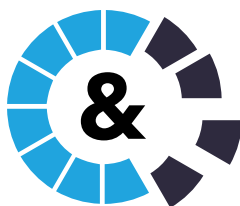


JUSTICE
JUSTITIE



SÉCURITÉ
VEILIGHEID

JUIN 2022 | #19 |

LA MÉDIATION
LOCALE, UNE TRÈS
VARIABLE ALTERNATIVE
AUX SANCTIONS
ADMINISTRATIVES
COMMUNALES

Sofie Gotelaere, Elodie Schils et Alexia Jonckheere



**MÉDIATION
LOCALE**

**SANCTIONS
ADMINISTRATIVES
COMMUNALES**

MÉDIATEURS

**FONCTIONNAIRES
SANCTIONNATEURS**

VICTIMES

LA MÉDIATION LOCALE, UNE TRÈS VARIABLE ALTERNATIVE AUX SANCTIONS ADMINISTRATIVES COMMUNALES

Si la majorité des infractions sont traitées par la voie pénale, certaines font l'objet d'un traitement administratif pouvant conduire à l'imposition de sanctions administratives. Au niveau des communes, ce sont des fonctionnaires sanctionneurs qui en sont chargés. Ils privilégient majoritairement les amendes administratives, tout en ayant parfois recours à une mesure alternative: la médiation locale. Le processus de médiation implique l'intervention d'un service de médiation ou d'un médiateur. En Belgique, une trentaine de médiateurs locaux sont ainsi subventionnés par le SPP Intégration sociale, dans le cadre de sa politique dite des Grandes Villes. La présente contribution rend compte d'une recherche ayant permis de documenter les pratiques de ces médiateurs, à travers les liens qu'ils entretiennent avec les autres acteurs participant à la mise en œuvre de la politique communale de répression des atteintes à la vie locale.

Les auteures remercient les deux évaluateurs anonymes pour la pertinence de leurs commentaires qui leur ont permis d'améliorer la présente contribution

Sofie GOTELAERE est titulaire d'un master en criminologie et en économie d'entreprise. En tant que chercheuse à la DO Criminologie de l'INCC, elle a mené une recherche sur les pratiques de médiation dans le cadre des sanctions administratives communales. Elle effectue actuellement un doctorat à la KU Leuven sur la prévention et le contrôle de la fraude financière et d'autres crimes économiques dans le milieu du sport.

Elodie SCHILS est chercheuse à la DO Criminologie de l'INCC ainsi qu'auprès de l'Université de Gand (Ugent). Elle a collaboré à différents projets de recherche traitant respectivement de l'évaluation de projets pilotes dans le cadre de la prise en charge des détenus consommateurs de drogues ainsi que des pratiques actuelles en termes de médiation locale dans le cadre de sanctions administratives communales.

Criminologue et juriste de formation, **Alexia JONCKHEERE** est chercheuse depuis 2004 à la DO Criminologie de l'INCC. Ses terrains de recherche s'articulent principalement autour de l'exécution des peines et mesures en milieu ouvert et, plus récemment, de la pénalité environnementale.



INTRODUCTION

Dès 1991, le Conseil de l'Europe soulignait le pouvoir considérable des autorités administratives en termes de sanctions¹. Ces instances sont extrêmement diverses et comprennent notamment le pouvoir communal, qui dispose de pouvoirs répressifs pour asseoir leurs compétences relatives à la sécurité et à la tranquillité des rues, à la propreté et à la salubrité des lieux publics. Les sanctions administratives communales (ci-après, les SAC) consistent principalement en des amendes administratives pouvant s'élever au maximum à 175 euros (pour les mineurs d'âge) ou 350 euros (pour les majeurs). Des mesures alternatives à ces amendes existent. Premièrement, la prestation citoyenne qui consiste en une formation ou une prestation non rémunérée. Deuxièmement, la médiation locale, qui sera au cœur de cet article et qui peut revêtir diverses formes et aboutir à une prestation non rémunérée, une indemnisation financière ou encore, la rédaction d'une lettre d'excuses.

