'analyse nous paraissait aller à l'encontre des intentions ayant présidé au présent projet, notre travail visant également à faire remonter la valence des pratiques actuelles. Les attentes analysées doivent ainsi être considérées comme autant de propositions visant une amélioration des procédures de travail, ainsi que des conduites existantes afin de faire évoluer, de manière positive, la politique relative aux sanctions administratives communales¹¹⁸.

Nous allons aborder successivement la place de la victime dans le cadre des sanctions administratives et de la médiation en particulier (5.1), le meilleur calibrage des dossiers envoyés en médiation compte tenu des possibilités offertes par cette voie de résolution des conflits (5.2), le travail sur la qualité des relations entre les acteurs intervenant dans la procédure afin de soutenir leur collaboration (5.3), le rôle des services de police et des autorités communales (5.4), la participation effective de tous les acteurs dans la politique répressive à l'égard des infractions mixtes, notamment quant à l'élaboration et l'évaluation des protocoles d'accord (5.5) et enfin, la consolidation du dispositif dans son ensemble (5.6).

¹¹⁸ Les médiateurs ayant participé au dispositif d'enquête ont été invités à lire le projet de rapport final que nous avons élaboré et à le commenter. Il ne s'agissait certes pas de le faire valider mais bien, de pouvoir apprécier si nous avons correctement restitué les attentes qu'ils avaient manifestées tout au long du projet. Les retours obtenus nous ont confortées dans notre analyse. Il a d'ailleurs été tenu compte de certaines suggestions lors de la finalisation du document.

5.1. Aménager la place des victimes au sein de la procédure administrative

Un travail sur la place de la victime dans la procédure des SAC est unanimement souhaité. Ceci n'est d'ailleurs pas un élément nouveau puisqu'il avait déjà été souligné par le SPP Intégration sociale dans les contacts préalables au lancement du projet. Afin de soutenir une future réflexion axée spécifiquement sur cette thématique, nous discutons ici des attentes observées sur le terrain et, surtout, des perspectives de travail qui ont été avancées pour remédier aux difficultés mises en avant. Elles sont de deux ordres, l'une concerne l'information de la victime (5.1.1), l'autre son indemnisation (5.1.2).

5.1.1. L'information de la victime

Un premier axe de travail concerne l'information de la victime. Actuellement, si un droit général à l'information lui est reconnu, il se décline de façon extrêmement diversifiée sur le terrain et aucune pratique systématique n'émerge en la matière.

Quelques initiatives ponctuelles voient le jour dans certaines communes mais ces initiatives, pour heureuses qu'elles soient, font apparaître en miroir l'absence d'informations dont souffrent ailleurs d'autres victimes, ce qui amène à poser la question de la pertinence d'un dispositif uniformisé, garantissant un traitement égal de toutes les victimes d'infractions faisant l'objet d'une sanction administrative communale.

L'adoption de règles procédures garantissant l'information effective de la victime à plusieurs moments clés de la procédure SAC serait dès lors pertinent et ce, grâce à l'implication de différents acteurs : 1) lors du dépôt de plainte par la police, 2) au moment de la prise de décision des fonctionnaires sanctionneurs, 3) au cours du processus de médiation.

Cette proposition rejoint celles déjà avancées lors de la matinée d'étude organisée par le SPP Intégration sociale (2019) et est également en adéquation avec toute une littérature relayant l'importance de l'information donnée aux victimes à plusieurs moments de la procédure (Wautelet, 2017 ; Rauschenbach, 2010 ; Forum national pour une politique en faveur des victimes, 1998, cité par Aertsen, 2003, 114 ; Aertsen, 1996, 12). La mise en œuvre de cette proposition ne pourra pas se faire sans tenir compte du travail supplémentaire que nécessiterait cette pratique d'information systématique pour les différents acteurs impliqués (police, fonctionnaires sanctionneurs et médiateurs). Certains nous ont d'ailleurs déjà parlé ouvertement de leur crainte qu'une telle pratique d'information systématique des victimes représenterait une lourdeur administrative chronophage, difficilement soutenable et pourrait également faire l'objet d'une charge mentale non souhaitée (Aertsen, 2003). Les effectifs et/ou la charge de travail des différents acteurs doivent donc être prises en compte afin que cette pratique ne nuise pas au travail quotidien de chacun.

L'introduction de règles procédures garantissant l'information des victimes à ces trois moments de l'action administrative nécessiterait l'intervention du législateur afin qu'elles soient instituées comme étant obligatoires et que la responsabilité des acteurs à ce sujet soit clairement identifiée (Wautelet, 2017).

Nous soulignons en outre combien une information des acteurs sur les suites données à un dossier qu'ils ont eu à connaître est jugée essentielle, non seulement pour permettre l'amélioration des pratiques mais également, pour accroître la reconnaissance du travail fait par chacun. Il s'agit là d'un problème consubstantiel au système judiciaire élargi, qui fonctionne par saisie des uns et des autres (voir *supra*). Notons que le retour d'informations peut être envisagé de différentes façons, soit au cas par cas, soit globalement (annuellement, par exemple). Un tel feedback régulier sur les suites de la

procédure/du dossier est en outre de nature à influencer positivement l'appréciation du dispositif d'ensemble par les parties impliquées (victimes comprises) (*Ibid.*, 2017).

La transmission d'informations à destination des victimes devrait également faire l'objet d'une formation des acteurs impliqués en termes d'accueil et d'assistance aux victimes afin de les aider non seulement à en comprendre les besoins mais également, à standardiser et à conceptualiser cette demande d'information par le biais d'un cadre précisant la manière selon laquelle l'information doit être transmise, les moyens mobilisables, le contenu de l'information, etc. Dans cette optique et afin de mieux saisir les enjeux et d'évaluer la place qu'il serait important d'attribuer à la victime dans la procédure des SAC, il pourrait donc être intéressant d'interroger les victimes sur leurs besoins et attentes à l'égard du processus de médiation locale et en termes d'information en particulier. Ceci permettrait d'offrir un cadre de compréhension commune aux acteurs, leur permettant de mieux saisir les tenants et aboutissants de la demande d'information. Pour ce faire, il est par exemple permis de penser à une synergie avec certains services d'assistance aux victimes pour que des collaborations s'engagent avec les acteurs de la procédure SAC afin qu'ils puissent être formés à l'accueil, l'assistance et l'information des victimes.

5.1.2. L'indemnisation de la victime

Un second axe de travail porte sur l'indemnisation de la victime qui manifestement pose problème dans un certain nombre de situations.

L'adoption d'un cadre légal organisant l'indemnisation des victimes d'infractions dont les auteurs sont sanctionnés à travers une procédure administrative devrait permettre à ce qu'elles puissent être indemnisées de façon identique à ce qui est prévu par la procédure judiciaire. La différence de traitement interpelle aujourd'hui car ce ne sont pas les victimes qui décident de l'orientation pénale ou administrative de l'infraction qu'elles ont subie.

Nous rappelons ici que, dans le cadre des dossiers non traités en médiation locale, les fonctionnaires sanctionneurs peuvent infliger une amende administrative allant jusqu'à 350 euros ; celle-ci bénéficie entièrement aux autorités communales. Dans le cadre des dossiers envoyés en médiation, une indemnisation peut être décidée mais elle doit faire l'objet d'un accord entre victime et contrevenant, le médiateur ne pouvant obliger l'auteur à réparer financièrement le préjudice subi. Même dans le cas des dossiers envoyés en médiation, l'indemnisation de la victime reste donc une issue éventuelle de l'accord de médiation, n'offrant aucune garantie de compensation pécuniaire à la victime (Devroe, 2012, 348-349). Il nous semble dès lors important de relayer ici les attentes du secteur, en suggérant l'adoption d'une procédure permettant également l'indemnisation de la victime.

Une idée qui a émergé au cours du projet consiste en l'alimentation par les communes d'un fonds d'indemnisation des victimes auprès duquel elles pourraient solliciter la réparation du préjudice subi. Il est entendu que cette proposition devrait faire l'objet d'une analyse des conditions de sa mise en œuvre. Mais il semble *a priori* pertinent de pouvoir créer et alimenter ce fonds d'indemnisation grâce au reversement d'une partie des recettes que les communes acquièrent de par l'imposition des amendes administratives. Cette idée de création d'un fonds d'indemnisation pour les victimes a notamment fait l'objet d'un projet spécifique en Flandre dans le cadre d'infractions commises par des mineurs d'âge. Au niveau pénal, ce projet, notamment porté par l'ASBL Bas !¹¹⁹ envisageait

¹¹⁹ L'ASBL Bas ! a pour objectif le suivi et la mise en œuvre des sanctions alternatives pour les mineurs d'âge qui sont obligés de se soumettre à une prestation éducative/citoyenne imposée par le juge au vu des faits commis.

l'indemnisation financière des victimes à travers l'instauration de fonds de compensation créés par l'association et alimentés par les organismes participant en offrant une sorte de « salaire » au jeune au vu du travail effectué lors de la prestation éducative/citoyenne. Ce « salaire » était alors directement reversé au fonds de compensation. En 1997, parallèlement à l'expansion des initiatives de médiation, la gestion du fonds a été confiée aux provinces flamandes¹²⁰ (Claes et al., 2003 ; De Fraene & Vandenbroucke, 2005 cité par Lemonne, 2016). Certains ont déjà proposé d'étendre cette pratique aux majeurs d'âge afin de permettre notamment aux victimes d'être indemnisées en dépit des conditions de solvabilité de l'auteur des faits (Claes, 1998 ; Claes et al., 2003). L'avantage d'une telle proposition est nettement en faveur des victimes : au lieu de privilégier les rentrées pécuniaires au niveau communal, cet argent pourrait leur être reversé, tandis que l'auteur des faits serait davantage responsabilisé par l'exécution d'une prestation citoyenne. Cette pratique permet en outre de combiner la réparation du dommage envers la société ainsi qu'envers la victime (et l'indemnisation de celle-ci) par le biais de l'exécution d'un travail volontaire. Elle offre aussi l'avantage de conscientiser et de responsabiliser le contrevenant envers la victime en restaurant les pertes morales et matérielles infligées (Claes, 1998 ; 2003). Notons encore que la pratique ici décrite s'inscrit dans le cadre d'une nouvelle opportunité, laissée à la communauté au sens large, de faire face et de répondre efficacement aux comportements socialement inacceptables, tel que décrit par Claes (1998) dans le cas de faits pénalement répréhensibles. L'étude de l'adoption d'un mécanisme similaire, avec ou sans prestation citoyenne, participerait également à une logique de déjudiciarisation qui semblerait s'accorder avec celle prônée par le système des sanctions administratives communales mis en place.

Enfin, nous soulignons un problème maintes fois évoqué par les acteurs de terrain, à savoir l'impossibilité pour les victimes d'être indemnisées de leur préjudice lorsque le processus de médiation n'aboutit pas. Un nouveau dispositif *ad hoc* devrait dans cette hypothèse leur ouvrir une voie à l'indemnisation ou, à tout le moins, leur simplifier les démarches à entreprendre auprès des juridictions civiles pour l'obtention d'une réparation financière. Ces démarches sont actuellement considérées (par la population et par une partie de nos participants) comme coûteuses, chronophages, longues et par conséquent, dissuasives. Simplifier ces procédures permettrait notamment de tenir compte du vécu des victimes et de leur permettre de réclamer une réparation financière du préjudice subi.

5.2. Améliorer le calibrage des dossiers orientés en médiation

De nombreuses inquiétudes sont partagées par les différents acteurs en ce qui concerne leur charge de travail. Nous avons en particulier entendu leur questionnement relatif à ce qui constituerait un mauvais aiguillage dans les dossiers envoyés dans le processus de médiation et, en corollaire, la sélection des dossiers qui devrait être opérée selon eux, en amont de l'intervention des médiateurs. Le problème réside dans un sentiment de perte de temps considérable en termes de procédures administratives pour les médiateurs, ce qui impacte également négativement leur motivation au travail ainsi que la valorisation de leur fonction. De plus, en raison du nombre de ces dossiers qui

¹²⁰ Dans l'optique de solliciter l'intervention de ce fonds, plusieurs conditions spécifiques doivent être rencontrées : le mineur doit reconnaître les faits qui lui sont reprochés, il doit accepter le montant des dégâts, être mineur d'âge au moment des faits. L'initiative de faire appel au fonds doit émaner de sa personne et sa motivation de réparer les dommages doit être justifiée. La victime doit accepter de participer au processus de médiation et accepter le montant estimé des dégâts subis. Le fonds peut intervenir pour un montant maximal de 1000 euros. La demande de sollicitation du fonds par le mineur doit faire l'objet d'un accord de médiation entre lui et la victime. Quand la demande est validée, une convention établie entre le jeune et le représentant de son lieu de prestation est jointe au dossier de médiation. Si la prestation est effectuée de manière satisfaisante par le mineur, le fonds verse le montant attendu au service de médiation, qui le reverse alors lui-même à la victime (voir à ce sujet : Dirven, 2004, cité par Lemonne, 2016).

seraient mal aiguillés de façon répétée, une proportion importante de médiations non réussies en résulterait, ce qui entacherait l'image du travail réalisé en médiation et encouragerait les fonctionnaires sanctionneurs à limiter leur recours aux mesures alternatives.

Au vu de nos analyses, cette difficulté appelle à être rencontrée. Nous avons identifié cinq pistes de travail qui permettraient d'agir en la matière :

- ✓ Une 1^{ère} piste vise à donner un certain pouvoir aux médiateurs quant à l'acceptation ou le refus de certains dossiers, pour peu bien entendu que leur décision soit motivée. Une telle piste offre l'avantage de s'appuyer sur l'expérience du médiateur et de lui reconnaître autant de légitimité qu'au fonctionnaire sanctionneur quant aux critères d'orientation des dossiers. **Permettre au médiateur de refuser, de manière motivée, un dossier envoyé par les fonctionnaires sanctionneurs lui éviterait des démarches administratives a priori inutiles et lui ferait donc gagner du temps.** Cela encouragerait par ailleurs l'établissement d'une relation horizontale, plus équilibrée entre ces deux acteurs.

Une telle piste suppose d'étudier plus avant les représentations des médiateurs concernant leur propre fonction afin que le recours à cette pratique ne se voit pas accentué juste parce que certains médiateurs pourraient avoir une vision plus limitative de leur rôle.

- ✓ Une 2^{ème} piste vise à **créer une catégorie statistique se référant aux erreurs d'orientations-des dossiers envoyés en médiation.** Il nous paraît en effet essentiel d'objectiver quelque peu cette impression relayée par le terrain d'un travail de médiation affecté par un envoi trop important de « mauvais » dossiers. Cette catégorie statistique permettrait d'avoir une vue mensuelle et ou annuelle sur les dossiers envoyés en médiation par les fonctionnaires sanctionneurs et considérés par les médiateurs comme ayant fait l'objet d'une mauvaise orientation. Les données récoltées pourront notamment favoriser la conscientisation des fonctionnaires sanctionneurs par rapport à cette problématique et améliorer ainsi l'aiguillage des dossiers envoyés en médiation. Elles participeront également à la construction de référents partagés dans le processus de médiation.
- ✓ Une 3^{ème} piste vise à **offrir au médiateur une vue sur les dossiers entrants chez les fonctionnaires sanctionneurs** pour améliorer sa compréhension de ce qui, au regard de cet ensemble de dossiers, est envoyé en médiation et pour, le cas échéant, favoriser l'orientation adéquate de dossiers en médiation ou encore, lui permettre de réaliser un tri des dossiers en collaboration directe avec les fonctionnaires sanctionneurs. Cette pratique laisse également présupposer une collaboration constructive entre médiateurs et fonctionnaires sanctionneurs.
- ✓ Une 4^{ème} piste consiste à examiner la possibilité que ce soit le médiateur lui-même qui fasse le **tri des dossiers entrants et non plus les fonctionnaires sanctionneurs.** Cette piste nous semble néanmoins poser fortement question, notamment sur le plan de la neutralité du médiateur qui pourrait être mise à mal, en termes de charge de travail mais surtout, au niveau de la politique répressive locale qui ne serait plus au cœur du dispositif des SAC. L'intérêt se situerait surtout au niveau de la médiation, par un renversement en quelque sorte de la philosophie du traitement des contentieux locaux dont le traitement privilégié serait potentiellement la médiation et ce n'est que par défaut, et à titre d'alternative, que l'amende serait considérée.
- ✓ Enfin, une dernière piste de travail consiste en l'établissement d'une **liste d'infractions automatiquement renvoyées en médiation,** liste mise en place par les médiateurs, en collaboration avec leur(s) fonctionnaire(s) sanctionneur(s). Nous avons souligné dans nos

analyses les avantages du recours à une telle pratique selon les médiateurs et fonctionnaires sanctionneurs qui en font déjà l'usage : gain de temps pour les fonctionnaires sanctionneurs ainsi que pour les médiateurs, accroissement et garantie de l'indépendance des médiateurs, développement potentiel de nouvelles collaborations (avec de nouvelles communes ou avec des communes actuellement non collaborantes par manque de temps, par exemple). Il ne s'agirait pas d'adopter cette pratique de manière uniformisée mais de pouvoir laisser aux différentes communes le pouvoir d'apprécier si elles auraient (ou non) recours à une telle pratique. Nous estimons néanmoins que l'usage éventuel d'une liste d'infractions doit rester flexible afin de garantir l'individualisation des réponses apportées face aux éléments constitutifs des différents dossiers traités aussi bien par le fonctionnaire sanctionneur que par le médiateur. En d'autres termes, il s'agit de faire de la liste un outil et non une fin en soi. Ceci supposerait enfin que des évaluations régulières de la liste et de son usage soient effectuées.

