



NOTE DE SYNTHÈSE

INÉGALITÉS LIÉES AUX SANCTIONS ADMINISTRATIVES COMMUNALES « INESAC »

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



Les **sanctions administratives communales (SAC)** sont devenues un instrument central de gestion des « incivilités » à l'échelle locale, en matière de stationnement, de déchets ou de rassemblements dans l'espace public notamment. Toutefois, leur mise en œuvre soulève des questions quant aux **risques d'inégalités de traitement et de discriminations**¹, en particulier à l'égard des publics les plus vulnérables.

Ces enjeux sont explorés dans le cadre du projet de recherche **INESAC** (« INÉgalités et Sanctions Administratives Communales »), initié par **Unia** et mené par l'Université libre de Bruxelles (**ULB**) via l'Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire (**IGEAT**) et le Centre de droit public et social (**CDPS**). L'étude adopte une approche interdisciplinaire croisant droit et sciences sociales.

Elle s'articule autour de trois volets complémentaires :

1. Une **analyse juridique** de la loi SAC et de quarante-deux règlements communaux belges ;
2. Une **analyse qualitative** a été principalement menée dans cinq communes (deux en Flandre, deux en Wallonie et une à Bruxelles), à partir d'entretiens avec divers acteurs impliqués dans la mise en œuvre des SAC ;
3. Une **analyse quantitative** des profils socio-économiques des personnes sanctionnées, à partir de dossiers SAC issus de sept communes (deux en Flandre, trois en Wallonie, deux en Région de Bruxelles-Capitale) et d'une province wallonne.

Cette synthèse présente les principaux résultats de la recherche et formule des recommandations tantôt concrètes et directement opérationnelles pour les différents niveaux de pouvoir concernés par la problématique, tantôt plus diffuses et susceptibles à moyen et long terme d'alimenter, à partir de la politique SAC, une réflexion continue destinée à fonder une régulation de l'espace public et de ses usages socialement plus équitable.

1. Analyse juridique du régime général des SAC et des normes communales

Les SAC, régies par une loi de 2013 et ancrées dans les règlements généraux de police (RGP), couvrent un **large éventail de comportements du quotidien** (stationnement, dépôt de déchets, rassemblements, etc.). Elles constituent ainsi un outil de gestion sociale à large spectre, potentiellement applicable à tous les citoyens et citoyennes.

Malgré des contextes locaux variés (urbain, rural, touristique, universitaire), une **convergence des infractions visées par les RGP** traduit des enjeux communs de maintien de

1 En Belgique, au niveau fédéral, la [loi antidiscrimination](#), la [loi antiracisme](#) et la [loi genre](#) distinguent :

- la discrimination directe, lorsqu'une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable, sur base de son sexe ou de son genre, de sa langue, son âge, son orientation sexuelle, son état civil, sa naissance, sa fortune, ses convictions religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales, son état de santé, son handicap, ses caractéristiques physiques ou génétiques, son origine ou sa condition sociale.
- la discrimination indirecte, lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner, par rapport à d'autres personnes, un désavantage particulier pour des personnes caractérisées par l'un des critères mentionnés ci-dessus.

l'ordre public. Certaines initiatives d'**harmonisation**, notamment en Région bruxelloise ou dans certaines zones de police, démontrent qu'un **socle normatif minimal partagé** est envisageable sans compromettre l'**autonomie communale**.

Cependant, des **disparités importantes** subsistent, notamment quant à l'**âge d'application aux personnes mineures** ou quant à certaines dispositions spécifiques, nuisant à la **lisibilité** et à la **prévisibilité du droit**, et pouvant générer des **inégalités de traitement**.

Par ailleurs, certaines interdictions – relatives aux rassemblements, campements, à la mendicité, et à la consommation d'alcool – **ciblent indirectement des situations de précarité**, sans que leur lien avec l'ordre public soit juridiquement démontré. Ce glissement normatif semble davantage sanctionner la **visibilité sociale de la précarité** que des atteintes réelles à l'ordre public. Bien que certaines de ces dispositions soient rarement mises en œuvre (« **normes dormantes** »), elles restent **juridiquement mobilisables** selon les choix politiques du moment, et peuvent donner lieu à des **dérives sécuritaires**, particulièrement en contexte urbain ciblant ainsi de manière disproportionnée des publics vulnérables, tels que les personnes sans chez soi ou les jeunes.