Le législateur a instauré le dispositif des sanctions administratives locales par une première loi du 13 mai 1999². Il s'agissait alors de pallier les insuffisances de l'action pénale, en déchargeant le parquet d'une partie du contentieux qui lui était alors soumis et qu'il classait sans suite. Dans le même temps, le législateur dotait de la sorte les communes d'outils répressifs leur permettant de construire une politique locale, compte tenu des spécificités de leur territoire, sur la base du principe d'autonomie communale (Patouossa, 2016 ; Devroe, 2015 ; Van Gool, 2015 ; Jacobs & Masset, 2014 ; Raeymakers, 2011). L'introduction de la médiation comme mesure alternative à l'imposition d'une amende administrative date de 2004. Partant du constat que la sanction, aussi nécessaire qu'elle soit parfois, n'apporte pas toujours une réponse durable aux atteintes à la vie locale, 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'âge³. Concrètement, les médiateurs SAC sont responsables de la mise en œuvre de la médiation locale et sont subsidiés par le SPP Intégration sociale, qui finance actuellement une trentaine de médiateurs locaux actifs dans tout le pays.

La recherche qui nourrit la présente contribution a été menée à la demande et sur financement du SPP Intégration sociale. Partant du constat d'une absence de productions scientifiques sur les pratiques de médiation locale (celles-ci faisant principalement l'objet de productions administratives de type rapports

1 Voir la recommandation R(91) 1 du comité des ministres du 13 février 1991 relative aux sanctions administratives.

2 Différentes lois sont ensuite venues affiner le dispositif, la dernière datant du 24 juin 2013 (loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, ci-après loi SAC).

3 Article 18, §2, de la loi SAC. Les médiations liées à ce public n'ont toutefois pas été étudiées de façon privilégiée dans le cadre de la recherche.



d'activités), il importait au commanditaire de pouvoir réaliser un état des lieux des pratiques actuelles relatives à la procédure de médiation SAC. Ainsi, son implantation dans le paysage local et ses évolutions ont fait l'objet de notre recherche (identification des points forts et de ceux nécessitant un ajustement). Elle nous permet donc de documenter de façon inédite le processus de médiation locale, à travers les pratiques de ses principaux acteurs. Cette recherche a néanmoins été brève. Menée entre mars et décembre 2020, elle s'est déroulée en pleine crise sanitaire, ce qui a mis à l'épreuve les capacités d'adaptation des chercheurs et les a amenés à privilégier des méthodes en ligne de récolte de données. Dix-sept entretiens individuels ont ainsi été réalisés, avec divers acteurs impliqués de près dans la procédure relative aux SAC : médiateurs locaux, fonctionnaires sanctionneurs et magistrats du parquet, tant du nord que du sud du pays. Des entretiens collectifs (focus groupes) sont venus compléter les informations recueillies par les entretiens individuels : les deux premiers entretiens collectifs (l'un en français, l'autre en néerlandais) ont rassemblé un public homogène composé uniquement de médiateurs, tandis que les deux suivants ont réuni, aux côtés de médiateurs, des fonctionnaires sanctionneurs, magistrats du parquet et policiers, l'objectif étant d'identifier les points de vue des différents intervenants.

Si ces échanges ont assurément nourri la recherche menée et ont contribué à l'émergence des résultats présentés ci-dessous, le choix a été fait, dans le cadre de cet article, de ne pas mentionner explicitement le contenu de ces entretiens.

Par ailleurs, c'est moins le contenu des divers accords de médiation qui a été interrogé que les facteurs relationnels et organisationnels qui contribuent à la mobilisation de cette voie alternative de résolution des conflits locaux. Le trio au cœur du processus de médiation (médiateurs, fonctionnaires sanctionneurs et magistrats du parquet) fera l'objet d'une première partie, l'étude ayant permis d'observer comment leurs relations façonnent de manière différenciée le recours au dispositif et ses contours. Ce sont ensuite deux acteurs agissant en amont de la procédure qui seront mis en lumière, à savoir la police et les autorités locales. Ces dernières sont pleinement chargées de la politique répressive sur le territoire communal mais elles peuvent également contribuer de façon significative à positionner la médiation comme un outil de résolution des conflits et d'amélioration de la qualité de la vie sur ce même territoire⁴. Enfin, la place de la victime sera interrogée ; nous soulignerons comment elle a été quelque peu oubliée par le législateur et, ce faisant, est aujourd'hui susceptible d'être pénalisée par l'orientation administrative du traitement de l'infraction subie⁵.

4 Le terme générique d'autorités communales a été privilégié en l'espèce au vu de la diversité organisationnelle au niveau local et de l'attribution variable des compétences en matière de police et de politiques préventives.