Ces cinq changements dans les pratiques pourraient également atténuer la dépendance des médiateurs face aux fonctionnaires sanctionneurs et gommer ses effets problématiques en termes notamment de reconnaissance professionnelle et de charge de travail (voir *infra*, les relations entre les acteurs).

Enfin, comme le mentionne Lambert dans son article (2015) et comme le soutiennent nos analyses, de nombreuses villes/communes n'ont pas décidé d'avoir recours au processus de médiation, voire ne renvoient aucun dossier vers les médiateurs référents. ***Il conviendrait de creuser davantage cette problématique afin d'objectiver le constat, en établissant le pourcentage que représentent actuellement ces communes dites non collaborantes et de mieux saisir les raisons qui poussent certains fonctionnaires sanctionneurs à être réfractaires à l'envoi de dossiers en médiation.***

Dans le prolongement de cette réflexion, nous soulignons une suggestion formulée en cours d'enquête, à savoir l'introduction d'une obligation de motiver, pour tout fonctionnaire sanctionneur travaillant avec les médiateurs SAC, pour chaque dossier, leur motif de non-renvoi en médiation. Il serait ainsi possible d'avoir une vue, année par année, du nombre de dossiers qui n'ont pas été envoyés en médiation et des raisons sous-jacentes à la décision des fonctionnaires sanctionneurs, afin que les autorités communales, dûment informées sur cette base, puissent éventuellement adapter leur politique de sanction.

Il est vrai qu'une telle obligation pourrait également provoquer une augmentation de la charge de travail des fonctionnaires sanctionneurs. De même, il pourrait potentiellement paraître absurde de devoir justifier, pour chaque dossier, le motif de non renvoi en médiation puisque le recours à cette mesure alternative dépend de critères précis concernant les caractéristiques des dossiers mais également des contrevenants (et principalement de leur consentement). Il est par ailleurs incertain qu'une telle obligation puisse indirectement (comme abordé *supra*) encourager le recours aux mesures alternatives par les fonctionnaires sanctionneurs actuellement réticents à y faire usage. Il n'empêche que de tels dispositifs ont déjà été organisés à des fins scientifiques et ont permis d'objectiver avec succès les logiques décisionnelles de certains acteurs¹²¹.

Enfin, il importe de ne pas négliger les répercussions psychologiques de la charge de travail sur les différents travailleurs impliqués dans la procédure des SAC. Comment vivent-ils leur quotidien professionnel ? Quelle(s) (in)satisfaction(s) en retirent-ils ? Se sentent-ils (re)connus dans ce qu'ils

¹²¹ Une recherche menée en 2011-2012 à l'INCC a ainsi visé les pratiques décisionnelles des juges de la jeunesse. Pendant deux mois, 81 juges de la jeunesse ont ainsi complété un questionnaire pour chaque mesure protectionnelle prise, permettant aux chercheurs d'analyser le recours aux diverses mesures à leur disposition (Mahieu & Ravier, 2013).

font ? Ont-ils l'impression que leur travail influence leur état psychologique général et si oui, de quelles façons ? Etc. Répondre à ces questions permettrait d'être (mieux) informés des conséquences psychologiques des procédures de travail actuellement mises en place dans le cadre des SAC afin de comprendre comment les travailleurs s'accommodent de leur travail et d'identifier les acteurs plus vulnérables afin de mettre en place des actions préventives pour favoriser leur meilleur bien-être. En effet, la charge mentale des travailleurs a fait l'objet d'une suggestion précise d'un(e) médiateur(trice) ayant lu, en primeur, notre rapport final. Son observation concerne la charge mentale que revêtent les caractéristiques du processus de médiation locale. De fait, la médiation locale répond également aux objectifs d'une justice rapide et proche du citoyen. Ce qui, dans les faits, amène à des interventions ponctuelles et brèves, ne favorisant pas toujours l'implication complète du contrevenant ni la construction d'un lien/l'établissement d'une confiance entre médiateurs locaux et bénéficiaires. Cette situation place parfois le médiateur dans une position inconfortable par le fait qu'il doit continuellement relancer/solliciter le public concerné afin de l'engager/l'impliquer dans le processus de médiation. Chaque nouvelle intervention amène un nouveau public avec qui ces actions sont à réitérer : désamorcer les méfiances, l'agressivité, rassurer. Ce qui peut, par conséquent, influencer la charge mentale et psychologique des médiateurs locaux à cause du caractère répétitif et chronophage du travail à effectuer en amont de la médiation afin d'engager les bénéficiaires dans le processus. Ceci est jugé peu gratifiant et usant par le/la médiateur/trice nous ayant fait part de ses observations et concerne directement la charge mentale et psychologique des médiateurs locaux associée à leur tâches quotidiennes.

5.3. Favoriser des relations de qualité entre les acteurs pour renforcer leur collaboration

Nous allons à présent amplifier les attentes manifestées par les acteurs de terrain quant aux relations à la base des diverses collaborations qui les unissent en soulignant tout d'abord la nécessité de renforcer la visibilité de leurs fonctions, ce qui pourrait nécessiter des changements dans leur statut (5.3.1). La question de l'organisation de temps structurels d'échange sera ensuite abordée, en ce compris (5.3.2).

5.3.1. Visibiliser davantage les fonctions, valoriser le statut, améliorer la transparence des activités du fonctionnaire sanctionnateur

De nombreux fonctionnaires sanctionnateurs nous ont fait part de leur regret de bénéficier d'un statut qui actuellement ne leur fournirait pas le respect et la reconnaissance dus à leurs activités. Il nous paraît légitime d'entendre la demande sous-jacente à ce constat et d'étudier comme la **fonction de fonctionnaire sanctionnateur** pourrait être **davantage reconnue**, ce qui permettrait de **renforcer** de façon pertinente **sa légitimité**.

Différents interlocuteurs ont également mis en avant l'avantage qu'il y aurait à introduire en Belgique les juges de proximité qui ont été créés en France par une loi du 9 septembre 2002 dite d'orientation et de programmation pour répondre aux besoins d'une justice plus accessible, capable de résoudre efficacement les litiges de la vie quotidienne. Ces nouveaux acteurs de la justice ont été étudiés par la recherche scientifique en France, notamment sous l'angle de la sociologie du travail (Weller, 2011). Ils ont été supprimés en 2017 mais le nouveau Premier ministre français Jean Castex a annoncé dans sa déclaration de politique générale de juillet 2020 qu'ils seraient réintroduits en 2021¹²². Une

¹²² Voir les échos qu'il en a été donnés dans la presse, notamment https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/07/16/le-nouveau-juge-de-proximite-de-jean-castex_6046360_823448.html ; <https://theconversation.com/juges-de-proximite-donner-gain-de-cause-aux-victimes-dinciviles-143466>, consultés en ligne le 26 novembre 2020

juridictionnalisation similaire des fonctions assurées par les fonctionnaires sanctionnateurs leur donnerait une plus grande reconnaissance et légitimité dans l'exercice de celles-ci, selon nos interlocuteurs. Il ne s'agit que d'une hypothèse à ce stade qui appelle à être interrogée, en étudiant notamment les avantages et inconvénients qu'aurait l'introduction d'une telle nouvelle juridiction par rapport à celles qui existent déjà, ainsi que ses conditions de mise en place, afin de comprendre ses apports pour pallier aux difficultés de positionnement et de reconnaissance rencontrées actuellement par les fonctionnaires sanctionnateurs.

La problématique du cumul de fonctions, telle que mentionnée au point 4.2.2, mène à une disponibilité moindre des fonctionnaires sanctionnateurs pour échanger sur les dossiers avec les médiateurs SAC. De plus, un cumul des fonctions peut également mettre à mal l'indépendance des fonctionnaires sanctionnateurs communaux qui dépendent hiérarchiquement des autorités communales, d'autant que les décisions qu'ils prennent pourraient influencer les intérêts financiers des villes et des communes qui les emploient. Cela est également de nature à entraver la bonne collaboration entre médiateurs et fonctionnaires sanctionnateurs. Cette pratique de cumul de fonctions entraîne également une multiplication des acteurs impliqués dans le service des SAC bénéficiant d'un temps de travail réduit (temps partiel) alloué aux tâches de gestion des dossiers relatifs à des SAC. Cette situation ne peut être ignorée et appelle dès lors à des clarifications en termes statutaires et/ou de fonctions. Il est intéressant d'observer à ce sujet que le problème ne se pose pas dans les communes qui ont décidé de recourir à des fonctionnaires sanctionnateurs provinciaux et non plus communaux. Les avantages et inconvénients de ces deux formules appellent à être davantage étudiés.

Nous observons par ailleurs des attentes importantes des médiateurs en termes de transparence quant aux activités des fonctionnaires sanctionnateurs. Porter attention à ces attentes nous paraît essentiel afin de préserver la qualité de la relation, et dès lors de la collaboration, entre les deux acteurs. Il nous paraît en outre légitime de pouvoir connaître l'activité des FS et les choix qu'il opèrent au quotidien dans la gestion des dossiers qui leur sont confiés. Cette transparence peut asseoir une politique de contrôle et d'évaluation de l'activité mais en l'espèce, ce n'est pas l'essentiel. Il s'agit bien plus pour les médiateurs de comprendre ce qui se joue en amont de leur intervention pour favoriser la cohérence de l'action administrative et sa bonne marche. Nous pouvons en effet nous étonner du fait qu'actuellement, les fonctionnaires sanctionnateurs ne sont pas légalement obligés de rédiger un rapport annuel (celui-ci se ferait selon les volontés individuelles de chacun). Seul le ministre de l'Intérieur est tenu de faire rapport tous les cinq ans (auparavant, tous les deux ans) au Parlement sur l'application des sanctions administratives ; le rapport doit contenir au minimum un aperçu du nombre d'amendes administratives infligées, leur répartition selon les catégories d'infractions, ainsi que les difficultés procédurales auxquelles l'application de la loi a donné lieu¹²³. Pour établir ce rapport, le ministre de l'Intérieur dépend du bon vouloir des communes de lui envoyer les informations nécessaire : « En effet, les autorités fédérales ne disposent pas en l'état de chiffres précis étant donné que ce sont les communes qui sont responsables d'infliger des sanctions administratives communales et qu'il n'y a pas d'obligation de faire systématiquement rapport à une instance supérieure. Cette situation découle du principe de l'autonomie communale ; il appartient en effet aux communes d'appliquer ou non la loi SAC et de définir, le cas échéant, les infractions qu'elles souhaitent punir au moyen des sanctions administratives communales » (SPF Intérieur, 2015, 68). Les communes ne demandent pas systématiquement aux fonctionnaires sanctionnateurs de faire rapport sur leurs activités. Il y a donc là une perte d'information substantielle sur les pratiques d'application de la loi SAC. Par ailleurs, dans les rapports établis par certains fonctionnaires sanctionnateurs, quelques

¹²³ Article 52 de la loi du 24 juin 2013.

informations sur le nombre d'amendes infligées sont communiquées mais sans réels détails annexes tels que le volume de dossiers traités, leurs issues, les différents types d'infractions poursuivies par la voie administrative, les réponses mises en place, les montants des amendes infligées ou encore, leurs motifs. La transparence souhaitée par les médiateurs quant à l'activité des FS nous semble ainsi non seulement légitime mais également importante en vue de l'amélioration du dispositif des SAC.

Une autre attente des médiateurs nous paraît loin d'être anodine ; elle concerne l'influence que les FS auraient sur leur travail. Il est certes indéniable que les médiateurs dépendent des fonctionnaires sanctionneurs en termes d'approvisionnement des dossiers et ce, en fonction de l'intérêt, des valeurs, représentations des fonctionnaires sanctionneurs envers la médiation. Les fonctionnaires sanctionneurs semblent avoir le pouvoir de favoriser ou de mettre à mal un projet de médiation, ce qui mène à une polarisation des réponses et est susceptible de conduire à des abus. ***Un travail de sensibilisation nous paraît de nature à pouvoir atténuer ce problème.*** D'autres suggestions ont également été formulées précédemment dans la section '*charge de travail*' et permettent également d'amenuiser la dépendance des médiateurs envers les fonctionnaires sanctionneurs. De plus, il convient de ne pas nommer un fonctionnaire sanctionneur à la tête du service SAC dans lequel le service de médiation serait intégré, ceci pouvant fortement entacher l'indépendance du médiateur et dès lors, renforcer sa dépendance à l'égard du fonctionnaire sanctionneur. Nous préconisons donc de pouvoir nommer une personne autre, indépendante mais ayant figure d'autorité à la tête du service SAC. Une autre solution pourrait être de détacher le service médiation du service SAC au sein duquel travaillent certains fonctionnaires sanctionneurs afin de conserver l'indépendance des uns et des autres ou encore, de rattacher le service de médiation à un autre service de la ville chargé également des tâches annexes dévolues aux médiateurs, comme ceux relevant du service de prévention, par exemple. Ceci pourrait notamment permettre d'augmenter la visibilité et la reconnaissance accordées aux médiateurs qui se voient actuellement travailler dans l'ombre, aux yeux des autres acteurs de la procédure. En poursuivant cette idée, il semble également important que les autres acteurs communaux légitiment et accordent de l'importance à la fonction et au travail des médiateurs en ***prenant en compte/en sollicitant leurs observations et en les incluant dans des activités de prévention tel qu'initialement prévu.*** Cette implication et cette reconnaissance offertes aux médiateurs leur permettront de s'accomplir dans le champ social et de trouver davantage de sens à leurs activités (Gernet & Dejours, 2009).

Enfin, dans le but de soutenir la légitimation de la fonction des médiateurs, ***le rôle assumé par la Task Force SAC*** nous paraît essentiel afin de fédérer les médiateurs, de favoriser leur visibilité au niveau politique, de pouvoir rectifier les pratiques moins heureuses et de garantir la fonction de médiation en tant que telle.

5.3.2. Organisation de temps d'échange entre acteurs

Il y a clairement du côté des médiateurs, mais également des FS, une volonté de travailler davantage en réseau et d'être soutenus dans leurs pratiques par des temps d'échange avec les autres acteurs participant au processus de médiation.

Des rencontres régulières entre FS et magistrats du parquet semblent ainsi essentielles et de nature à renforcer la cohérence de l'action administrative dans le cadre de la répression des infractions locales. De telles rencontres permettraient aux uns de donner aux autres un retour d'information sur les dossiers traités. En effet, les fonctionnaires sanctionneurs regrettent l'absence d'information, même quantitative, de la part du parquet, sur le suivi des infractions ne pouvant être poursuivies par des SAC. L'absence de collaboration avec le parquet provoque une absence de réactivité face aux

sollicitations des fonctionnaires sanctionneurs relatives à des dossiers complexes et dans lesquels certains fonctionnaires sanctionneurs sont par conséquent amenés à prendre des décisions sans l'avis du parquet. Cette absence de réponse face aux demandes des fonctionnaires sanctionneurs peut influencer négativement le traitement des dossiers d'infractions mixtes qui sont laissés à l'appréciation des fonctionnaires sanctionneurs. ***Il pourrait donc être bénéfique d'organiser des rencontres régulières avec un magistrat de référence qui connaît la matière afin de réfléchir ensemble autour de certaines problématiques dont le parquet ne peut s'occuper.*** Ces moments d'échange pourraient également être avantageux pour le parquet qui aurait une vision globale sur les dossiers, notamment au cas où le contrevenant commettrait d'autres faits par la suite. A l'heure de l'informatisation, il n'est pas exceptionnel de penser à la création d'une base de données commune. Son fonctionnement pourrait être assuré par un échange et une alimentation conjointe et régulière de tableaux périodiques de suivi des dossiers, par exemple, rassemblant certaines données essentielles à un feedback constructif. La mise en place de ces tableaux de suivi pourrait s'effectuer en collaboration entre magistrats de référence et fonctionnaires sanctionneurs afin de comparer et prendre en compte leurs avis concernant les informations essentielles à échanger autour de ces dossiers. Un appui logistique serait néanmoins à prévoir en vue de la construction d'une telle base de données, ainsi que sa maintenance.

