

INESAC

Les sanctions administratives communales, source d'inégalité ?
Gemeentelijke administratieve sancties als bron van ongelijkheid?

Recommandations
Aanbevelingen

26/06/2025



Recommandations

Aanbevelingen

Constats

- Les groupes les plus visibles dans l'espace public – comme les personnes en situation de précarité, les jeunes de certains quartiers ou les minorités racisées – sont souvent plus exposés aux contrôles et aux sanctions.
- Ces constats invitent à interroger les effets différenciés des SAC, tant dans leur conception que dans leur application concrète, et à identifier les risques de discriminations systémiques.
- Nous proposons une série de recommandations, en vue d'alimenter une réflexion collective avec les acteur·ices de terrain, les autorités locales et les décideur·euses politiques.
- L'objectif est de soutenir une évolution des pratiques et du cadre normatif afin de limiter les effets discriminatoires potentiels du dispositif et de garantir une application plus équitable des SAC.

Bevindingen

- *Groepen die het meest zichtbaar zijn in de openbare ruimte – zoals mensen in een precaire situatie, jongeren uit bepaalde wijken of etnisch-rationale minderheden – vaker onderworpen zijn aan controles en sancties.*
- *Deze bevindingen nodigen uit tot een kritische reflectie over de gedifferentieerde effecten van GAS, zowel in hun ontwerp als in hun concrete toepassing, en tot het identificeren van risico's op systemische discriminatie.*
- *We stellen een reeks aanbevelingen voor om een collectieve reflectie te voeden met terreinactoren, lokale overheden en beleidsmakers.*
- *Het doel is om een evolutie van praktijken en het normatieve kader te ondersteunen, om de mogelijke discriminerende effecten van het GAS-systeem te beperken en een eerlijkere toepassing ervan te garanderen.*

Recommandations

Aanbevelingen

Les recommandations sont structurées en quatre axes complémentaires, conçus pour prévenir les inégalités et discriminations systémiques, tout en renforçant la cohérence sociale, juridique et institutionnelle du dispositif SAC :

- 1) Conditions matérielles** : pour adapter les réponses aux réalités de précarité et d'exclusion sociale, et éviter de sanctionner des situations de vulnérabilité ;
- 2) Égalité devant la loi** : pour garantir une application juste, cohérente et proportionnée des sanctions, indépendamment du lieu, du profil ou du statut social des personnes concernées ;
- 3) Gouvernance** : pour renforcer la transparence, l'accessibilité et l'impartialité du dispositif, et prévenir les biais institutionnels ou procéduraux ;
- 4) Évaluation** : pour assurer un suivi rigoureux des effets du dispositif, identifier les inégalités structurelles et renforcer la vigilance face aux risques de discriminations dans son application.

De aanbevelingen zijn gestructureerd rond vier complementaire assen, ontworpen om systemische ongelijkheden en discriminaties te voorkomen, terwijl ze de sociale, juridische en institutionele coherentie van het GAS-systeem versterken:

- 1) Materiële omstandigheden**: om het systeem aan te passen aan realiteiten van armoede en sociale uitsluiting, en om te vermijden dat kwetsbare groepen bestraft worden;
- 2) Gelijkheid voor de wet**: om een eerlijke, coherente en evenredige toepassing van sancties te waarborgen, ongeacht de plaats, het profiel of de sociale status van de personen;
- 3) Bestuur**: om de transparantie, toegankelijkheid en onpartijdigheid van het systeem te versterken en institutionele of procedurele vooroordelen te voorkomen;
- 4) Evaluatie**: om een nauwgezette opvolging van de effecten van het systeem te verzekeren, structurele ongelijkheden te identificeren en waakzaamheid tegenover discriminaties in de toepassing te versterken.

Recommandations *Aanbevelingen*

Axes

- 1) Conditions matérielles
- 2) Égalité devant la loi
- 3) Gouvernance
- 4) Évaluation

- Chaque axe est décliné selon **trois niveaux d'intervention** :
 - a) **Normatif** (cadre juridique et réglementaire) ;
 - b) **Politique communale** (gestion locale) ;
 - c) **Application concrète** (pratiques des acteur·ices communaux·ales impliqué·es).
- Cette structuration vise à fournir des **balises concrètes** et articulées, construites à partir des **observations** de terrain, tout en valorisant des exemples de **bonnes pratiques** communales déjà existantes.