Recommandations clés pour un cadre juridique plus juste et cohérent :

- **Délimiter strictement la notion d'ordre public**, en la recentrant sur ses fondements légaux, et éviter les extensions floues ou subjectives ;
- **Clarifier les notions floues** (« nuisance », « comportement dérangeant ») pour éviter les interprétations arbitraires ;
- **Abroger ou modifier les règlements** à fort potentiel **stigmatisant ou discriminatoire**, notamment celles visant des comportements liés à la précarité ;
- **Renforcer l'accès aux droits** via une meilleure information, des dispositifs simplifiés de contestation et de médiation, notamment pour les publics vulnérables ;
- **Harmoniser** les règlements communaux par un **socle normatif minimal commun**, garantissant cohérence et lisibilité ;
- **Protéger les personnes mineures** en supprimant l'application des SAC à leur encontre, ou à défaut en harmonisant l'âge minimal à 16 ans et en privilégiant des mesures alternatives adaptées ;
- Maintenir une **vigilance démocratique** pour prévenir toute dérive sécuritaire liée aux dispositions « dormantes ».

2. Analyse qualitative de la mise en ŒUVRE des SAC

L'analyse de terrain a été menée au moyen d'entretiens réalisés avec une diversité d'acteurs·ices impliquées dans la mise en œuvre des SAC : fonctionnaires sanctionneurs·ices, agent·es communaux·ales, de prévention, de police administrative, médiateur·ices, ainsi que des avocat·es, des travailleur·euses sociaux·ales et des représentant·es d'associations de jeunesse et de défense des droits. Ces entretiens ont principale-

ment été conduits dans deux communes flamandes, deux communes wallonnes et une commune bruxelloise, tout en intégrant des contributions d'autres acteurs·ices (fonctionnaires, militant·es, responsable financier, personnel de société privée, etc.).

Cette analyse révèle que **l'application des SAC s'inscrit dans des dynamiques sociales et territoriales marquées par des inégalités structurelles**. Loin d'être neutre, le dispositif **tend à renforcer les vulnérabilités existantes**, en particulier dans les quartiers populaires.

Le **terme « incivilité »**, souvent utilisé sans définition claire dans les RGP, légitime de fait des formes de contrôle différencié et participe à invisibiliser les déterminants sociaux des comportements incriminés. De plus, les infractions liées à la gestion des déchets reflètent plus des **contextes socio-économiques complexes** que des comportements individuels déviants, ce qui interroge l'**efficacité** des sanctions. Enfin, la territorialisation des contrôles, concentrés dans certains « hotspots » urbains, peut de plus alimenter une stigmatisation de certains espaces, renforçant un sentiment d'injustice auprès de leurs habitant·es.

De fait, certains groupes apparaissent particulièrement exposés aux SAC :

- **Les personnes sans chez-soi**, sujettes à des sanctions liées à la mendicité ou à la consommation d'alcool, peuvent subir une **exclusion renforcée**, voire une **criminalisation de pratiques de survie face à la grande précarité** ;
- **Les jeunes, notamment racisés**, peuvent initier des **trajectoires de marginalisation** et nourrir une **défiante envers les institutions (police, justice et autorité communales) suite à une première SAC** ;
- **Les publics précaires** rencontrent des **obstacles majeurs d'accès à la défense** et subissent une **lourde charge financière**, pesant sur leur insertion sociale.

Enfin, la délégation de certaines fonctions à des acteurs privés (p. ex. logiciels de traitement ou surveillance automatisé) soulève des **enjeux de transparence et de marchandisation du contrôle social**.

Recommandations clés (pour comprendre les effets différenciés et renforcer l'équité des applications locales) :

- **Former les acteur·ices communaux·les** aux réalités sociales pour une application contextualisée et proportionnée ;
- **Éviter les sanctions** lorsque le comportement résulte d'un **manque d'alternative réelle** (mendicité, campement, mictions, consommation d'alcool) ;
- **Clarifier les notions vagues** (ex. : « incivilité », « comportement irrespectueux ») pour prévenir les abus d'interprétation ;
- **Renforcer l'information des justiciables et les voies de recours**, via des procédures accessibles, en particulier pour les personnes marginalisées ;

- **Réduire les barrières économiques à l'accès aux services de base**, par exemple via la distribution gratuite ou à tarif réduit de sacs poubelles.
- **Renforcer l'accompagnement** des publics vulnérables en simplifiant les procédures et garantissant l'accès effectif à la médiation ;
- **Créer des registres anonymisés** de signalements de discrimination, accessibles aux citoyens et associations, pour alimenter une veille démocratique ;
- Préserver l'**intérêt général** en évitant la délégation des fonctions répressives à des acteurs privés et en assurant **transparence** et **responsabilité publique**.