Nous nous interrogeons sur deux observations *a priori* contradictoires : d'un côté, il y a manifestement une demande de concertation entre acteurs mais d'un autre côté, rien n'empêche l'organisation informelle de cette concertation. Il n'est pas certain que l'imposition formelle d'une obligation de concertation améliore la situation. Sans doute est-il nécessaire d'entendre dès lors les acteurs sur leurs besoins en termes de concertation et d'organisation effective de celle-ci. A nouveau, des solutions informatiques existent pour fluidifier les relations. Il pourrait ainsi être envisagé de créer une plateforme 'chat' réservée aux magistrats et aux fonctionnaires sanctionneurs avec des accès restreints par exemple en fonction du lieu d'affectation des acteurs afin de garder la spécificité des dossiers traités en rapport avec le lieu où le fait a été commis. L'accès à une plateforme plus générale permettrait aux fonctionnaires sanctionneurs de poser des questions écrites directement aux magistrats et ceux-ci pourraient y répondre en fonction de leurs disponibilités, dans un délai raisonnable. L'objectif de cette plateforme plus générale accessible à l'ensemble des magistrats de référence et des fonctionnaires sanctionneurs (communaux, provinciaux) du pays est que n'importe quel magistrat puisse répondre à une question globale de n'importe quel fonctionnaire sanctionneur. L'accès à un chat spécifique selon le lieu d'affectation des acteurs permettrait de poser des questions plus caractéristiques des problèmes d'une région/d'un arrondissement ou pour éclaircir certaines interrogations relatives au traitement des dossiers par les fonctionnaires sanctionneurs. Les destinataires des questions pourraient y répondre en fonction de leurs disponibilités et cela permettrait également plus d'interactions entre acteurs d'une même région/arrondissement/ressort de cour d'appel que l'échange de mails.

Il nous semble en outre important de revenir sur un constat marquant, celui de l'absence de contact effectif entre les médiateurs et les magistrats du parquet. ***Il pourrait être intéressant d'organiser une réunion par un rassemblant magistrats du parquet, fonctionnaires sanctionneurs et médiateurs d'une même province/arrondissement judiciaire/ressort de cour d'appel afin d'établir un retour sur les dossiers traités, d'échanger autour des difficultés inhérentes à la procédure, de répondre aux questions de chacun dans un but d'information de chaque acteur sur le rôle et les objectifs de travail de chacun.*** Ce qui favoriserait d'ailleurs l'information du parquet sur le rôle des médiateurs locaux puisqu'ils ne semblent pas être renseignés sur leur fonction ni dans quel cadre ils exercent.

Enfin, nos résultats et analyses ont mis en avant qu'une vision de travail/l'établissement d'une politique commune permet de favoriser de bonnes collaborations entre les acteurs intervenant au cours de la procédure SAC. Celle-ci ne devrait donc pas seulement reposer sur les fonctionnaires sanctionneurs et les médiateurs mais impliquer également de nombreux autres acteurs communaux : échevin et/ou bourgmestre ayant la compétence relative aux sanctions administratives, travailleurs de certains services communaux (du service propreté, par exemple), agents constatateurs, fonctionnaires du SPF Intérieur etc. ***Il serait donc recommandé de créer des comités de concertation dans lesquels ces différents acteurs se rassemblent et définissent ensemble une politique claire de prise en charge des nuisances (à travers notamment la mise en place des Règlements Généraux de Police, la diversité des réponses apportées...).*** Ceci permettrait d'investiguer plus avant le rôle des nombreux autres acteurs impliqués dans la procédure SAC mais également d'étudier le rôle qu'ils jouent en amont et en aval de la procédure. Ainsi, il serait intéressant d'investiguer le rôle du bourgmestre ainsi que des échevins en charge notamment de la prévention qui pourraient peut-être, de par leur statut et leur autorité, régir quelque peu les collaborations/les articulations entre les différents acteurs de la procédure SAC, au niveau politique. Cette pratique aiderait à mieux comprendre et à renforcer les liens professionnels entre les acteurs afin de simplifier, *in fine*, le travail de chacun et de promouvoir la fonction de médiateur local.

5.4. Reconnaître l'importance du rôle de la police et des autorités communales

Notre étude permet de souligner l'importance des acteurs policiers et communaux, autres que le FS et le médiateur, dans l'application de la politique des sanctions administratives. Nous allons approfondir ici quelques attentes observées à ce sujet.

5.4.1. Structurer le rôle de la police en précisant les tâches à accomplir

La police occupe une place importante à différents stades de la procédure SAC, principalement en raison du rôle important qu'elle joue dans la collecte et le partage des informations. Le rôle joué par la police a un impact (in)direct sur les différentes parties concernées, principalement sur le contrevenant, la victime, le médiateur local et le fonctionnaire sanctionneur. Dans le prolongement de ce qui a été décrit au point 4.4.1, nous observons que la place de la police dans la procédure SAC et dans la médiation locale pourrait être diversement améliorée.

Un premier point concerne le procès-verbal rédigé par les services de police dans le cadre d'une infraction SAC. La qualité des informations consignées par la police dans le procès-verbal est déterminante pour la suite du traitement du dossier. Par exemple, un procès-verbal incomplet, dans lequel certains éléments sont manquants (comme par exemple, une description correcte du fait établi) ou lorsque l'auteur de l'infraction n'a pas été entendu dans la mesure du possible, est envoyé au fonctionnaire sanctionneur qui, à son tour, le transmet au médiateur. Un tel procès-verbal incomplet peut avoir une influence négative sur les droits du contrevenant et de la victime car, par exemple, la victime ne peut pas faire valoir son préjudice. En raison de l'importance de la qualité des informations consignées dans le procès-verbal pour le traitement ultérieur du dossier, il convient d'encourager que les informations soient claires, précises et complètes et qu'elles tiennent au moins compte des éléments décrits dans la circulaire de 2005¹²⁴. En fonction de la victime, il est important

¹²⁴ Circulaire ministérielle OOP 30bis du 3 janvier 2005 relative à l'application des lois du 13 mai 1999 introduisant les sanctions administratives communales, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale, et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale.

d'inclure des informations concernant, par exemple, la situation et les attentes de celle-ci. Cela permettra aux autorités de mieux répondre aux besoins de la victime tout au long de la procédure comme par exemple, en termes d'indemnisation (Aertsen, 1996). ***Il est conseillé d'encourager les échanges entre policiers et fonctionnaires sanctionneurs et/ou médiateurs locaux, en ce qui concerne les informations renseignées sur le procès-verbal qui leur sont importantes. Cet échange d'informations peut être initié par le biais d'un workshop, dans lequel le médiateur informe la police des informations qu'il souhaite trouver dans un PV et indique l'importance de ces informations dans le cadre de la procédure de médiation.***

Nous attirons également l'attention sur le partage d'informations en dehors du procès-verbal qui constitue la base de l'ouverture de la procédure SAC. Comme mentionné ci-dessus, il faut veiller à ce que tous les éléments pertinents pour la procédure SAC soient inclus dans le procès-verbal. Il arrive toutefois, en raison d'inexactitudes ou parce que les informations n'étaient pas encore disponibles au début de la procédure, que d'importantes informations ne soient pas reprises dans le PV. Dans cette situation, les médiateurs locaux sont parfois obligés de se présenter à la police afin d'obtenir les informations manquantes, par exemple, les données de la victime ou du témoin. Cependant, il existe une incertitude quant à la légitimité du transfert de ces données par la police au médiateur local. Par exemple, la possibilité de communiquer des procès-verbaux ultérieurs, tels que ceux relatifs à l'interrogatoire de l'auteur et/ou de la victime, n'est pas prévue dans la procédure SAC. ***Il est donc recommandé que le transfert d'informations de la police au médiateur soit spécifiquement réglementé, par exemple en leur fournissant une circulaire du Collège des procureurs généraux.***

Faisant suite aux recommandations mentionnées ci-dessus concernant le partage de l'information, nous souhaitons également attirer l'attention sur le partage des données du témoin ou de la victime dans le PV. Il arrive parfois que le témoin ou la victime demande explicitement de ne pas figurer dans le procès-verbal, par exemple, par peur de répercussions de la part du contrevenant. Toutefois, les données du témoin ou de la victime sont des éléments importants pour entamer un dossier en médiation. Il convient donc de souligner qu'il est souhaitable d'inclure l'identité complète du témoin ou de la victime dans le procès-verbal si et seulement si le témoin ou la victime y consent. ***Lorsque le témoin ou la victime désire rester anonyme, nous suggérons de le notifier explicitement dans le procès-verbal. Les médiateurs sont ainsi informés qu'ils n'ont plus besoin de contacter la zone de police à cette fin.***

En ce qui concerne le partage de l'information avec le contrevenant, la victime et/ou le témoin, plusieurs participants ont indiqué, au cours de l'enquête, qu'ils considèrent comme étant le travail de la police d'informer correctement les parties concernées sur la suite de la procédure. Dans le cadre de la procédure administrative, il n'existe cependant aucune obligation légale d'informer les parties sur le déroulement de la procédure SAC, ni à l'égard de la police, ni à l'égard du fonctionnaire sanctionneur ou du médiateur (SPP Intégration sociale, 2019). Par conséquent, à ce jour, les informations ne sont souvent pas fournies ou sont même parfois incorrectes comme par exemple lorsque la police remet à la victime un dépliant contenant des informations sur la procédure pénale (c'est-à-dire telles qu'elles figurent dans l'attestation de dépôt de plainte). En pratique, des initiatives locales sont déjà prises pour distribuer une brochure informant correctement les personnes concernées sur le déroulement de la procédure des SAC. Il a été mentionné ci-dessus la nécessité d'informer la victime et d'intégrer légalement le rôle des différents intervenants à cet égard. ***Il nous paraît souhaitable de recenser et de regrouper les diverses initiatives locales afin d'élaborer une***

brochure d'information dans le cadre de la procédure SAC destinée spécifiquement aux citoyens. Ces données peuvent indiquer la voie à suivre pour la création d'une brochure d'information uniforme qui devrait faciliter le partage d'information sur le déroulement de la procédure SAC (y compris concernant l'option de la médiation locale) avec le contrevenant, la victime et/ou le témoin. Il est conseillé de faciliter le partage d'information aux personnes concernées, éventuellement en complétant l'attestation de dépôt de plainte avec des informations relatives à la procédure SAC (y compris l'option de la médiation locale). Cette extension pourrait par exemple faire l'objet d'une circulaire du Conseil des Procureurs généraux.

En outre, nous voudrions également attirer l'attention sur la place de la police dans la procédure de médiation. La place de la police dans la procédure de médiation locale n'est pas légalement prévue. Sur base des pratiques locales suivantes, nous voudrions toutefois illustrer la position de cet acteur dans la procédure de médiation locale : «*La police expose le contexte dans lequel les faits se sont produits*», «*La police suit les parties concernées, pendant un certain temps après une procédure de médiation réussie, par exemple pour s'assurer que les accords conclus soient respectés*» ou encore : «*La police assiste à la médiation afin que les parties se comportent bien*». La place de la police dans la procédure de médiation est donc actuellement très diverse et dépend des pratiques locales ainsi que de la relation des fonctionnaires de police avec le médiateur local. Nous recommandons que la position de la police au sein de la pratique de médiation locale fasse l'objet d'un examen suffisamment critique. Quel est, par exemple, l'impact de la présence de la police dans le déroulement d'une médiation? ***Afin d'assurer un flux optimal de connaissances et, le cas échéant, de fournir le cadre nécessaire aux différentes pratiques qui existent actuellement, nous encourageons une communication nécessaire sur la position de la police au sein de la médiation locale. Cette communication peut éventuellement être initiée et supervisée à l'initiative du SPP Intégration sociale.***

Dans certains cas, la police elle-même est impliquée dans la médiation locale comme par exemple en cas de diffamation envers la police. La médiation peut, entre autres, être une bonne occasion d'améliorer la relation entre la police et le contrevenant et contribuer ainsi à éviter les tensions à l'avenir. ***Nous recommandons donc que la police soit suffisamment informée de la possibilité de répondre à la proposition de médiation en tant que personne impliquée, à condition qu'elle soit suffisamment consciente de ce qu'est et de ce que peut signifier une médiation locale. Dans ce contexte, il peut également être approprié de travailler avec un médiateur de la police (voir section 4.4.1.b), qui, avec les connaissances nécessaires, prendra la place de l'agent concerné lors de l'entretien de médiation, aidant ainsi à trouver une solution au conflit.***

En ce qui concerne la position non négligeable de la police dans le processus de médiation locale, une bonne communication entre la police et le médiateur est évidemment importante. Cependant, cette communication ne se déroule pas partout sans heurts, entraînant parfois un certain manque de compréhension de la part de la police envers cette mesure alternative. Les initiatives suivantes peuvent contribuer à promouvoir une compréhension mutuelle et à de bonnes relations entre le médiateur local et la police :

(i) ***Informier et sensibiliser.*** Il est conseillé que le médiateur local se rende à la police pour présenter la médiation locale et la fonction du médiateur.

(ii) **Communication des suites données aux constatations de la police.** En consultation avec le fonctionnaire sanctionnateur, un aperçu des dossiers clos et de la décision prise dans ceux-ci peut être partagé avec la police.

(iii) **Communiquer.** La police, en consultation avec le médiateur local et le fonctionnaire sanctionnateur, peut, par exemple, indiquer sur le procès-verbal quand elle considère que la médiation locale est appropriée pour une infraction particulière.

5.4.2. L'importance de la mobilisation des politiques locales et de la communication de leur orientation

En outre, nous aimerions également prendre un moment pour réfléchir à la place des autorités locales, telle qu'elle est décrite au point 4.4.2. La place des villes et des communes dans la procédure des SAC s'exprime principalement au niveau de la politique, de l'investissement et du soutien, à propos desquels nous formulons quelques propositions ci-dessous.

Un premier point d'attention concerne la compétence du conseil communal. C'est le conseil communal qui inscrit, dans le règlement de police, les dispositions pouvant être sanctionnées par une sanction administrative (également mentionné dans les protocoles d'accord) et qui désigne les fonctionnaires sanctionneurs chargés d'infliger ces sanctions¹²⁵. ***Dans la mesure du possible, nous proposons de poursuivre une collaboration suffisante entre les différentes villes et communes. Par exemple, un règlement de police uniforme devrait être adopté au sein d'un même arrondissement judiciaire ou, à tout le moins d'une zone de police.*** Dès l'adoption de la loi SAC, cette recommandation avait été formulée par les acteurs de terrain, non seulement pour que la population puisse s'y retrouver mais également pour faciliter le travail des forces de l'ordre elles-mêmes (Wimmer, 2014, 30-31). Il peut également être intéressant, par exemple, et surtout pour les petites villes et communes, de voir si l'on peut faire appel à un fonctionnaire sanctionnateur provincial. En outre, il peut également être utile de voir si les protocoles d'accord des différentes villes et communes d'une même zone de police peuvent être coordonnés entre eux. Ce sera en général le cas, vu le rôle prépondérant du parquet dans la conclusion des protocoles d'accord et sa volonté d'adapter et d'uniformiser la politique répressive locale au sein de l'arrondissement en fonction de ses propres intérêts (voir *supra*).