Assen

- 1) *Materiële omstandigheden*
- 2) *Gelijkheid voor de wet*
- 3) *Bestuur*
- 4) *Evaluatie*

- *Elke as wordt uiteengezet volgens **drie interventieniveaus**:*
 - a) **Normatief** (*juridisch en regelgevend kader*);
 - b) **Lokaal bestuur**;
 - c) **Toepassing** (*praktijken van de betrokken gemeentelijke actoren*).
- *Deze structuur heeft tot doel **concrete en samenhangende richtsnoeren** te bieden, opgebouwd op basis van **terreinobservaties**, met aandacht voor bestaande **goede gemeentelijke praktijken**.*



Recommandations

Aanbevelingen

Axe 1 – Conditions matérielles

Objectif : Tenir compte des situations de vulnérabilité des personnes sanctionnées.

- Certaines infractions SAC visent des comportements directement liés à des situations de précarité ou d'exclusion sociale (ex. : l'abandon de déchets, les mictions sur la voie publique, le fait de dormir à l'extérieur, la consommation d'alcool ou l'occupation prolongée de l'espace public).
- Ces comportements relèvent souvent d'un manque d'alternatives concrètes et ne devraient pas être assimilés à des incivilités volontaires.
- Il est donc essentiel d'adapter la réponse administrative à ces réalités.

As 1 – Materiële omstandigheden

Doelstelling: Rekening houden met kwetsbarheidsituaties van gesanctioneerden.

- *Sommige GAS-overtredingen zijn rechtstreeks gerelateerd aan precair of uitgesloten gedrag (bv. afval achterlaten, openbare urineren, slapen buiten, alcoholgebruik, langdurige bezetting openbare ruimte).*
- *Deze gedragingen vloeien vaak voort uit het ontbreken van alternatieven en mogen niet gelijkgesteld worden met opzettelijke onbeleefdheid.*
- *Het is essentieel om de administratieve aanpak af te stemmen op deze realiteiten.*



Recommandations *Aanbevelingen*

Axe 1 – Conditions matérielles

a) Normatif

Supprimer les SAC visant des comportements de survie (mendicité, miction, campement, fouille dans les déchets, consommation de substances en contexte d'assuétude), ou à défaut, appliquer des amendes symboliques.

b) Politique communale

Développer ou renforcer les infrastructures publiques de qualité et gratuites (ou à coût symbolique), répondant aux besoins fondamentaux.

c) Application concrète

Former les acteurs communales aux réalités de la précarité, du sans-logement, de l'assuétude et de la précarité hydrique et des formes d'exclusion sociale, afin de garantir une application proportionnée et contextualisée des SAC.

As 1 – Materiële omstandigheden

a) Normatief

GAS schrappen voor overlevingsgedrag (bedelarij, urineren, kamperen, ophaling, substantiegebruik in context van verslaving), of anders, leg symbolische boetes op.

b) Lokaal bestuur

Gratis (of symbolisch betaalbare), publieke voorzieningen ontwikkelen of versterken, om in basisbehoeften te voorzien.

c) Toepassing

Gemeentelijke actoren trainen in de realiteit van precare situaties, dakloosheid, verslaving en sociale uitsluiting om een proportionele en contextbewuste toepassing van GAS te waarborgen.

Recommandations

Aanbevelingen

Axe 2 – Égalité devant la loi

Objectif : Réduire les biais dans le traitement des infractions et garantir une égalité d'accès à la procédure, quel que soit le profil ou le lieu d'infraction ou de résidence.

- Les pratiques SAC varient fortement d'une commune à l'autre, tant dans les règlements que dans les seuils de tolérance ou les montants des amendes appliqués.
- Cette hétérogénéité peut entraîner des inégalités de traitement, notamment selon le lieu de résidence ou celui où l'infraction est constatée ou encore selon le profil des personnes concernées.
- Certaines dispositions ou pratiques peuvent également cibler indirectement des groupes vulnérables comme les personnes précaires, jeunes ou racisées.

As 2 – Gelijkheid voor de wet

Doelstelling: Verminderen van vooroordelen in strafuitvoering en garanderen van gelijke toegang tot procedure, ongeacht profiel of locatie van overtreding of woonplaats.