5 Nous n'aborderons pas dans le cadre de la présente contribution les recommandations formulées à l'issue de l'étude, en renvoyant à ce sujet le lecteur au rapport de recherche (Gotelaere *et al.*, 2021), ainsi qu'aux auditions menées par la Commission de l'Intérieur de la Chambre dans le cadre de l'évaluation de l'application de la loi du 24 juin 2013 (voir en particulier le rapport du 10 janvier 2022, DOC 55 2414/001, faisant état notamment de la discussion autour du rapport de recherche de l'INCC).



1. UN TRIO AU CŒUR DU PROCESSUS DE MÉDIATION

C'est au fonctionnaire sanctionneur qu'il revient de proposer (ou non) une médiation locale, moyennant le respect de certaines conditions. Parmi celles-ci, on notera qu'il faut que la procédure de médiation soit prévue dans la réglementation communale, que le contrevenant marque son accord et qu'une victime ait été identifiée. Par ailleurs, la réussite du processus de médiation clôt la procédure administrative : lorsqu'elle est constatée par le fonctionnaire sanctionneur, il ne peut plus infliger d'amende administrative. Au vu de cette position centrale du fonctionnaire sanctionneur, nous commencerons par le présenter, avant d'aborder le travail du médiateur et enfin, d'exposer la position du parquet quand les infractions traitées par la voie administrative auraient pu l'être également par la voie pénale.

LE FONCTIONNAIRE SANCTIONNEUR

Le fonctionnaire sanctionneur est nommé par le conseil communal. Il peut exercer cette fonction pour une seule ou pour plusieurs communes. Par ailleurs, il peut relever du personnel communal ou être fonctionnaire provincial⁶. S'il ne peut être en même temps directeur financier communal, il peut cumuler ses responsabilités de fonctionnaire sanctionneur avec d'autres fonctions, notamment celle de secrétaire communal. Cela peut évidemment limiter sa disponibilité et son implication dans le processus des SAC.

Le fonctionnaire sanctionneur est informé des infractions à la vie locale, principalement grâce aux procès-verbaux établis par la police et aux constats dressés par les agents constatateurs⁷. Il jouit d'une autonomie décisionnelle, n'ayant aucune instruction à recevoir quant à d'éventuelles poursuites administratives. S'il décide de les entamer, il envoie un courrier recommandé au contrevenant, lui précisant les faits reprochés et ses droits procéduraux 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 sanctionneur est également tenu d'inviter le contrevenant à exposer oralement sa défense, sauf si l'amende administrative qu'il envisage n'excède pas 70 euros⁸. A partir du constat de l'infraction, il bénéficie d'un délai limité pour décider de l'éventuelle sanction⁹ (amende administrative ou mesure alternative).

6 Pour l'ensemble des conditions de nomination à la fonction de fonctionnaire sanctionneur, voir 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.

7 Les agents constatateurs sont des agents communaux chargés de constater, poursuivre et réprimer des infractions au règlement général de police pouvant faire l'objet d'une sanction administrative communale. Ils sont qualifiés pour dresser des constats mais ne bénéficient pas des mêmes compétences que les agents de police en la matière. De même, en raison de la multiplication des infractions à caractère environnemental (par exemple, des dépôt clandestins d'immondices), celles-ci font souvent office de matière prioritaire pour ces agents.

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

9 Le fonctionnaire sanctionneur bénéficie d'un délai de 6 mois à partir du constat de l'infraction (ou de 12 mois en cas de prestation citoyenne ou de médiation locale) pour prendre une décision concernant la suite du dossier.



Malgré l'indépendance dont il jouit par principe dans l'exercice de ses fonctions, force est de constater que le fonctionnaire sanctionnateur peut être perméable aux enjeux communaux, *a fortiori* s'il est fonctionnaire communal. Dans le budget des communes, les recettes émanant des amendes administratives sont anticipées¹⁰, ce qui est de nature à influencer ses choix, par exemple en privilégiant l'imposition d'une amende administrative au détriment d'une médiation locale ou en sollicitant des services de police davantage de procès-verbaux en matière de stationnement¹¹. Selon les dires des médiateurs rencontrés, il semblerait que les mesures alternatives soient perçues par les fonctionnaires sanctionneurs comme relativement complexes, chronophages et moins avantageuses financièrement puisqu'elles ne génèrent aucune recette pour la commune. La politique répressive locale risque alors d'être guidée par des impératifs budgétaires, au détriment des objectifs ayant présidé à la création du dispositif, à savoir le maintien de l'ordre et la lutte contre les incivilités mais également, la restauration du tissu social.