Nous estimons également important de relayer les préoccupations exprimées par les répondants concernant les priorités des villes et communes dans la politique d'application de la procédure des SAC. Les revenus des sanctions administratives reviennent aux villes et aux communes et il faut évidemment prendre également en considération les investissements qu'elles font pour l'application des sanctions (De Hert et al., 2018 ; Wautelet, 2017, 34-35). Toutefois, certains craignent que cela n'ait un impact indésirable sur la politique menée par les villes et les communes et ce, de plusieurs manières. Par exemple, des considérations budgétaires peuvent amener les villes et les communes à opter principalement pour l'imposition d'amendes administratives, au détriment du recours à des sanctions alternatives. En outre, cela peut également conduire à privilégier la poursuite des infractions qui impliquent des coûts d'exécution relativement faibles, au détriment du traitement des infractions de nature plus complexes ou plus longues. La remarque faite par certains répondants selon laquelle, dans certaines villes ou communes, le fonctionnaire sanctionnateur est inondé d'infractions relatives à l'arrêt et au stationnement et d'infractions aux dispositions relatives aux panneaux de signalisation

¹²⁵ Art 6, §3 de la loi SAC.

C3 et F103 (les infractions du quatrième type) en est une illustration. Ces infractions ne sont généralement pas fortuites et s'accompagnent d'une administration de la charge de la preuve relativement simple et sont sanctionnées par une amende administrative. ***Les inquiétudes manifestées à ce sujet appellent à être localement discutée.***

Une autre thématique concerne le soutien des villes et communes dans le cadre des prestations citoyennes. Dans le cadre d'un accord de médiation, il peut être convenu qu'une prestation citoyenne volontaire sera effectuée (par exemple, travailler une journée avec le service de propreté communal). En réalité, il semble que les possibilités d'imposer une prestation citoyenne (adéquate) soient parfois limitées, ce qui entrave le bon traitement du dossier dans le cadre de la procédure de médiation. ***Afin de répondre à cette situation, il est important que le médiateur local et le fonctionnaire sanctionnateur prennent les initiatives nécessaires pour informer et sensibiliser les villes et les communes à l'importance de fournir et de superviser ces prestations citoyennes.*** Pour le médiateur local en particulier, cela pourrait l'aider à étendre son réseau avec les villes et les communes, par exemple par le biais des tâches assignées au médiateur local dans l'arrêté royal de médiation¹²⁶. ***Nous suggérons donc que le médiateur local bénéficie d'un soutien et d'un espace suffisants pour être impliqué dans la politique locale de prévention et dans les projets qui permettent d'améliorer la qualité de vie dans les villes.***

5.5. L'implication des différents acteurs dans la politique des infractions mixtes

Au cours de l'enquête, les personnes interrogées ont fait part de leurs expériences et de leurs opinions concernant les infractions mixtes dans le cadre de la procédure des SAC. Conformément à ce qui a été décrit au point 4.5, un aperçu est donné ci-dessous, des principales attentes à cet égard, d'une part sur la procédure pour les infractions mixtes et d'autre part sur l'impact des infractions mixtes. Tout d'abord, nous souhaitons insister sur trois axes de travail concernant la procédure relative aux infractions mixtes.

Un premier axe concerne la composition des protocoles d'accord. L'étude montre que la majorité des villes et communes travaillent avec un protocole d'accord. Le protocole d'accord est conclu entre le procureur du Roi compétent et le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal, et peut contenir des lignes directrices sur le traitement des infractions mixtes. Mais qu'en est-il de l'évaluation de ces accords ? Celle-ci nous semble essentielle, non seulement en termes de contenu mais également en termes d'implication des villes et des communes, d'une part, et du fonctionnaire sanctionnateur, du médiateur et de la police, d'autre part. Dans le cadre de l'implication de ces acteurs, on peut par ailleurs noter :

- ✓ Qu'à l'heure actuelle, la plupart des protocoles d'accord sont élaborés à l'initiative unilatérale du ministère public. Nous voudrions attirer l'attention sur le fait que, dans la pratique, les communes sont souvent confrontées à des magistrats qui se contentent de leur signaler que certaines infractions ne sont plus passibles de sanctions pénales, ce qui fait que les communes peuvent ressentir une certaine pression morale à inclure ces infractions dans leurs règlements. Comment concilier cela avec l'autonomie des villes/communes ? ***Nous tenons***

¹²⁶ Par exemple, l'art. 7 de l'AR relatif à la médiation décrit que le médiateur, dans le cadre de sa fonction, accomplit les tâches suivantes : "la participation en tant que médiateur à la politique locale de prévention des nuisances" et "le suivi des actions, initiatives et réglementations qui ont un impact sur la politique de prévention et de sécurité des autorités locales et supra-locales".

donc à souligner la nécessité d'une consultation et d'une communication entre le ministère public et les villes et communes lors de l'élaboration des protocoles d'accord.

- ✓ Que le policier, le fonctionnaire sanctionnateur et le médiateur local sont quotidiennement en contact avec les (conséquences des) procédures d'infractions mixtes telles que définies dans le protocole d'accord, mais à l'heure actuelle, ils n'ont généralement pas leur place dans la rédaction de cet accord. ***Il serait souhaitable de prendre l'habitude de demander à tous les services concernés de rendre un avis sur les documents présentés dans le cadre du protocole d'accord.***

Un deuxième axe concerne l'interprétation des protocoles d'accord et plus précisément, le constat que l'utilisation d'un protocole d'accord conduit à une standardisation importante de la procédure. Cette uniformisation est positive si l'on pense à la simplification, au gain de temps et à la réduction de l'arbitraire qui en résulte. Toutefois, nous voudrions souligner que les risques potentiels liés à la standardisation de la procédure doivent également être pris en compte. La normalisation laisse peu de place aux problèmes spécifiques d'une ville ou d'une commune ou aux caractéristiques propres à chaque cas particulier. ***Il est donc conseillé d'examiner l'impact de la normalisation de la procédure par le biais des protocoles d'accord et de prévoir la possibilité de s'écarter de la procédure normalisée. Dans ce contexte, il serait souhaitable de mener le dialogue au-delà des frontières des arrondissements, ce qui pourrait contribuer à promouvoir une politique réfléchie.***

Un troisième axe de travail porte sur l'application des protocoles d'accord. Les personnes interrogées ont indiqué que les protocoles d'accord n'étaient pas toujours suffisamment connus et qu'il existait un manque de clarté quant aux personnes à qui s'adresser face à d'éventuelles interrogations. ***Nous recommandons de mettre l'accent sur l'implication et la communication avec tous les acteurs d'un même territoire (c'est-à-dire les décideurs, les villes et communes, les médiateurs locaux, les fonctionnaires sanctionneurs et les magistrats SAC de référence). Par exemple, au sein du Conseil de sécurité de la zone, les différents acteurs peuvent être présentés les uns aux autres et informés de la place que chacun d'entre eux occupe dans la procédure relative aux infractions mixtes.***

Enfin, nous voudrions attirer l'attention sur certains impacts qu'ont les infractions mixtes sur l'ensemble des tâches du ministère public, du fonctionnaire sanctionnateur et du médiateur local ainsi que sur leurs impacts sur la collaboration entre ces acteurs.

- ✓ L'impact des infractions mixtes sur le travail quotidien des principaux acteurs de la procédure SAC est divers, mais il devrait s'accroître à l'avenir. Un soutien et des ressources adéquates sont nécessaires ainsi qu'une bonne coopération entre les parties. Il serait ainsi judicieux de suivre attentivement cette évolution, notamment quant à ses conséquences en termes de charge de travail mais également d'effets secondaires ***sur (la qualité de) la procédure SAC. D'une manière générale, nous voudrions souligner la nécessité de discuter et d'évaluer de façon continue ce qui est retenu au titre du droit pénal et ce qui peut être traité administrativement.***
- ✓ La possibilité de travailler avec un protocole d'accord a considérablement réduit la fréquence et l'importance des collaborations/échanges entre le ministère public et les fonctionnaires sanctionneurs. Toutefois, afin d'éviter des erreurs dans le traitement des infractions mixtes et d'assurer une bonne coordination, il reste nécessaire de rechercher une coopération

maximale entre le fonctionnaire sanctionnateur et le ministère public. ***Nous proposons que chaque arrondissement dispose d'un point de contact connu et joignable au sein du ministère public dans le cadre des infractions mixtes et vice-versa (que le parquet puisse également disposer d'une liste actualisée des FS en service, périodes de congé comprises).***

- ✓ Actuellement, certains fonctionnaires sanctionneurs et magistrats SAC de référence bénéficient d'un arrangement selon lequel le fonctionnaire sanctionnateur établit et partage régulièrement avec le ministère public un rapport énumérant toutes les infractions mixtes traitées par la procédure SAC. Pour l'instant, ces rapports ne sont que peu ou pas exploités, ce qui est regrettable. On peut se demander si le rapport périodique, dans sa forme actuelle, atteint l'objectif souhaité. Communiquer sur une politique répressive signifie que ses objectifs soient définis à l'avance, la tâche de chacun étant définie. ***Nous estimons donc opportun que le rapport périodique soit évalué dans sa forme actuelle, en vue, le cas échéant, d'établir un rapport périodique commun, élaboré en étroite collaboration entre le fonctionnaire sanctionnateur et le magistrat SAC de référence.***

5.6. Les points d'attention pour consolider le dispositif dans son ensemble

Nombreuses sont les attentes des professionnels du terrain en termes d'évolution(s) des pratiques, afin que celles-ci puissent avoir du sens par rapport à la façon dont ils conçoivent leur métier. Nous avons puisé dans ces attentes des suggestions, qui sont autant de points d'attention qui nous semblent légitimes de prendre en considération pour faire évoluer les pratiques pertinemment. Nous abordons successivement des points d'attention en termes de formation (5.6.1), de normes professionnelles (5.6.2), d'adaptations procédurales (5.6.3) et enfin, de sensibilisation et d'information de la population en générale (5.6.4).

5.6.1. La formation initiale et continue de l'ensemble des intervenants

Des attentes existent en termes de renouvellement des exigences de formation spécifique au médiateur local, au fonctionnaire sanctionnateur et au magistrat SAC de référence.

- ✓ Les médiateurs locaux qui ont participé à notre étude soulignent leur souhait que ***les exigences dans le cadre de la formation spécifique que les médiateurs locaux doivent suivre soient adaptées.*** Premièrement, la durée minimale de 20 heures pourrait être augmentée. En outre, ils demandent également que le contenu de cette formation soit spécifiquement axé sur la médiation locale au sein des SAC et soit standardisé, de sorte que tous les médiateurs locaux bénéficient de la même formation. Enfin, ils suggèrent que cette formation soit exclusivement organisée par le SPP Intégration sociale. En outre, les répondants sont également d'avis que des formations complémentaires/continues soient organisées, idéalement, par le SPP Intégration sociale.
- ✓ Il nous semble approprié que ***les exigences de la formation concernant la fonction de fonctionnaire sanctionnateur soient minutieusement examinées,*** et de vérifier si celles-ci sont suffisamment conformes aux réalités de terrain. Nous suggérons qu'ils reçoivent au moins une formation continue ou des formes d'intervision, voire de supervision, dans lesquelles les pratiques et leurs évolutions peuvent être envisagées. On pourrait également

envisager des cours de formation communs pour les médiateurs et les fonctionnaires sanctionnateurs.

- ✓ A ce jour, il n'existe aucune formation spécifique pour les magistrats en relation avec leur fonction au sein de la procédure SAC. L'organisation d'une formation spécifique pour les magistrats SAC de référence (par exemple, donnée par l'Institut de la Formation Judiciaire) et la mise en place d'un réseau de magistrats impliqués dans la procédure SAC semblent donc appropriées.

5.6.2. L'identité professionnelle des acteurs

Au cours de la pratique de la médiation locale, les médiateurs peuvent être confrontés à des questions délicates comme par exemple celle de savoir si le partage d'informations (supplémentaires) contenues dans le rapport d'évaluation de la médiation respecte le secret professionnel du médiateur. Pour y répondre, il pourrait être utile de mettre en place **une déontologie commune aux médiateurs locaux**, qui permettra d'orienter leur fonction professionnelle. Une déontologie commune peut favoriser la constitution d'une base commune de connaissances et de compétences. Une telle déontologie est appelée à évoluer de façon continue, mais elle a également une valeur indéniable dans le cadre de la reconnaissance du travail des médiateurs et de leur satisfaction professionnelle.

Un « code de bonnes pratiques » pourrait également être envisagé, entre autres, pour communiquer les facteurs qui peuvent ou non jouer un rôle dans les propositions de médiation locale, ou qui peuvent empêcher que la médiation locale ne soit proposée. Ce « code de bonnes pratiques » offrirait un certain nombre de lignes directrices au fonctionnaire sanctionnateur sur l'opportunité de proposer (ou non) une médiation locale comme alternative à l'amende administrative. L'existence d'un tel code peut aussi servir de catalyseur pour encourager le partage des connaissances et des informations à cet égard. Nous soulignons que ce « code de bonnes pratiques » ne doit pas aboutir à un renvoi automatique ; il est important de laisser aux acteurs concernés la possibilité de continuer à prendre en compte les spécificités des villes et des communes dans la mise en œuvre de la politique SAC.

5.6.3. L'introduction d'adaptations procédurales au processus des SAC et de la médiation

Au cours de notre enquête, certains répondants ont affirmé regretter, pour différentes raisons, qu'il ne soit plus possible d'imposer une amende administrative après une médiation réussie. D'autres ont indiqué qu'ils considéraient cette disposition comme positive. L'impossibilité de combiner une médiation réussie avec une amende administrative a été légalement décidée¹²⁷, ce qui donne du poids et de la reconnaissance à la procédure de médiation et garantit que cette procédure puisse être considérée comme une véritable mesure alternative à l'amende, à savoir une mesure de remplacement de l'amende et non une mesure complémentaire à l'amende. ***Par conséquent, nous ne sommes pas favorables à introduire une possibilité d'imposer une amende administrative à la suite d'une médiation réussie (voir section 4.6.4) car c'est le principe même des mesures alternatives qui serait battu en brèche.***

¹²⁷ Art 13, §1 de la loi SAC.

De nombreux fonctionnaires sanctionneurs insistent sur la nécessité de confier la **procédure d'implication parentale** aux médiateurs car ils ne se sentent pas compétents pour répondre aux objectifs actuels de celle-ci qui concernent la discussion autour des mesures éducatives pouvant être prises pour le jeune. La complexité de la procédure mais aussi le manque de formation, d'habilitation et d'expertise des fonctionnaires sanctionneurs afin de mener à bien cette procédure fait que certaines communes ont décidé de ne plus l'appliquer. Grâce à son expérience, sa formation et son expertise, le médiateur semble en effet mieux outillé que le fonctionnaire sanctionneur pour mener à bien cette procédure. Il serait donc pertinent d'envisager que la procédure d'implication parentale soit déléguée aux médiateurs. Ce changement de pratique devrait également potentiellement impliquer un changement de dénomination de la procédure ainsi qu'une adaptation des objectifs de celle-ci à la fonction du médiateur dans l'optique de mobiliser davantage le jeune (plutôt que le parent) afin de poursuivre une finalité pédagogique. Dans cette optique, il serait souhaitable d'interroger les médiateurs à ce sujet afin d'étudier plus avant ce que cet éventuel changement pourrait provoquer en termes de redéfinition de la fonction et de l'identité professionnelle des médiateurs, ainsi qu'en termes de charge de travail.

Certains acteurs plaident pour la mise en place d'un **cadre légal autour des modalités de la formation** (formation professionnalisante, alphabétisation, formation en éducation canine...) afin que celle-ci puisse également être proposée par les fonctionnaires sanctionneurs et/ou médiateurs comme une mesure alternative à visée éducative/pédagogique afin de renforcer l'insertion du contrevenant au sein de la société. Nous suggérons également de prendre en considération ce questionnement légitime des acteurs de terrain.

Dans le même ordre d'idées, il nous semble opportun d'entendre les demandes relatives aux **moyens et au soutien dans la mise en place des mesures alternatives, notamment pour le suivi des prestations citoyennes**. Cette pratique fait visiblement actuellement l'objet d'un manque d'intérêt des services communaux et d'une absence d'encadrement qui pousse parfois le médiateur à effectuer lui-même le suivi de ces prestations même si cela surpasse son rôle, selon les propos de nos intéressés.