- *GAS-praktijken verschillen sterk tussen gemeenten, zowel in regelgeving, tolerantiegrenzen als boetebedragen.*
- *Deze heterogeniteit kan leiden tot ongelijke behandeling, op basis van woonplaats of profiel.*
- *Sommige bepalingen richten zich indirect op kwetsbare groepen.*



Recommandations *Aanbevelingen*

Axe 2 – Égalité devant la loi

a) Normatif ou communal

Clarifier les notions d'incivilité, nuisance, atteinte à l'ordre public.

Procéder à un audit des RGP

Prévoir une modulation des amendes en fonction de la capacité de paiement

Garantir le droit à la présence dans l'espace public, indépendamment de l'origine, du comportement en groupe ou du quartier fréquenté.

Elaborer un modèle de RGP simplifié pour les infractions les plus courantes

c) Application concrète

Encourager les droits de la défense et la médiation

Faciliter l'accès à l'inst

Tenir compte des réalités matérielles dans le choix des sanctions

As 2 – Gelijkheid voor de wet

a) Normatief of lokaal bestuur

Duidelijke definities introduceren voor begrippen als “overlast” en “inbreuk op de openbare orde”

Een audit op AGP's uitvoeren

Bepalen dat boetes kunnen worden aangepast aan de draagkracht

Het recht garaderen om aanwezig te zijn in de openbare ruimte, ongeacht afkomst, groepsgedrag of buurt.

Een vereenvoudigd AGP-model opstellen voor de meest voorkomende overtredingen.

c) Toepassing

Het recht op verdediging en bemiddeling aanmoedigen

De toegang tot gerechtelijke procedures vergemakkelijken

Bij de keuze van sancties rekening houden met de materiële realiteit

Recommandations

Aanbevelingen

Axe 3 – Gouvernance

Objectif :

Renforcer la transparence, l'accessibilité et l'impartialité du dispositif SAC

3.1 Accès à l'information et à la justice

- L'absence d'information claire, accessible et compréhensible limite la capacité des personnes concernées à comprendre les règles, à anticiper les sanctions et à exercer leurs droits.
- Ces obstacles sont particulièrement marqués pour les publics en situation de vulnérabilité : illettrisme, fracture numérique, barrière linguistique, isolement social, etc.

As 3 – Bestuur

Doelstelling:

Versterk transparantie, toegankelijkheid en onpartijdigheid van het GAS-systeem.

3.1 Informatie en toegang tot recht

- *Het gebrek aan duidelijke, toegankelijke en begrijpelijke informatie beperkt het vermogen van de betrokken personen om de regels te begrijpen, te anticiperen op sancties en hun rechten uit te oefenen.*
- *Deze belemmeringen zijn bijzonder groot voor kwetsbare groepen: analfabetisme, digitale kloof, taalbarrières, sociaal isolement, enz.*



Recommandations

Aanbevelingen

Axe 3 – Gouvernance

3.1 Accès à l'information et à la justice

a) Normatif

Définir des standards minimaux d'accessibilité
Préserver et renforcer les caractéristiques fondamentales du dispositif SAC : proximité, accessibilité, simplicité

b) Politique communale

Renforcer les partenariats avec les structures de première ligne pour accompagner les personnes dans la compréhension et la gestion de leur dossier SAC.

c) Application concrète

Former les acteurs communales aux réalités sociales (illettrisme, analphabétisme, précarité numérique, diversité linguistique et culturelle)

Coconstruire des supports explicatifs visuels, simplifiés et multilingues (site web, infographies, vidéos, fiches illustrées avec pictogrammes).

As 3 – Bestuur

3.1 Informatie en toegang tot recht

a) Normatief

Minimumstandaarden voor toegankelijkheid definiëren

Behoud en versterk de kernkwaliteiten van GAS behouden e, versterken: nabijheid, toegankelijkheid, eenvoud

b) Lokaal bestuur

Samenwerking met eerstelijnsorganisaties versterken ter ondersteuning bij GAS-procedures.

c) Toepassing

Gemeentelijke actoren trainen in laaggeletterdheid, digitale uitsluiting, taal/cultuurdiversiteit.

Meetalige en vereenvoudigde visuele handles (infographics, video's, pictogrammen) ontwikkelen in co-creatie met eerstelijnsactoren.

Recommandations

Aanbevelingen

Axe 3 – Gouvernance

Objectif : Renforcer la transparence, l'accessibilité et l'impartialité du dispositif SAC

3.2 Conflits d'intérêts et impartialité institutionnelle

- Le cumul, par les communes, des fonctions de législateur, d'autorité de constat, d'instruction, de médiation et de perception des amendes soulève des risques de partialité.
- Ces risques sont accrus par la pression financière liée aux recettes SAC et par l'externalisation croissante à des prestataires privés (ex. : caméras ANPR pour zones semi-piétonnes).