LE MÉDIATEUR

Le médiateur agit sur saisie du fonctionnaire sanctionnateur qui lui confie alors le processus de médiation. Son indépendance à l'égard du fonctionnaire sanctionnateur est garantie par la loi : il ne peut travailler sous sa direction ou être évalué par lui¹². Concrètement, quand il reçoit un dossier, le médiateur adresse un courrier d'information au contrevenant et, dans certains cas, à la victime, par lequel il les informe sur la procédure de médiation – et notamment sur son caractère gratuit et facultatif – ainsi que sur les issues possibles. Un délai de 15 jours est alors laissé au contrevenant pour se manifester¹³. S'il répond favorablement, un entretien sera organisé, si possible en présence des deux parties. Le médiateur examinera avec elles si un accord peut être trouvé et, à l'issue du processus, il en constatera la réussite ou l'échec. Si le contrevenant ne se manifeste pas endéans le délai imparti ou s'il refuse de s'engager dans le processus, l'échec de la médiation sera acté. Dans tous les cas, le médiateur enverra un rapport au fonctionnaire sanctionnateur. Tout au long du processus, le médiateur veille à respecter les principes suivants : libre consentement des parties, confidentialité, transparence, neutralité et indépendance, au sens où le mé-

10 En vertu de l'article 33 de la loi SAC, les amendes administratives sont perçues au bénéfice de la commune.

11 Les dossiers liés à des infractions d'arrêt et de stationnement sont financièrement rentables car leur traitement est rapide et facile.

12 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.

13 Pratiquement, ce délai est parfois prolongé à la suite notamment d'un rappel envoyé au contrevenant.



diateur traite les deux parties de manière égale et prend en compte leurs besoins et attentes¹⁴. S'il est ainsi chargé du suivi et de la mise en place des différentes étapes de la procédure de médiation, il intervient également dans la définition des modalités et le suivi de la prestation citoyenne imposée au mineur en cas de refus ou d'échec de la médiation ou de celle négociée librement dans le cadre d'un accord de médiation. Plus globalement, il est en outre chargé de participer à la politique locale de prévention des nuisances¹⁵.

Nous avons pu observer les écueils que rencontre le médiateur dans l'exercice de ses différentes missions, en particulier le fait qu'il dépende du flux de dossiers que le fonctionnaire sanctionnateur veut bien lui adresser. Comme nous l'avons vu, des impératifs budgétaires peuvent restreindre ce flux, ce qui peut parfois mettre à mal la mise en place d'un projet de médiation dans certaines communes, mais également influencer négativement sur le fonctionnement du service de médiation ainsi que sur sa pérennisation. Par ailleurs, la finalisation d'un processus de médiation dépend de divers critères, dont certains sont liés à l'auteur des faits mais également, à leur nature. Ainsi, il est indispensable que l'auteur accepte de s'engager dans un processus de médiation, qu'il reconnaisse les faits reprochés ou encore, qu'il puisse s'exprimer dans une des langues nationales. C'est seulement une fois que ces critères seront remplis que le processus de médiation pourra répondre à ses objectifs de réparation lorsqu'une victime est identifiée (réparation d'une clôture, taille d'une haie, nettoyage d'un terrain non entretenu...) ou encore lorsqu'un conflit interpersonnel est à l'origine du fait commis ou y participe (conflit de voisinage par exemple). Dans ce cadre, la médiation prendra tout son sens et s'inscrira dans une logique d'apaisement des relations et de résolution du conflit tout en permettant de renforcer le tissu social.

L'objectif du processus est moins la sanction que la réparation du préjudice subi via notamment l'établissement d'un espace de dialogue entre contrevenant et victime, leur offrant une place égale. 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 de 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). Dans ce cadre, la médiation locale, tout comme la médiation pénale, s'avèrent être des modalités de libération émotionnelle au cours desquelles les parties peuvent échanger sur leurs besoins mutuels et s'accorder sur une solution réparatrice (Lemonne, 2007).

¹⁴ Ces principes sont spécifiquement mentionnés dans l'arrêté royal du 28 janvier 2014 précité.

¹⁵ Sans pour autant que les contours précis de cette mission soient définis, ce qui laisse au médiateur et/ou aux autorités communales un certain pouvoir d'appréciation en la matière (voir arrêté royal du 28 janvier 2014). Nous observons toutefois qu'en raison sans doute du flou qui entoure cette mission ainsi que d'un manque de reconnaissance des fonctions exercées par les médiateurs, ils ne sont en fait que peu impliqués dans cette politique locale de prévention des nuisances.