Certains répondants recommandent de revoir le **montant des amendes** jugé peu dissuasif. Plusieurs de nos acteurs s'accordent à dire que 350 euros semble être un montant trop restreint face à certaines infractions ou certains comportements de citoyens (dans le cadre d'infractions arrêt et stationnement par exemple) qui prévoient un budget PV mensuel et agissent en conséquence. Ces constats sont formulés par les acteurs de terrain qui insistent également sur le fait que ces pratiques influencent négativement le taux de récidive. Les opinions de ces acteurs nous semblent légitimes. Toutefois, nous nous questionnons sur le bien-fondé de la révision des montants d'amende sachant que 350 euros est un montant qui nous semble déjà élevé pour la majorité des auteurs d'incivilités qui sont issus, pour la grande partie, d'un public bien souvent vulnérable voire précarisé. Il serait néanmoins plus pertinent de s'intéresser aux raisons qui poussent les contrevenants à réitérer leurs mauvais comportements par exemple en termes d'arrêt et stationnement tel que mentionné par nos répondants. Dans les faits, il s'avère que la récidive face à ce type de faits, voire le budget mensuel spécifique imparti pour ces derniers peut s'expliquer de plusieurs façons. Dans certaines communes et, en particulier aux alentours de certaines gares de chemin de fer, le coût du stationnement est en effet tel qu'il est notoire qu'un choix raisonné est effectué par certains citoyens de payer ponctuellement des amendes de stationnement, plutôt que de s'acquitter de la contribution demandée¹²⁸.

¹²⁸ Actuellement, le voyageur titulaire d'un abonnement ferroviaire doit par exemple payer annuellement 431 euros pour pouvoir stationner à la gare d'Ottignies (<https://www.belgiantrain.be/fr/station-information/car-or-bike-at-station/b-parking/my-b-parking/ottignies>, consulté le 9 janvier 2021).

Ces infractions de type arrêt et stationnement font l'objet d'une charge de travail importante pour les fonctionnaires sanctionneurs en raison du caractère prioritaire dont elles font preuve. En effet, comme mentionné au point 4, l'introduction de ces infractions dans la loi SAC a engendré une politique de priorisation des communes en lien avec l'important montant budgétaire récolté grâce à ces infractions. Ce qui, par conséquent, octroie également un levier supplémentaire aux communes en termes de politique de mobilité. En plus de leurs montants fixes, ces infractions ne peuvent visiblement pas non plus faire l'objet d'une mesure alternative. Pourtant, celles-ci, ou via la participation à des formations de sensibilisation, pourraient peut-être avoir un meilleur impact sur le taux de récidive que la simple imposition d'amendes administratives, mais une telle politique rapporterait certes moins aux communes...

Un point important appelle ici à être souligné concernant l'imposition d'amendes administratives aux contrevenants au lieu d'une médiation locale et nous est relayée par un(e) médiateur(trice). En effet, lorsqu'un fait commis implique des dégradations nécessitant une réparation financière, la médiation locale devient le point pivot qui pourra permettre une indemnisation à la victime. Dans ce cas, la réparation civile en médiation peut alors s'élever au-delà de 350 euros. Là où tout se joue, est donc le cas dans lequel le contrevenant réalise qu'il risque moins (financièrement) à refuser l'offre de médiation et à préférer l'amende administrative qui sera de 350 euros maximum mais qui ne permettra aucune indemnisation de la victime, tenant compte du fait que peu de victimes intentent une action au civil pour quelques centaines voire milliers d'euros, en raison des coûts associés à cette procédure civile (et sans garantie de succès face au contrevenant). Des idées ont toutefois été proposées ci-avant afin de garantir l'indemnisation des victimes d'infractions SAC (voir section 5.1.1).

Il nous semble également important d'ajouter que, dans la plupart des cas, le montant des amendes administratives est lié à l'appréciation de chaque fonctionnaire sanctionneur imposant cette amende. Cette situation est de nature à entraîner des abus liés à l'imposition d'amendes (jugées 'à la tête du client') mais favorise également l'individualisation des réponses apportées face aux faits commis. Il nous semble donc nécessaire d'insister sur le fait que l'imposition d'une amende administrative doit se faire dans le respect du principe de proportionnalité¹²⁹, c'est-à-dire en tenant compte des circonstances atténuantes ou aggravantes ayant mené au fait, du comportement de la personne, du moment de la journée ou encore du lieu dans lequel a été commise l'infraction, etc., ce qui dans la réalité n'est pas toujours pris en compte, en raison peut-être du volume de dossiers à traiter et dès lors, de leur rapidité de traitement.

A maintes reprises dans ce rapport nous avons souligné la diversité des pratiques locales qui est assez importante. Elle renvoie certes à l'autonomie des pouvoirs locaux et à l'appréciable individualisation de la réaction administrative face à une infraction. Mais elle pose un certain nombre de problèmes, en particulier pour la population qui ne peut raisonnablement pas se voir appliquer l'adage « nul n'est censé ignorer la loi » mais également pour les agents de terrain (police) qui ne savent parfois plus sur quelle base légale s'appuyer en raison des différents protocoles d'accord mis en place dans différentes villes et communes (Wautelet, 2017). Nous pensons que ce problème ne peut pas être davantage ignoré. Une harmonisation des dispositifs et des procédures, que ça soit par voie législative ou de toute autre façon, aurait l'avantage d'une part de favoriser la cohérence entre communes d'un même arrondissement judiciaire mais d'autre part, de favoriser la compréhension du citoyen face à ces sanctions. Une première idée allant dans cette voie pourrait être l'instauration d'un RGP provincial qui permettrait une uniformisation entre provinces et faciliterait le travail des agents de police sur le terrain ainsi que le travail des fonctionnaires sanctionneurs provinciaux actuellement obligés de jongler avec les différents RGP selon les lieux où les différentes infractions traitées sont commises (de

¹²⁹ Art. 7 de la loi SAC.

Buisseret, 2020). A l'heure où l'avenir des provinces est discuté, cette piste de réflexion poserait peut-être d'autres problèmes mais il importe, à notre sens, de ne pas pour autant l'ignorer.

Nombre de nos acteurs plaident pour une **révision des délais** laissés aux fonctionnaires sanctionneurs afin de statuer sur leurs dossiers (délai actuel de 6 mois), ainsi que des délais laissés au parquet pour rendre son avis sur les dossiers (délai actuel de 2 mois). Au vu des moyens actuellement octroyés aux acteurs, ceux-ci estiment que ce délai est trop restreint et nuit dès lors au bon déroulement du processus car il précipite certaines décisions sans que toute la lumière ait pu être faite sur l'infraction sanctionnée. Il nous semble ici aussi important de relayer ces attentes des acteurs de terrain, en examinant les raisons de cette volonté de prolongation des délais et la solution proposée. Nous estimons qu'il ne faut pas sous-estimer le risque d'un allongement des procédures en cas de prolongation des délais, les acteurs pouvant alors être incités à utiliser tout le temps imparti avant de prendre une décision. Il nous semblerait préférable d'examiner ce qui empêche les acteurs d'agir « dans les temps » et de rencontrer les éléments problématiques (par exemple, en renforçant les moyens alloués à la procédure des SAC).

5.6.4. Sensibiliser et informer la population générale

La fragmentation du territoire belge en multiples entités locales conduit à une diversité des politiques de lutte contre les incivilités et autres comportements sanctionnés désormais par voie administrative. Il en résulte un déficit d'information de la population sur ce qui est désormais permis et interdit, déficit d'information devenu largement endémique. Certes, certaines interdictions ont fait largement l'objet de publicité, comme l'interdiction de se promener en maillot de bain ou torse nu dans les rues de Knokke. Mais si vous vous promenez à Amay et que vous apercevez un adorable chaton qui semble vouloir goûter votre sandwich, savez-vous qu'il est strictement interdit de le nourrir ?¹³⁰ L'information de la population, en particulier de celle qui n'habite pas sur le territoire concerné, est une problématique qui reste à approfondir. Nous ne pouvons que recommander d'y être particulièrement attentif.

Des initiatives doivent dès lors être soutenues dans le but de mieux **informer la population** de manière générale sur la procédure SAC à l'aide de publicités, la création de documents explicatifs, de folders distribués aux habitants des communes, etc. ou toute autre façon originale permettant également de conscientiser la population sur ce qui est attendu d'elle en termes de comportement sur la voie publique. En effet, il semble actuellement que peu de citoyens soient au courant de leur application et de la procédure attenante alors qu'une information adéquate participe à l'émergence d'une influence positive sur l'appréciation et la compréhension du système, par la population (Wautelet, 2017).

Certaines infractions constatées proviennent en effet d'une mauvaise information de la population face aux comportements souhaitables. Il est donc recommandé de **travailler à la prévention de certaines infractions** faisant l'objet d'une SAC par le biais d'actions ciblées, à visée pédagogique. Dans ce cadre, il peut être intéressant d'utiliser les médias (locaux notamment) dans l'optique d'éduquer la population aux bons comportements par le biais de la radio, de la télévision, de spots publicitaires ciblés, de campagnes d'information/de sensibilisation etc. **Un guide de bonnes pratiques pourrait mettre en lumière les initiatives à promouvoir**, comme le développement d'une campagne visant à sensibiliser au tri des déchets, la promotion du vivre-ensemble via des actions de sensibilisation menées dans les écoles ou encore l'enseignement des RGP à l'école (spécifique au lieu d'habitation)

¹³⁰ Voir le site de la commune: <https://www.amay.be/ma-commune/services-communaux/environnement/informations-utiles/les-pigeons-mieux-vaut-ne-pas-les-nourrir-1>, consulté le 27 novembre 2020.

par le biais des cours de citoyenneté, etc. Ces initiatives permettraient de prévenir les incivilités commises par les jeunes et les conscientiser face à celles-ci. De telles initiatives peuvent également engager/susciter un effet boule de neige positif en vue de l'adoption des comportements souhaités : les jeunes ont appris quelque chose à l'école, ils en parlent à leurs parents, qui en parlent ensuite autour d'eux, etc...

Conclusion et recommandations

En Belgique, les villes et les communes ont le droit, sous certaines conditions, de fixer des sanctions administratives pour les infractions aux règlements ou ordonnances approuvés par le conseil communal. Ces sanctions administratives peuvent consister en une amende administrative ou une mesure alternative à cette amende, sous la forme d'une prestation citoyenne ou d'une médiation locale. La mise en œuvre de cette médiation locale a été confiée au service Politique des Grandes Villes du SPP Intégration sociale, qui soutient actuellement une trentaine de médiateurs locaux actifs dans tout le pays.

Le présent rapport de recherche fait état des principaux résultats de l'étude commanditée pour le compte du SPP Intégration sociale. L'objectif de cette étude est de documenter les pratiques actuelles de la médiation locale, y compris les « bonnes pratiques », mais aussi les difficultés rencontrées par les médiateurs locaux dans l'exercice de leurs fonctions. Deux points d'attention ont été mis en avant ; d'une part, les conséquences de l'introduction des infractions mixtes dans la procédure des sanctions administratives communales (SAC) et, d'autre part, les relations entre les médiateurs locaux et les fonctionnaires sanctionneurs. Ce dernier point a permis d'accorder l'attention nécessaire aux éventuels obstacles que peuvent susciter ces relations dans l'application de la médiation locale.

Afin de documenter et d'analyser les pratiques actuelles de la médiation locale, une approche inductive a été privilégiée, dans laquelle une analyse succincte de la littérature, des entretiens et des groupes de discussion ont successivement eu lieu. La collecte des données et le savoir-faire observés auprès des acteurs impliqués au cours de la recherche ont permis d'obtenir un grand nombre d'informations, qui nous ont permis de visualiser la diversité des pratiques de médiation locale et la dynamique des relations entre les différents acteurs impliqués dans la procédure relative aux SAC.

La recherche a, dans une large mesure, mis en évidence la grande diversité des pratiques locales de médiation et les différentes logiques qui sous-tendent la communication et la coopération entre les acteurs. Ces pratiques et logiques ont constitué le cœur de notre recherche. Elles ont été analysées et décrites à travers cinq thématiques que nous avons identifiées comme particulièrement prégnantes dans notre matériel, à savoir la place de la victime dans le processus de médiation, la charge de travail des acteurs intervenant dans ce processus, les relations professionnelles entre les différents intervenants que sont les médiateurs, les magistrats du parquet et les fonctionnaires sanctionneurs, le rôle joué par les services de police et les villes et communes et enfin, la problématique particulière des infractions mixtes. Des points d'intérêt transversaux sont venus compléter ces thématiques. Nous avons également rendu compte des nombreuses suggestions formulées par les acteurs de terrain au cours de notre travail ; elles témoignent de leur volonté d'améliorer sans cesse le processus de médiation, tout en constituant à maints égards des attentes pouvant également être interprétées comme des demandes de reconnaissance d'un travail encore trop souvent dans l'ombre des structures locales. Sur la base de ces attentes et suggestions, nous souhaitons inviter les autorités publiques et les professionnels du domaine à réfléchir sur les pratiques actuelles de médiation et, le cas échéant, à les développer davantage.

Une première thématique analysée concerne la place de la victime dans la procédure administrative. L'enquête encourage la révision et l'amélioration de la position de la victime dans cette procédure, et plus particulièrement son droit à l'information et la (les) possibilité(s) dont elle dispose pour obtenir une indemnisation. L'étude souligne également la question de la sélection des dossiers soumis à la

médiation. L'analyse de la charge de travail des personnes concernées, deuxième thématique, met en évidence les difficultés de renvoi des dossiers vers le processus de médiation. A cet égard, nous formulons un certain nombre de propositions pour améliorer la sélection des dossiers et favoriser à ce sujet une étroite concertation entre le médiateur local et le fonctionnaire sanctionnateur. Un troisième thème abordé concerne la promotion de la qualité des relations entre les acteurs impliqués en vue de renforcer leur collaboration. Dans ce contexte, l'étude a débouché sur un certain nombre de propositions, portant notamment sur le statut des médiateurs et des fonctionnaires sanctionneurs (en tenant compte des possibilités associées en termes de transparence, de visibilité et de reconnaissance – perçue – dans l'exercice de leur fonction), l'échange d'informations et la collaboration entre les acteurs, mais aussi la participation d'autres acteurs éventuels à la procédure SAC. La recherche révèle également l'importance du rôle de la police et des autorités locales, qui a constitué la base du quatrième thème. Le rôle de la police est particulièrement important dans la collecte et le partage d'informations. La recherche suggère un certain nombre d'initiatives pour structurer ce rôle en précisant, encadrant et facilitant les tâches à accomplir. Le rôle des autorités locales s'exprime principalement au niveau de la politique, de l'investissement et du soutien apportés. Par conséquent, la recherche encourage une coopération suffisante entre les différentes villes et communes (pouvant aller jusqu'à, par exemple, l'adoption d'un règlement de police commun au sein d'un même arrondissement judiciaire, à tout le moins en ce qui concerne les SAC) et souligne l'importance d'un espace permettant de faire naître et de soutenir des initiatives visant à informer et à sensibiliser les autorités locales dans le cadre de la médiation locale (voir par exemple l'importance de leur rôle dans l'orientation et le suivi des prestations citoyennes). Un dernier thème relatif à l'implication des différents acteurs dans la politique des infractions mixtes a été développé. L'étude propose un certain nombre de suggestions concernant la procédure relative aux infractions mixtes, avec une attention particulière à l'utilisation des protocoles d'accord, et à l'impact de l'ajout des infractions mixtes sur les tâches des acteurs impliqués et sur leur collaboration.

Par ailleurs, des points d'intérêt transversaux ont également été étudiés pour consolider la politique des sanctions administratives dans son ensemble ; ils portent sur la formation des différents intervenants, les lignes de conduite qui caractérisent (entre autres) la profession des médiateurs et des fonctionnaires sanctionneurs et qui sont susceptibles de participer à la construction et à la reconnaissance de leur identité professionnelle, quelques perspectives en termes d'adaptation des procédures et, enfin, les initiatives à encourager concernant la sensibilisation et l'information de la population en général.

À la lumière de ce qui précède, il nous semble pertinent de formuler un certain nombre de recommandations qui, si elles sont prises en compte, pourraient conduire à des changements positifs dans l'approche actuelle. Ces recommandations concernent l'échange d'informations entre les acteurs impliqués, la place de la victime dans la procédure administrative et l'importance du rôle du médiateur local.