3. Analyse quantitative des profils socio-économiques des contrevenants

L'analyse quantitative des SAC a été réalisée à partir de données collectées auprès de sept communes (deux en Flandre, trois en Wallonie et deux en Région de Bruxelles-Capitale) et une province wallonne.

Elle permet de montrer que les catégories d'infraction SAC ne sont pas utilisées à la même fréquence sur le terrain : un peu moins de **80 %** relèvent de la catégorie arrêt et stationnement, **20 %** relèvent de la catégorie incivilités et **2 %** relèvent des infractions mixtes. Par ailleurs, la moitié des infractions incivilités concerne le non-respect des prescriptions relatives à la collecte des déchets ou dépôts clandestins.

Dans la pratique, donc, **13 catégories d'infractions recouvrent 89 % des sanctions effectivement infligées**. Ce constat justifie et appuie une recommandation générale consistant en une diminution du nombre d'infractions codifiées dans les RGP et suggère que les autorités communales se dotent d'un dispositif d'évaluation continue de la mise en œuvre de leur RGP.

On note aussi que **12 %** des dossiers SAC relèvent d'infractions à **potentiel discriminatoire** (se soulager dans l'espace public, consommation d'alcool sur la voie publique et refus d'obtempérer aux injonctions des agents).

Par ailleurs, l'analyse met en évidence une sur-représentation de certains **profils** parmi les personnes sanctionnées, à savoir :

- les **hommes** ;
- les personnes de **moins de 45 ans** ;
- les personnes de **nationalité étrangère** ;
- les **locataires** ;
- les personnes ayant **moins d'espace par occupant dans leur logement** ;
- les personnes avec un **faible niveau d'instruction** ;
- les personnes **inactives (étudiantes ou sans emploi)**.

Enfin, l'analyse permet de souligner que les **personnes à bas revenus** sont proportionnellement plus susceptibles d'être sanctionnés. De plus, les infractions sont majoritairement constatées dans des **quartiers de standing socio-économique faible ou moyen**, caractérisés par une population **jeune sans enfants, avec un fort taux de mobilité résidentielle**.

Ces éléments suggèrent que l'exposition aux amendes SAC est étroitement liée à des formes de vulnérabilité sociale et résidentielle, en cohérence avec l'hypothèse que des conditions de vie contraignantes – notamment un espace privé restreint – peuvent accroître la présence dans l'espace public et, par conséquent, le risque de sanction.

Recommandations-clés (pour objectiver les inégalités sociales et territoriales) :

- **Envisager une modulation des amendes selon la capacité de paiement.**
- **Harmoniser la production et la mise à disposition de données** désagrégées (âge, genre, origine, lieu, statut socio-économique, en conformité avec le RGPD) à l'échelle communale, de manière à permettre une évaluation exhaustive du dispositif.
- **Évaluer l'impact social** des sanctions pour mieux orienter les politiques.

Conclusion

L'analyse menée dans le cadre du projet INESAC met en lumière les risques d'inégalités et de discriminations, tant dans la conception des règlements que dans la mise en œuvre concrète des SAC. En tant qu'outil de régulation de l'espace public, le dispositif SAC soulève des enjeux fondamentaux de justice sociale, d'égalité devant la loi et de respect des droits.

Ce travail appelle à un véritable changement de paradigme : il ne s'agit pas seulement d'améliorer l'efficacité du dispositif, mais de garantir qu'il soit **juste, transparent, accessible et respectueux des droits de toutes et tous**. Cela implique :

- de **reconnaître les effets différenciés** des sanctions sur les publics vulnérables ;
- de **renforcer les garanties procédurales** et l'impartialité institutionnelle ;
- de développer des **outils de suivi rigoureux** pour identifier et corriger les biais discriminatoires ;
- et de promouvoir une **culture de prévention, de médiation et d'accompagnement**, plutôt que de répression.

Les recommandations formulées visent à soutenir Unia dans son rôle de veille et d'accompagnement, en encourageant une mobilisation conjointe des communes, des institutions régionales et fédérales, et des acteurs de terrain pour construire un dispositif SAC plus équitable et démocratique.