As 3 – Bestuur

Doelstelling: Versterk transparantie, toegankelijkheid en onpartijdigheid van het GAS-systeem.

3.2 Belangenverstremgeling & institutionele impartialiteit

- *Het feit dat lokale overheden de functies van wetgever, vaststeller, sanctionerende ambtenaar, bemiddelaar en verzamelaar van boetes combineren, verhoogt het risico op partijdigheid.*
- *Deze risico's worden vergroot door de financiële druk in verband met de GAS-inkomsten en door de toenemende uitbesteding aan particuliere dienstverleners (bijv. ANPR-camera's voor semi-voetgangersgebieden).*

Recommandations *Aanbevelingen*

Axe 3 – Gouvernance

3.2 Conflits d'intérêts et impartialité institutionnelle

a) Normatif

Réorganiser certains volets des SAC à un niveau supra-communal (provincial ou fédéral)

Interdire le cumul entre une taxe et une SAC pour un même fait, et proscrire les taxes

Encadrer strictement le recours à des prestataires privés.

b) Politique communale

Détacher l'application des SAC de tout objectif budgétaire

Développer des outils numériques mutualisés (ex. : deliberations.be).

c) Application concrète

Promouvoir une lecture qualitative des chiffres SAC

As 3 – Bestuur

3.2 Belangenverstrengeling & institutionele impartialiteit

a) Normatief

Bepaalde GAS-functies op supra-gemeentelijk niveau (provinciaal/federaal) brengen

De ophoping van belasting & GAS voor hetzelfde feit verbieden (en belastingen vermijden).

Het gebruik van privé dienstverleners strikt beperken

b) Lokaal bestuur

GAS-uitvoering ontkoppelen van budgettaire doelstellingen

Publiek gecontroleerde digitale werkmiddelen ontwikkelen (bv. deliberations.be).

c) Toepassing

Een kwalitatieve interpretatie van GAS-statistieken bevorderen

Recommandations

Aanbevelingen

Axe 4 – Évaluation

Objectifs : Assurer un suivi rigoureux des effets du dispositif SAC et renforcer la vigilance face aux risques de discriminations dans son application.

- L'évaluation du dispositif SAC reste aujourd'hui largement insuffisante.
- Les données disponibles sont souvent fragmentaires, non harmonisées entre communes, et difficilement exploitables pour identifier d'éventuelles inégalités structurelles ou discriminations dans l'application des sanctions.
- Cette opacité nuit à la transparence, limite la capacité d'ajustement des politiques publiques et affaiblit la confiance des citoyen·nes dans le système.

As 4 – Evaluatie

Doelstelling: Zorg voor nauwgezet opvolgen van GAS-effecten en versterk waakzaamheid tegenover discriminatierisico's.

- *Huidige GAS-evaluatie is onvoldoende*
- *Data is gefragmenteerd, niet geharmoniseerd en moeilijk bruikbaar voor het detecteren van structurele ongelijkheden.*
- *Deze ondoorzichtigheid schaadt transparantie, belemmert beleidsturing en ondermijnt burgersvertrouwen.*



Recommandations *Aanbevelingen*

Axe 4 – Évaluation

a) Normatif

- Harmoniser les catégories d'infractions SAC
- Intégrer les dimensions sociales et les droits fondamentaux dans l'évaluation quinquennale
- Mettre en place une procédure standardisée de signalement des discriminations

b) Politique communale

- Créer un observatoire des SAC
- Elaborer des indicateurs d'impact social
- Veille interne sur les risques de discrimination

c) Application concrète

- Assurer un suivi des signalements de discrimination
- Encourager les retours d'expérience

As 4 – Evaluatie

a) Normatief

- GAS-overtredingscategorieën harmoniseren*
- Sociale dimensies & fundamentele rechten in vijfjaarlijkse evaluatie integreren*
- Een standaardprocedure voor discriminatiemeldingen implementeren*

b) Lokaal bestuur

- Een observatoria voor GAS-opvolging creëren*
- Indicatoren voor sociale impact ontwikkelen*
- Een intern meldsysteem instellen voor discriminatierisico's*

c) Toepassing

- Discriminatiemeldingen opvolgen*
- Feedback tussen actoren bevorderen*