En ce qui concerne l'échange d'informations, nous soulignons la nécessité d'adopter un cadre juridique clair pour réglementer le transfert d'informations entre la police et le médiateur local en dehors du procès-verbal de constatation. Il est en effet frappant de constater que, en raison d'inexactitudes ou parce que certaines informations n'étaient pas encore disponibles au début de la procédure, des informations importantes ne figurent pas dans le rapport de police. Dans cette situation, les médiateurs locaux sont obligés de se présenter à la police afin d'obtenir les informations manquantes, telles que les coordonnées de la victime ou du témoin, par exemple. Cependant, nous observons un manque de clarté quant à la légalité du transfert de ces données par la police au

médiateur local. Par exemple, la possibilité de transmettre des PV ultérieurs, tels que ceux relatifs à l'interrogatoire du contrevenant et/ou de la victime, n'est pas prévue par la loi relative aux sanctions administratives communales. Nous recommandons donc que le transfert d'informations entre la police et les médiateurs locaux, en dehors des PV de constatation, soit réglementé. Le Collège des Procureurs généraux nous semble l'instance la mieux positionnée pour prendre des initiatives en la matière, comme il l'a fait par exemple en vue de l'échange d'informations concernant le suivi des personnes en liberté moyennant le respect de conditions (COL11/2013 du 7 juin 2013). Il serait important qu'il élargisse la réflexion à l'échange d'informations entre tous les acteurs de la procédure relative aux SAC, à savoir entre services de police, médiateurs locaux, fonctionnaires sanctionneurs et magistrats du parquet, dans un sens comme dans un autre. Le cadre normatif qui serait ainsi créé permettrait une standardisation non seulement des informations échangeables et échangées mais également de la procédure ; il soulagerait les acteurs quant à la légalité de leurs pratiques et enfin, il permettrait d'informer correctement auteur(s) et victimes(s) de la circulation des données les concernant.

En ce qui concerne la place de la victime dans la procédure administrative, nous voudrions faire trois recommandations. Tout d'abord, nous proposons que des lignes directrices soient adoptées quant à l'inclusion des données personnelles relatives aux victimes et/ou témoins dans les procès-verbaux. Même s'ils souhaitent rester anonymes, nous recommandons que cette position soit explicitement mentionnée dans le PV afin que les médiateurs soient dûment informés de leur souhait de ne plus être contactés dans la suite de la procédure. Ces lignes directrices pourraient, par exemple, être consignées dans la circulaire ministérielle décrivant les éléments du procès-verbal ou dans la circulaire qu'adopterait, de façon concertée, le Collège des Procureurs généraux (voir-ci-dessus). Deuxièmement, nous recommandons d'adopter un cadre normatif et, plus particulièrement, des règles procédurales organisant l'application du droit des victimes à être informées et ce, aux différentes étapes de la procédure administrative. Nous recommandons que, par l'adoption d'un tel cadre normatif, les victimes aient les mêmes droits quelle que soit l'orientation pénale ou administrative du traitement de l'infraction dont elles sont les victimes. Enfin, nous recommandons l'adoption d'un dispositif permettant aux victimes d'obtenir une indemnisation de leur préjudice, quelle que soit l'orientation administrative du dossier. Il faut pour cela que les autorités publiques travaillent sur l'accessibilité du système judiciaire dans le cadre des actions civiles en réparation. Nous soulignons enfin que d'autres propositions ont été développées concernant certaines initiatives qui pourraient être réfléchies et développées dans l'optique de garantir l'indemnisation des victimes au niveau administratif, telle que la création d'un fonds d'indemnisation pour les victimes, géré par les communes.

Enfin, compte tenu de l'importance du rôle du médiateur, nous voudrions formuler deux recommandations le concernant spécifiquement, d'une part concernant sa formation et, d'autre part, concernant son identité professionnelle. Au cours de notre étude, les médiateurs locaux ont indiqué qu'il conviendrait d'adapter les exigences relatives à la formation spécifique qu'ils doivent suivre. Premièrement, la durée minimale actuelle de 20h appelle à être augmentée. En outre, nous recommandons de veiller à ce que le contenu de la formation dispensée soit spécifique à la médiation locale dans le cadre des sanctions administratives communales et qu'il soit uniforme afin que tous les médiateurs locaux reçoivent la même formation. Enfin, nous suggérons que celle-ci soit organisée par le SPP Intégration sociale qui, si nécessaire, pourrait également prévoir l'organisation de formations complémentaires/continues. Une deuxième recommandation concerne l'identité professionnelle du médiateur local. Celle-ci appelle à être spécifiquement travaillée pour que les médiateurs locaux puissent se sentir reconnus dans ce qu'ils font et afin qu'ils puissent agir en bénéficiant d'une meilleure légitimité, grâce à cette reconnaissance. Nous recommandons pour cela d'entamer la construction

d'un code de déontologie qui serait commun à l'ensemble des médiateurs locaux. En effet, une même déontologie contribuerait à consolider les bases à partir desquelles agissent les médiateurs locaux et aurait une valeur indéniable en vue de la reconnaissance de leur travail et de leur satisfaction professionnelle. Une déontologie commune, associée à une formation appropriée, pourraient promouvoir la mise en place d'un socle commun de connaissances et de compétences et aideraient de la sorte à garantir la qualité des services du médiateur local. Ces avantages, à leur tour, conforteraient la dignité et l'intégrité de la fonction.

Enfin, nous souhaitons formuler un certain nombre de suggestions pour de futures recherches. La présente recherche a contribué à la connaissance des pratiques actuelles relatives à la médiation locale, l'accent étant mis sur les acteurs identifiés au début de cette recherche comme étant des figures clés de la procédure des SAC. Par conséquent, les résultats ne reflètent pas l'expérience ni la vision, par exemple, du contrevenant ou de la victime, ou de la population en général. Nous recommandons d'impliquer ces derniers acteurs dans les recherches futures. Nous en proposons trois pour clôturer cette conclusion.

- 1) Quel(le)s sont les besoins et les attentes des auteurs et des victimes d'infractions orientées vers la procédures des SAC ?

La recherche pourrait interroger les besoins et les attentes des victimes et des auteurs d'infractions en ce qui concerne la procédure des SAC. Il s'agirait d'évaluer de la sorte la place qu'il convient de leur accorder, mais également d'étudier les effets éventuels de la médiation sur ces deux types d'acteurs lorsqu'ils sont impliqués dans une telle procédure. Nous pourrions notamment envisager cela en termes de changement(s) de comportement. Une étude axée sur les effets du processus de médiation pourrait également permettre de légitimer les pratiques de médiation aux yeux des autres acteurs de la procédure et notamment des fonctionnaires sanctionneurs et des communes à travers la mise à jour des effets bénéfiques (?) de cette pratique sur les bénéficiaires. Ainsi, dans le cadre de cette recherche, nous pourrions nous pencher sur diverses questions : Quels sont les besoins spécifiques des auteurs et des victimes d'infractions SAC ? Qu'attendent-ils du traitement administratif de leur dossier ? Quel(le)s besoins et attentes spécifiques formulent les auteurs et victimes dans le cadre du processus de médiation locale ? Quelle est la position des victimes en termes d'information, de réparation (indemnisation, compensation, reconnaissance morale,...), etc. ? Quels sont les avantages que l'auteur perçoit quant au traitement administratif de l'infraction commise ; comment se représente-t-il cette infraction ; estime-t-il juste les poursuites dont il fait l'objet, etc. ? Le type d'infraction (SAC pures, infractions mixtes) influence-t-il ces attentes/besoins ? Quel impact revêt le traitement administratif des dossiers sur le comportement du citoyen (qu'il soit auteur ou victime) ? Quel impact revêt le processus de médiation locale sur le comportement du citoyen (victime/auteur) ?

- 2) Comment évolue le sentiment d'impunité à l'égard des infractions à la vie locale ?

Nous proposons de mener une autre recherche portant cette fois sur la mesure et l'évaluation du sentiment d'impunité au sein de la population. En effet, l'un des objectifs de l'introduction de la législation sur les SAC était de réduire le sentiment d'impunité au sein de la population générale. Il nous paraît donc intéressant d'évaluer si et comment la voie administrative de traitement des

infractions à la vie locale a permis de rencontrer cette objectif, comment et dans quelle mesure et ce, en interrogeant la population de manière large (y compris les auteurs et les victimes qui ont été en contact avec la procédure SAC), afin d'identifier le ressenti de la population générale. Dans le cadre de cette recherche, différentes questions pourraient être traitées : quelles représentations la population dans son ensemble a-t-elle des infractions punissables de sanctions administratives et de la procédure suivie en cas de constat ? Estime-t-elle par exemple que l'existence de ces sanctions est de nature à influencer positivement sur un éventuel sentiment d'impunité ? Les citoyens interrogés ont-ils connaissance des infractions traitées par voie administrative ? Connaissent-ils quelqu'un qui a été sanctionné de la sorte ? Qu'en pensent-ils ? L'existence de cette sanction est-elle de nature à influencer leur comportement ? Est-il possible d'évaluer si les infractions pour nuisances et/ou incivilités sont moins ou plus nombreuses depuis l'instauration de la loi sur les SAC ?

- 3) Quels sont les impacts, notamment psychologiques, sur les travailleurs de leur charge de travail dans le cadre de la procédure des SAC ?

Enfin, nous regrettons que dans le cadre de la présente recherche, nous n'ayons pas pu faire une analyse des conséquences, notamment, psychologiques de la charge de travail sur les acteurs impliqués dans la procédure des SAC. Toutefois, nous avons pu mettre à jour certaines pratiques pouvant alléger ou, au contraire, renforcer cette charge de travail ainsi que le sentiment de charge mentale des travailleurs associé à leurs tâches quotidiennes. Une recherche future pourrait se focaliser sur ce point, afin de mieux comprendre l'impact psychologique et éventuellement d'identifier et/ou mettre en place des mesures susceptibles de promouvoir le bien-être au travail de ces acteurs. Il pourrait donc être pertinent de s'intéresser aux répercussions psychologiques de la charge de travail sur les différents travailleurs impliqués dans la procédure des SAC à travers diverses questions précises : Comment vivent-ils leur quotidien professionnel ? Quelle(s) (in)satisfaction(s) en retirent-ils ? Se sentent-ils (re)connus dans ce qu'ils font ? Ont-ils l'impression que leur travail influence leur état psychologique ? De quelles façons ? Etc. Répondre à ces questions permettrait de creuser l'impact psychologique des procédures actuellement mises en place, sur les différents travailleurs, afin de reconnaître tout d'abord (et le cas échéant) l'existence de cet impact, de tenter de l'objectiver et enfin, de comprendre comment les travailleurs s'accommodent de leur travail (en interrogeant par exemple leurs tactiques pour se décharger d'une charge jugée trop importante) et d'identifier les acteurs les plus vulnérables afin de mettre en place des actions préventives pour favoriser un plus grand bien-être de ceux-ci et/ou d'envisager des solutions afin que leur travail ne soit plus considéré comme une charge psychologique.

Bibliographie

AERTSEN I., 1996, *Beknopt vademecum. Slachtofferbejegening door de politie*, Brussel, Bruylant.

AERTSEN I., 2003, Le “verticalisme” dans l’assistance aux victimes. In Kaminski D. & Goris P., *Prévention et politique de sécurité arc-en-ciel, Actes de la journée d’études du 28 mars 2003*, Bruxelles, Réseau Interuniversitaire sur la Prévention, 113-117.

AERTSEN I., BERGE J., 2005, *Bemiddeling en herstel in de strafrechtsbedeling*, Brugge, Die Keure.

ALBARELLO L., 2012, *Apprendre à chercher* (4ème édition), Bruxelles, De Boeck Université.

ANDERSEN R., 2014, La loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, *Revue de droit communal*, 3, 2-9.

BONAFE-SCHMITT J., 2012, Évaluation des effets des processus de médiation, *Informations sociales*, 170, 2, 122-129.

BOLLEN K., EUWEMA M., MULLER P., 2010, Why are subordinates less satisfied with mediation? The role of uncertainty, *Negotiation Journal*, 26, 4, 417-433.

BOUVIER J., 2004, L’amende administrative communale: l’inclassable sanction, *Revue de droit communal*, 4, 21-52.

CAMMAERT F., PONSAERS P., VANDER BEKEN T., 2006, *Évaluation de l’application de la loi relative aux Sanctions administratives dans les communes – 7 années de Sanctions administratives communales. Rapport d’étude*, Ministère de l’Intérieur et Ministère de la Fonction publique, de l’Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l’Égalité des Chances.

CARIO R., 2004, Qui a peur des victimes ? *Actualité juridique. Pénale*, 12, 434-437.

CHASSANG C., 2019, La communication des administrations sur leur politique répressive. Prendre modèle sur le droit pénal ?, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 55–63.

CLAES M., 1998, The juvenile mediation project in Leuven. In WALGRAVE L. (ed.), *Restorative justice for juveniles: potentialities, risks and problems for research: a selection of papers presented at the international conference Leuven*, Leuven, Leuven Univ. Press, 367-386.

CLAES M., VANFRAECHEM I., SPIESSCHAERT F., VAN DIJK C., VAN GRUNDERBEECK S., 2003, Alternative Practice for juvenile justice in Flanders (Belgium): the case for mediation. In WALGRAVE L. (ed.), *Repositioning Restorative Justice*, UK, Willan Publishing, 255-270.

CLAPPER D., MASSEY A., 1996, *Electronic focus groups: A framework for exploration*, 30, 1, 43-50.

DAS NEVES RIBEIRO N., 2020, Médiation réparatrice avant jugement: une procédure rare et peu connue des magistrats, *Justice & sécurité*, 17, 1-14.

DE BUISSET B., 2020, *Chronique d'un chassé-croisé entre répression pénale et sanctions administratives communales (SAC). Un premier bilan des mesures de répression anti-Covid-19*, [en ligne] <https://uclouvain.be/fr/bibliotheques/sceb> (7 december 2020).

DE HERT P. et al., 2008, *Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties*, *Panopticon*, 29, 1-10.

DE HERT P. et al., 2008, Het gebruik van de gemeentelijke administratieve sancties door de Brusselse gemeenten. Is er nood aan een regulerende rol voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest? *Brussels studies. Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel*.

DE ROY C., 2014, Het afhandelen van parkeerinbreuken en andere verkeersovertredingen via GAS: nieuwe mogelijkheden na de wet van 24 juni 2013, *Tijdschrift van de Politiechters*, 115-128.

DEAKIN H., WEKEFIELD K., 2014, Skype interviewing: reflections of two PhD researchers. *Qualitative Research*, 14, 5, 603-616.

DE SURAY P., 2014, Le fonctionnaire sanctionnateur dans tous ses états !, In Dauchy S., de Buisseret B., de Suray P. et alii, *Sanctions administratives communales*, Brugge, Vanden Broele Editions, 73-80.

DE SUTTER T., 2015, Aperçu de la jurisprudence en matière de sanctions administratives communales, *Journal des Juges de Police / Tijdschrift van de Politiechters*, 3-4, 123-126.

DEVROE E., 2012, *A swelling culture of control? De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België* [Phd Thesis, Vrije Universiteit Amsterdam].

DEVROE E., 2013, Kiezen voor stadsrepublieken? Over administratieve afhandelingen van overlast in de steden, *Tijdschrift voor veiligheid*, 12, 2, 37-62.

DEVROE E., 2015, La création d'une culture de contrôle ? Les intentions politiques derrière la genèse des Sanctions Administratives Communales. In C. GUILLAIN, Y. CARTUYVELS (Eds.), *Les sanctions administratives communales*, Die Keure/La Charte, 21-44.

DEVROE E., BRUINSMA G., VANDER BEKE T., 2017, An Expanding Culture of Control? The Municipal Administrative Sanctions Act in Belgium. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23, 1, 59-76.

DRAPEAU M., 2004, Les critères de scientificité en recherche qualitative, *Pratiques psychologiques*, 10, 1, 79-86.

DUMAREY N., 2016, *Handboek voor de GAS-vaststeller*. Brugge, Die Keure.

DUPONT E. et al., 2018, *Justice and Management: the stakes for the transition to a modernized judicial*. Rapport final, Bruxelles, Belgian Science Policy, Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks.

EASTON G., EASTON A., BELCH M., 2003, An experimental investigation of electronic focus groups, *Information & management*, 40, 717-727.

FAGET J., 1993, La médiation pénale : une dialectique de l'ordre et du désordre. *Déviance et Société*, 17(3), 221-233.

FOD BINNENLANDSE ZAKEN, 2015, *Tweejaarlijks verslag over de toepassing van de GAS-wet* [Verslag Parlement].

GARAPON A., GROS F. & PECH T., 2001, *Et ce sera justice. Punir en démocratie*, Paris, Éditions Odile Jacob.

GAUTHIER B., 2009, La médiation pénale : une pratique québécoise, *Nouvelles pratiques sociales*, 21(2), 77-92.

GERNET I., DEJOURS C., 2009, Évaluation du travail et reconnaissance, *Nouvelle revue de psychosociologie*, 27-36.

GUILLAIN C., CARTUYVELS Y., 2015, Les sanctions administratives communales en Belgique. Sources et principes d'un contrôle social renforcé. *Les Dossiers de La Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 23, 1-20.

GUILLAIN C., NEDERLANDT O., 2020, Une réponse pénale et disciplinaire, *Revue Politique*, 112, 68-74.

GWIAZDZINSKI L., 2020, *Petite lecture rythmique de l'archipel du confinement*, Virus de la recherche, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble.

HAAS, V. & MASSON, E., 2006, La relation à l'autre comme condition à l'entretien, *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*, 71(3), 77-88.

JACOBS A., MASSET A., 2014, *Actualités de droit pénal et de procédure pénale*, Bruxelles, Larcier.

JANGHORBAN R., LATIFNEJAD ROUDSARI R., TAGHIPOUR A., 2014, *Skype interviewing: The new generation of online synchronous interview in qualitative research*, 9, 1.

JANIN P., 2004, Relation verticale, relation horizontale. Le pari gestaltiste du « nous ». *Gestalt*, no 26(1), 163-185. <https://doi.org/10.3917/gest.026.0163>, consulté le 7 janvier 2020.

JONCKHEERE A., DELTENRE, S., DAENINCK, P., MAES, E., 2007, Garantir l'usage exceptionnel de la détention préventive: du seuil de peine à une liste d'infractions comme critère de gravité ? *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1, 50-63.

JONCKHEERE A., 2016, L'activité des commissions de probation dans le cadre de l'exécution des peines, *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1304-1323.

JONCKHEERE A., 2020, La diversification des sanctions. Du pénal à l'administratif: Un même continuum? In *Le coût du système pénal*, La Charte, 79-94.

KAMINSKI D., GORIS P., 2003, *Prévention et politique de sécurité arc-en-ciel. Actes de la journée du 28 mars 2003*, Réseau Interuniversitaire sur la Prévention.

KAMINSKI D., 2015, *Condamner. Une analyse des pratiques pénales*, Toulouse, Erès.

KITZINGER J., 1994, The methodology of focus groups: the importance of interaction between research participants, *Sociology of health & illness*, 16, 1, 103-121.

KITZINGER J., MARKOVA I., KALAMPALIKIS N., 2004, Qu'est-ce que les focus groups ?, *Bulletin de psychologie, Groupe d'étude de psychologie*, 57 (3), 237-243.

LAMBERT M., 2015, « Les sanctions administratives : l'insoutenable légèreté communale ? ». In Les sanctions administratives. C. Guillaïn et Y. Cartuyvels (Eds.), *Revue de droit pénal et de criminologie*, La Charte, Bruxelles, 2015, 147-169.

LAMBOTTE F., MULLER M., RAMELOT V., 2004, Les pouvoirs de police des communes, *Rev. dr. commun*, 4, 60.

LE ROI E., 1995, La médiation mode d'emploi, *Droit et société*, 29, 39-55.

LECLERC C. et al., 2011, Du groupe focalisé à la recherche collaborative: avantages, défis et stratégies, *Recherches qualitatives*, 29, 3, 145-167.

LEMONNE A. & AERTSEN I., 2003, *La médiation locale comme 'mesure alternative pour les délits de faible importance en Belgique' ». Rapport final*. Bruxelles, KUL-U.L.B., Centre de Recherches Criminologiques.

LEMONNE A., 2007, Evolution récente dans le champ de la médiation en matière pénale: entre idéalisme et pragmatisme. *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 2, 156-169.

LEMONNE A. & CLAES B., 2014, La justice réparatrice en Belgique : une nouvelle philosophie de la justice? In « *Justice !* » *Des mondes et des visions*. A. Jaspert, S. Smeets, V. Strimelle, F. Vanhamme (Eds.), Montréal, Erudit.

LEMONNE A., 2016, La justice restauratrice en Belgique : nouveau modèle de justice ou modalité de redéploiement de la pénalité? *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 911-927.

LENOIR A., GAUTRON V., 2014, Les pratiques des parquets face à l'injonction politique de réduire le

taux de classement sans suite, *Droit et société*, 3, 591-606.

LEPLAT J., 1977, Les facteurs déterminant la charge de travail. Rapport introductif, *Le travail humain*, 195-202.

MAHIEU V., RAVIER, I., 2013, Les décisions des juges de la jeunesse en matière de faits qualifiés infraction, *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 819-841.

MAHIEU V., 2018, *La participation des acteurs administratifs aux pratiques de la justice pénale et de la police: immersion dans les coulisses de commissariats, de parquets et de tribunaux*.

MANTOVAN C., MOSCONI G. & VIANELLO F., « La médiation pénale : enjeux juridiques et pratiques sociales en Vénétie », in J. Faget (dir.), *Médiation et action publique*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 2005.

MARIA MURGADO-ARMENTEROS E., JOSE TORRES-RUIZ F., VEGA-ZAMORA M., 2012, *Differences between Online and Face to Face Focus Groups, Viewed through Two Approaches*, 7, 2, 73–86.

MASSET A., 2001, Les sanctions administratives dans les communes. En route vers le droit commun armé, *Journal Des Tribunaux*, 6031, 833–838.

MAYER N., 1995, L'entretien selon Pierre Bourdieu: analyse critique de La misère du monde, *Revue française de sociologie*, 36-2, 355-370.

MINCKE C., 2014, La médiation pénale, contre-culture ou nouveau lieu-commun ? Médiation et idéologie mobilitaire. In *Médiation pénale. La diversité en débat. Bemiddeling in strafzaken. En wispelturig debat*. C. Beckers et al. (Eds.). Antwerpen/Apeldoorn: Maklu, 2014, 85-110.

MOLINIER C. et DEJOURS C., 1994, Le travail comme énigme, *Sociologie du travail*, hors-série Les énigmes du travail, 35-44.

MOLITOR C., 2001, La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes et les pouvoirs de police des autorités communales, *Revue de droit communal*, 3, 150-173.

MONTAVAN C., MOSCONI G., VIANELLO F., 2005, La médiation pénale: enjeux juridique et pratiques sociales en Vénétie, In J. Faget (dir.), *Médiation et action publique*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux.

MOREAU C., 2019, *L'autonomie du fonctionnaire sanctionnateur bruxellois. Enjeux et pratiques décisionnelles.. Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2019. Prom. : Francis, Vincent. <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:21240>, consulté le 12 janvier 2021*.

MURGADO-ARMENTEROS E., TORRES-RUIZ F., VEGA-ZAMORA M., 2012, *Differences between Online and Face to Face Focus Groups, Viewed through Two Approaches*. 7, 2, 73–86.

PAILLE et MUCCHIELLI, 2012, Chapitre 11 - L'analyse thématique », *In L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin, 231-314.

PARTOUNE C., 2018, Quels sont les enjeux sociétaux des incivilités environnementales ? Institut d'Eco-pédagogie-analyses, téléchargeable sur le site <https://institut-ecopedagogie.be/spip/spip.php?article527>, consulté le 12 janvier 2021

PATOUOSSA N., 2016, *Sanctions administratives communales : application du nouveau régime*, Bruxelles, Larcier.

POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, *Bemiddeling in het kader van de Gemeentelijke Administratieve Sancties. Antwoorden op uw vragen*. POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, [online] https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/bemiddeling_in_kader_van_de_gas.pdf (3 maart 2020).

POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, 2017, *Verslag van de studiedag van 13 juni 2017 "10 jaar bemiddeling in het kader van de G.A.S.: Een middel tot dialoog voor de steden."* POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid.

POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, 2019, *De plaats van het slachtoffer in de GAS-bemiddelingsprocedure*. POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, [online] https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/het_slachtoffer_in_de_gas-bemiddelingsprocedure.pdf, (3 maart 2020).

PONSAERS P., VANDER BEKEN, T., CAMMAERT, F., 2006, Gemeentelijke Administratieve Sancties, Evaluatie Van De Toepassing Van De Wet Betreffende De Administratieve Sancties. De Gemeenten—7 Jaar Gemeentelijk Administratieve Sancties. In *Publicaties wetenschappelijk onderzoek—Veiligheid en preventie* (Vol. 2), FOD Binnenlandse Zaken.

PROVINCE DE LIEGE, 2018, Rapport d'activité sur les SAC.

PRATT J., 2000, Emotive and Ostentatious Punishment: Its Decline and Resurgence in Modern Society, *Punishment & Society*, 2(4), 417–439.

RAEYMAEKERS J., 2011, *Problemen bij gemengde inbreuken uit de GAS-wetgeving? (Geen) overlast door bestuurlijke ondersteuning van het strafrecht?* 47, 4, 537–580.

RAMELOT N., *Loi de réparation pour les sanctions administratives : soins palliatifs ou remèdes de cheval ?*, Association de la ville et des communes de Bruxelles, [online] https://www.avcb-vsgb.be/fr/Publications/documents.html?doc_id=108&vID=250, consulté le 9 décembre 2020.

RASSCHAERT, 2019, Gemeenten zetten GAS vooral in tegen sluikstorten en hondenpoep, téléchargeable sur le site <https://www.vvsg.be/nieuws/gemeenten-zetten-gas-vooral-in-tegen-sluikstorten-en-hondenpoep>, consulté le 12 janvier 2021

RAUSCHENBACH M., 2010, Les attentes émotionnelles des victimes et leur expérience du système pénal. In *Droit et émotions : le rôle des émotions dans les processus de régulation juridique et sociale*, A. Fluckiger, R. Roth, C.-N. Robert (Eds.), Genève : CETEL.

REZABEK R., 2000, *Online Focus Groups: Electronic Discussions for Research*, 1, 1.

ROSENFELD E., VEIL J., 2009, Sanctions administratives, sanctions pénales, *Pouvoirs*, 1, 61-73.

SALOME J., 2009, Et si l'on réhabiliterait les relations interpersonnelles au travail ? *Gestion*, 4(34), 10-11.

SCHOENAERS F., DUPONT E., GIBENS S., HUBEAU B., JONCKHEERE A., MAHIEU V., MINCKE C., TANGE C., 2018, *Justice and management : the stakes for the transition to a modernized judicial (JAM): final report*. Brussels: Belgian Scientific Policy.

THELEN K., 2003/2004, Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique, *L'Année de la régulation*, 7, 13-43.

SPF INTERIEUR, 2015, *Rapport bisannuel sur l'application de la loi SAC 2014-2015*, Bruxelles, SPF Intérieur - Direction Générale Sécurité et Prévention.

SPP INTEGRATION SOCIALE, 2008, *Sanctions administratives communales. Médiation SAC : mode d'emploi*, Bruxelles, SPP Intégration sociale.

Union des Villes et Communes de Wallonie, 2014, *Le décret relatif à la voirie communale du 6 février 2014 : Quel impact sur le règlement de police de la commune en ce qui concerne les SAC ?*, <https://www.uvcw.be/police/articles/art-1502>, consulté le 12 janvier 2021

Union des Villes et Communes de Wallonie, 2018, Sanctions administratives communales : Rapport sur l'enquête lancée en mars 2017 par l'UVCW concernant l'utilisation des sanctions administratives par les communes wallonnes, *Mouvement communal*, 925, 44-52.

VAN DROOGHENBROECK S., 2005, Des vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées? Réflexions à propos de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme, *Rev. dr. Ulg*, 468-491.

VAN GOOL E., 2015, *De GAS-procedure: Rechtsbescherming bij gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, Editions Larcier.

VAN HEDDEGHEM K., 2006, Bestuurlijke aanpak van overlast: De gemeentelijke administratieve sancties, *Panopticon*, 27, 2, 30-31.

VAN HERLE W., 2020, De toepassing van gemeentelijke administratieve sancties en het toezicht op de handhaving van inbreuken door vaststellende ambtenaren. Een beschrijving van de Mechelse praktijk, *Toezicht op de politie*, Gompel&Svacina, 125-138.

VAN SEVEREN C., 2018, Nieuwe bemiddelingswet wil bemiddeling en andere alternatieve conflictoplossing stimuleren, *Jubel*, [online] <https://biblio.ugent.be/publication/8572692/file/8572693> (10 november 2020).

VANDRESSE C., 2003, Punir sans juger : une nouvelle approche dans le cadre de la répression des mineurs ? *Journal du droit des Jeunes*, 3-13.

VASSART A., 2018, *Sanctions administratives communales. Rapport sur l'enquête lancée en mars 2017 par l'UVCW concernant l'utilisation des sanctions administratives par les communes wallonnes*, 925, 44-52.

WARGNIES M., 2018, Rapport d'évaluation de la loi du 24 juin 2013 relative aux Sanction Administratives Communales (SAC). Partie relative à l'application de la médiation SAC en 2016-2017, Bruxelles, SPP Intégration Sociale.

WARNEZ B., 2014, De interbestuurlijke samenwerking inzake gemeentelijke administratieve sancties. *Tijdschrift Voor Gemeenterecht*, 1, 1-15.

WAUTELET L., *Sanctions administratives communales, la fin justifie-t-elle les moyens ?*, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2017. Prom. : Beernaert, Marie-Aude. <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:8645>, consulté le 12 janvier 2021

WELLER J.M., 2007, La disparition des bœufs du Père Verdon. Travail administratif ordinaire et statut de la qualification, *Droit et Société*, 3, 713-755.

WELLER J.M., 2011, Comment décrire ce qu'on ne voit pas ? Le devoir d'hésitation des juges de proximité au travail, *Sociologie du travail*, 53, 3, 349-368.

WEMMERS J.A., RAYMOND E., 2011, *La justice et les victimes: L'importance de l'information pour les victimes*. 44, 2, 157-169.

WIMMER T. 2014, Les sanctions administratives communales et l'administration, In DAUCHY S., de BUISSERET B., de SURAY P. *et alii*, *Sanctions administratives communales*, Brugge, Vanden Broele Editions, 29-42.

Collection des rapports et notes de recherche
Collectie van onderzoeksrapporten en onderzoeksnota's

Actualisée en janvier 2021 – Geactualiseerd in januari 2021

- N°45 GOTELAERE, S., SCHILS, E., JONCKHEERE, A. (PROM.) *Recherche portant sur les pratiques en matière de médiation dans le cadre des sanctions administratives communales*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, SPP Intégration Sociale / POD Maatschappelijke Integratie, Bruxelles/Brussel, novembre/november 2020, 117 p.
- N°44b MAHIEU, V., VAN PRAET, DETRY, I., (PROM.), TANGE C., (PROM.) *Een analyse van geseponeerde dossiers met een tenlastelegging inzake de discriminatiewetgeving*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Unia, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles/Brussel, janvier/januari 2021, 51 p.
- N°44a MAHIEU, V., VAN PRAET, DETRY, I., (PROM.), TANGE C., (PROM.) *Une analyse des dossiers judiciaires classes sans suite comprenant une prévention liée à la discrimination*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Unia, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles/Brussel, novembre/november 2020, 50 p.
- N°43c VAN PRAET, S., TANGE, C. (PROM.), *Identifying and tackling problematic or abusive forms of police selectivity. An action research on the problematic practices and/or mechanisms of police selectivity in the police district of Schaerbeek-Evere-St-Josse (PolBruNo)*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Unia, PolBruno, Bruxelles/Brussel, juillet/juli 2020, 74 p.
- N°43b VAN PRAET, S., TANGE, C. (PROM.), *Identificeren en aanpakken van problemen of misbruiken bij politiselectiviteit. Een actiononderzoek naar problematische praktijken en mechanismes van politiselectiviteit in de politiezone Schaarbeek-Evere-Sint-Joost-ten-Node (PolBruNo)*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Unia, PolBruno, Bruxelles/Brussel, juillet/juli 2020, 80 p.
- N°43a VAN PRAET, S., TANGE, C. (PROM.), *Identifier et affronter des problèmes et abus dans la sélectivité policière. Une recherche-action sur les pratiques et/ou mécanismes problématiques de sélectivité policière au sein de la zone de police schaarbeek-Evere-St-Josse (PolBruNo)*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Unia, PolBruno, Bruxelles/Brussel, juillet/juli 2020, 79 p.
- N°42 DE BLANDER, R., ROBERT, L., MINCKE, C., MAES, E., MINE, B., *Etude de faisabilité d'un moniteur de la récidive / Haalbaarheidsstudie betreffende een recidivemonitor*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, Mai/Mei 2019, 44 p.
- N°41 VANNESTE, C., *La politique criminelle en matière de violences conjugales : une évaluation des pratiques judiciaires et de leurs effets en termes de récidive*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, Mai/Mei 2016, 131 p.

- VANNESTE, C., *Het strafrechtelijk beleid op het vlak van partnergeweld : een evaluatie van de rechtspraktijk en de gevolgen ervan inzake recidive*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, Mai/Mei 2016, 135 p.
- N°40 MAHIEU, V., RAVIER, I., VANNESTE, C., *Vers une image chiffrée de la délinquance enregistrée des jeunes en Région de Bruxelles-Capitale.*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, Juin 2015, 154 p.
- N°39 BURSSSENS, D., TANGE, C., MAES, E., *Op zoek naar determinanten van de toepassing en de duur van de voorlopige hechtenis. A la recherche de déterminants du recours à la détention préventive et de sa durée.*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, Juni/juin 2015, 103 p.
- N°38 MINE, B., ROBERT, L., *Recidive na een rechterlijke beslissing. Nationale cijfers op basis van het Centraal Strafreger. La récidive après une décision judiciaire. Des chiffres nationaux sur la base du Casier judiciaire central.*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, Mai 2015, 62 p.
- N°37 RAVIER, I., *l'évolution des signalements de mineurs pour faits qualifiés infraction : quelles pistes de compréhension ?.*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, Mai 2015, 56 p.
- N°36 JONCKHEERE, A., *Le rôle et l'organisation des greffiers d'instruction.*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, Septembre 2014, 76 p.
- N°35 MAHIEU, V., LEMONNE, A. (dir.), VANNESTE, C. (dir.), *Projet de recherche portant sur le développement d'un outil d'aide à la décision en matière de violences entre partenaires. Projet réalisé dans le cadre d'une collaboration avec l'équipe de l'Institut Thomas More Kempen.*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, Avril 2014, 99 p.
- N°34 DACHY, A., BOLIVAR, D., LEMONNE, A. (dir.), VANNESTE, C. (dir.), *Implementing a better response to victims' needs. Handbook accomplished in the framework of the project « Restorative justice, Urban Security and Social Inclusion : a new European approach » JUST/2010/JPEN/1601. Financed by CRIMINAL JUSTICE Programme EU 2008-2010*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, 2012, 103 p.
- N°33 MINE, B., ROBERT, L., JONCKHEERE, A. (DIR.), MAES, E. (dir.), *Analyse des processus de travail de la Direction Gestion de la détention et des directions pénitentiaires locales dans le cadre de la formulation d'avis et de la prise de décisions en matière de modalités d'exécution des peines/Analyse van werkprocessen van de Directie Detentiebeheer en lokale gevangenisdirecties in het kader van de advies- en besluitvorming inzake bijzondere strafuitvoeringsmodaliteiten*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie/Operationele Directie Criminologie, Bruxelles/Brussel, février/februari 2013, 370 p.

- N°32b GILBERT, E., MAHIEU, V., GOEDSEELS, E. (PROM.), RAVIER, I. (PROM.), *Onderzoek naar de beslissingen van jeugdrechters/jeugdrechtbanken in MOF-zaken*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Operationele Directie Criminologie, Onderzoeksrapport, Brussel, september 2012, 189 p.
- N°32a GILBERT, E., MAHIEU, V., GOEDSEELS, E. (DIR.), RAVIER, I. (DIR.), *Recherche relative aux décisions des juges/tribunaux de la jeunesse dans les affaires de faits qualifiés infractions*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie, Rapport final de recherche, Bruxelles, septembre 2012, 189 p.
- N°31 MAHIEU, V., VANDERSTRAETEN, B., LEMONNE, A. (dir.), *Evaluation du Forum national pour une politique en faveur des victimes/ Evaluatie van het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid. Rapport final/Eindrapport(bilingue)*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Operationele Directie Criminologie/Direction Opérationnelle de Criminologie, Brussel/Bruxelles, février/februari 2012, 220 p + annexes.
- N°30 ADELAIRE K., REYNAERT J.-F., NISEN L., *Recherche relative au système de rémunération de l'aide juridique de deuxième ligne*, MINCKE C., SHOENAERS F. (dir.), Centre de recherche et d'interventions sociologiques de l'Université de Liège / Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie, Bruxelles, septembre 2012, 156 p + annexes.
- N°29 JEUNIAUX, P., RENARD, B. (dir.), *Les dépenses en matière d'expertises génétiques dans le système pénal belge, de 2000 à 2010*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Rapport final de recherche, Bruxelles, janvier 2012, 185 p.
- N°28 JONCKHEERE, A., *La (mise en) liberté sous conditions : usages et durée d'une mesure alternative à la détention préventive (2005-2009). Note de recherche dans le cadre de l'exploitation scientifique de SIPAR, la base de données des maisons de justice*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie, Bruxelles, février 2012, 12p.
- N°27 ROBERT, L., MAES, E. (dir.), *Wederopsluiting na vrijlating uit de gevangenis*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Operationele Directie Criminologie, Brussel, 27 januari 2012, 151p. + bijl.
- N°26 DEVRESSE (dir.), M.-S., ROBERT, L., VANNESTE, C. (dir.), coll. HELLEMANS, A., *Onderzoek inzake de classificatie van en de vraag naar regimes binnen de strafinrichtingen/Recherche relative à la classification et à la question des régimes au sein des établissements pénitentiaires*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Operationele Directie Criminologie/Direction Opérationnelle de Criminologie, Brussel/Bruxelles, 2011, 276 p.
- N°25 MINE, B., VANNESTE, C. (dir.), *Recherche relative aux conditions de faisabilité d'une articulation des bases de données statistiques sous la forme d'un « Datawarehouse »*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie, Bruxelles, décembre 2011, 220 p.
- N°24b BURSENS, D., VANNESTE, C. (dir.), *La médiation pénale. Note de recherche dans le cadre de l'exploitation scientifique de SIPAR, la base de données des maisons de justice*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie, Bruxelles, mai 2011, 38 p.
- N°24a BURSENS, D., VANNESTE, C. (dir.), *Bemiddeling in strafzaken. Onderzoeksnota in het kader van de wetenschappelijke exploitatie van SIPAR, databank van de justitiehuisen*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Operationele Directie Criminologie, Brussel, mei 2011, 38 p.

- N°23 DE MAN, C., MAES, E. (dir.), MINE, B., VAN BRAKEL, R., *Toepassingsmogelijkheden van het elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis – Possibilités d'application de la surveillance électronique dans le cadre de la détention préventive*, Eindrapport - Rapport final, Brussel/Bruxelles, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Operationele Directie Criminologie/Direction Opérationnelle de Criminologie, december/décembre 2009, 304 p. + bijlagen/annexes.
- N° 22 HEYLEN B., RAVIER I., SCHOFFELEN J., VANNESTE C. (dir.), *Une recherche évaluative d'un centre fermé pour mineurs, le centre « De Grubbe » à Everberg/Evaluatieonderzoek van een gesloten instelling voor jongeren, centrum « De Grubbe » te Everberg*, Rapport final/Eindrapport, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie/Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Bruxelles/Brussel, 2009, 193 p.
- N° 21b JONCKHEERE A., VANNESTE C. (dir.), *Wetenschappelijke exploitatie van SIPAR, de databank van de justitiehuisen. Analyse van de gegevens betreffende het jaar 2006*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, februari 2009, 111 p.
- N° 21 JONCKHEERE A., VANNESTE C. (dir.), *Recherche relative à l'exploitation scientifique de SIPAR, la base de données des maisons de justice. Analyse de données relatives à l'année 2006*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, juillet 2008, 141 p.
- N° 20b GOEDSEELS E., DETRY I., VANNESTE C. (dir.), *Recherche relative à l'exploitation scientifique des données disponibles en matière de protection de la jeunesse et de délinquance juvénile, Premier rapport, Analyse du flux des affaires entrées au niveau des parquets de la jeunesse en 2005*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, juillet 2007, 112 p. + annexes.
- N° 20a GOODSEELS E., DETRY I., VANNESTE C. (dir.), *Onderzoek met betrekking tot de productie en wetenschappelijke exploitatie van cijfergegevens aangaande jeugddelinquentie en jeugdbescherming, Eerste onderzoeksrapport, Analyse van de instroom op de jeugdparquetten voor het jaar 2005*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, juli 2007, 116 p. + bijlagen.
- N° 19b LEMONNE A., VAN CAMP T., VANFRAECHEM I., VANNESTE C. (dir.), *Onderzoek met betrekking tot de evaluatie van de voorzieningen ten behoeve van slachtoffers van inbreuken*, Eindrapport, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, juli 2007, 356 p. + bijlagen.
- N° 19a LEMONNE A., VAN CAMP T., VANFRAECHEM I., VANNESTE C. (dir.), *Recherche relative à l'évaluation des dispositifs mis en place à l'égard des victimes d'infraction*, Rapport final, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, juillet 2007, 354 p. + annexes.
- N° 18 MAES E., i.s.m. het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen (DELTENRE, S. en VAN DEN BERGH, W.), *Strafbecijfering en -uitvoering in België anno 2006. Analyse van de actuele praktijk en voorstelling van enkele alternatieve denkpistes*, Onderzoeksnota, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, 26 september 2006, 37 p. + bijlagen.
- N° 17 MAES E., *Proeve van werklasmeting van de toekomstige strafuitvoeringsrechtbanken. Een simulatie-oefening op basis van data in verband met de strafuitvoeringspraxis tijdens het jaar 2004*, Onderzoeksnota, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, 13 december 2005 (met aanvulling d.d. 19 mei 2006: tabel in bijlage), 10 p. + bijlagen.

- N° 16b JONCKHEERE A., VANNESTE C. (dir.), *Onderzoek met betrekking tot de wetenschappelijke exploitatie van het gegevensbestand betreffende de justitiehuisen – SIPAR*, Eerste rapport (vertaling uit het Frans), Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, december 2006, 83 p.
- N° 16a JONCKHEERE A., VANNESTE C. (dir.), *Recherche relative à l'exploitation scientifique des bases de données existantes au sein des Maisons de justice – SIPAR*, Premier rapport, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, décembre 2006, 77 p.
- N° 15b RENARD B., VANNESTE C. (dir.), *Het statuut van de deskundige in strafzaken*, Eindrapport, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, december 2005, (gedeeltelijke vertaling, april 2006), 86 p.
- N° 15a RENARD B., VANNESTE C. (dir.), *Le statut de l'expert en matière pénale*, Rapport final de recherche, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, décembre 2005, 405 p.
- N° 14 GOOSSENS F., MAES E., DELTENRE S., VANNESTE C. (dir.), *Projet de recherche relatif à l'introduction de la surveillance électronique comme peine autonome/Onderzoeksproject inzake de invoering van het elektronisch toezicht als autonome straf*, Rapport final de recherche/Eindrapport, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie/Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Bruxelles/Brussel, octobre/oktober 2005, 204 p. + bijlagen/annexes.
- N° 13 DAENINCK P., DELTENRE S., JONCKHEERE A., MAES E., VANNESTE C. (dir.), *Analyse des moyens juridiques susceptibles de réduire la détention préventive/Analyse van de juridische mogelijkheden om de toepassing van de voorlopige hechtenis te verminderen*, Rapport final de recherche/Eindrapport, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie/Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Bruxelles/Brussel, mars/maart 2005, 367 p.
- N° 12 RENARD B., DELTENRE S., *L'expertise en matière pénale – Phase 1: Cartographie des pratiques*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Rapport final de recherche, Bruxelles, juin 2003, 138 p. + annexes.
- N° 11 DELTENRE S., MAES E., *Analyse statistique sur base de données de condamnations: plus-value et applications concrètes/Statistische analyse aan de hand van de veroordelingsgegevens: meerwaarde en praktijkvoorbeeld*, Notes de recherche/Onderzoeksnota's, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie/Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Bruxelles/Brussel, 2000-2002.
- N° 10 MAES E., *Studie van de evolutie van de gedetineerdenpopulatie volgens misdrijfcategorie (1980-1998)*, Onderzoeksnota, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, september 2001, 15 p. + bijlagen.
- N° 9 DELTENRE S., MAES E., *Effectmeting van enkele mogelijke wetswijzigingen op het vlak van de voorlopige hechtenis/Simulations de l'impact de quelques modifications législatives en matière de détention préventive*, Onderzoeksnota's/Notes de recherche, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Brussel/Bruxelles, 2001.
- N° 8b VANNESTE C., *De beslissingen genomen door de parketmagistraten en de jeugdrechters ten aanzien van delinquent minderjarigen*, Eindrapport (vertaling), Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, dec. 2001, 206 p. + bijlagen.

- N° 8a VANNESTE C., *Les décisions prises par les magistrats du parquet et les juges de la jeunesse à l'égard des mineurs délinquants*, Rapport final de recherche, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, juin 2001, 205 p. + annexes.
- N° 7 RENARD B., *L'usage du polygraphe en procédure pénale; analyse procédurale, Note d'étude – Partie III de l'avis pour le Ministre de la Justice et le Collège des Procureurs généraux sur l'usage du polygraphe en procédure pénale belge*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, septembre 2000, 59-80 p.
- N° 6 MAES E., DUPIRE V., TORO F., VANNESTE C. (dir.), *De V.I.-commissies in actie. Onderzoek naar de werking van de in het kader van de nieuwe V.I.-wetgeving (wetten van 5 en 18 maart 1998) opgerichte commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling/Les commissions de libération conditionnelle en action. Recherche sur le fonctionnement des commissions de libération conditionnelle créées dans le cadre de la nouvelle réglementation sur la libération conditionnelle (lois des 5 et 18 mars 1998)*, Eindrapport/Rapport final de recherche, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Brussel/Bruxelles, augustus/août 2000, 355 p. + bijlagen/annexes.
- N° 5 MORMONT, C. (DIR.), VANNESTE, C. (DIR.), TORO, F., MARSDEN, E., SNIJDERS, J., *Etude comparative dans les 15 pays de l'Union Européenne relative au statut et modalités de l'expertise des personnes présumées ou avérées abuseurs sexuels*, Rapport final de la recherche co-financée par la Commission Européenne et le Ministère de la Justice belge, Programme européen STOP, Université de Liège et Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, octobre 1999, 192 p. + résumés en néerlandais (11 p.) et anglais (11 p).
- N° 4 RENARD B., VANDERBORGHT J., *Recherche Proactive, révélateur d'une approche nouvelle? Etude relative à la recherche proactive dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée Proactieve Recherche, exponent van een vernieuwde aanpak? Onderzoek naar de proactieve recherche in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie/Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Rapport final de recherche/Eindrapport, Bruxelles/Brussel, septembre/september 1999, 386 p.
- N° 3 SNACKEN S. (dir.), DELTENRE S., RAES A., VANNESTE C., VERHAEGHE P., *Recherche qualitative sur l'application de la détention préventive et de la liberté sous conditions/Kwalitatief onderzoek naar de toepassing van de voorlopige hechtenis en de vrijheid onder voorwaarden*, Rapport final de recherche/Eindrapport, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie/Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie/Vrije Universiteit Brussel, Bruxelles/Brussel, 1999, 244 p.
- N° 2 SNACKEN S. (dir.), DE BUCK K., D'HAENENS K., RAES A., VERHAEGHE P., *Onderzoek naar de toepassing van de voorlopige hechtenis en de vrijheid onder voorwaarden*, Eindrapport, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie/Vrije Universiteit Brussel, Brussel, 1997, 174 p.
- N° 1 DE BUCK K., D'HAENENS K., *Electronic Monitoring*, Studienota, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, 1996, 40 p.

Direction Opérationnelle de Criminologie
Operationele Directie Criminologie

TOUR DES FINANCES/FINANCIETOREN
7^{ème} étage / 7de verd. – bte/bus 71

Bd du Jardin Botanique / Kruidtuinlaan 50
B-1000 Bruxelles/Brussel