Les conséquences des politiques de priorisation des dossiers et du moindre recours aux mesures alternatives évoquées ci-dessus peuvent également avoir un impact indésirable sur les relations entre fonctionnaires sanctionneurs et médiateurs. Des incompréhensions en termes de logiques d'action peuvent en résulter, suscitant frustration et inconfort pour les médiateurs. Partant, cette situation peut faire émerger un sentiment de dévalorisation professionnelle et de non-reconnaissance de la légitimité de leurs interventions, et ce d'autant plus s'ils ne sont jamais consultés dans le cadre de la politique locale de prévention des nuisances qui relève pourtant de leurs missions (voir *supra*).

LES MAGISTRATS DU PARQUET

Il existe localement des magistrats de référence « SAC » chargés spécifiquement de ce type de contentieux. Ils interviennent essentiellement en cas d'infractions mixtes, qui peuvent être sanctionnées aussi bien pénalement qu'administrativement. Dans ce cas, le procès-verbal de constatation de l'infraction est envoyé au procureur du Roi ainsi qu'au fonctionnaire sanctionneur compétent (selon le lieu où les faits se sont produits), dans un délai de deux mois après la constatation des faits. Le magistrat du parquet a alors deux mois au maximum pour notifier sa décision au fonctionnaire sanctionneur. Si le magistrat décide implicitement ou explicitement de ne pas poursuivre les faits, le fonctionnaire sanctionneur peut enclencher des poursuites administratives. Cette décision peut être prise à la suite d'échanges entre le fonctionnaire sanctionneur et le magistrat en charge des SAC (par mail ou téléphone la plupart du temps) ou en cas d'absence de réponse du magistrat dans le délai imparti, laquelle vaut renonciation à exercer l'action publique¹⁶. L'établissement de protocoles d'accord entre le parquet et chaque commune permet de systématiser et d'alléger cette procédure, notamment grâce à l'adoption de listes d'infractions qui sont automatiquement orientées vers la voie administrative¹⁷.

Cet avantage provenant de la conclusion de protocoles d'accord ne doit pas occulter les nombreuses difficultés qui en résultent sur le terrain et les transformations auxquelles ces protocoles participent. Les infractions mixtes sont aujourd'hui traitées essentiellement par la voie administrative. Il en découle une disparité de traitement, selon la commune où le fait a été commis (Lambert, 2015). Certes, un tel traitement local était voulu en raison d'éventuelles particularités communales mais son usage n'est-il pas aujourd'hui disproportionné au regard du principe d'égalité des citoyens devant la loi ? D'autant

¹⁶ Précisons que pour les infractions mentionnées dans l'article 3, 1°, de la loi SAC, la décision du magistrat doit être explicite (infractions mixtes graves telles que des coups et blessures, injures, etc.). Pour les infractions mentionnées à l'article 3, 2°, la décision peut être implicite (infractions mixtes légères telles que des vols simples, dégradations (im)mobilières, graffitis, tapage nocturne, etc.) (voir article 23 de la loi SAC).

¹⁷ 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.



que, comme nous le verrons ci-après, les victimes subissent également les effets différenciés du traitement pénal ou administratif des infractions qui leur ont été préjudiciables. Par ailleurs, l'introduction des sanctions administratives (en 1999) et puis, des infractions mixtes (en 2004) a entraîné, en partie, un déplacement de la charge de travail des autorités judiciaires vers les autorités administratives (De Hert *et al.*, 2008), entraînant une surcharge des acteurs locaux. Pour faire face au flux de dossiers, des politiques de priorisation ont vu le jour.

2. DEUX ACTEURS EN AMONT DE LA PROCÉDURE : LA POLICE ET LES AUTORITÉS COMMUNALES

Le travail du trio d'acteurs directement impliqués dans le processus de médiation locale est influencé par l'action policière au niveau local et par la politique menée par les instances communales (bourgmestre et/ou échevins en charge des missions de police et des politiques de prévention, voire autres membres de l'administration communale pouvant endosser des compétences en la matière).

LA POLICE : UN ACTEUR DÉTERMINANT AU DÉBUT MAIS ÉGALEMENT TOUT AU LONG DE LA PROCÉDURE

Le constat des infractions pouvant aboutir à l'imposition d'une SAC relève de la compétence de divers professionnels¹⁸, dont ceux relevant des services de la police locale. Pour rappel, celle-ci est structurée en zones de police, constituées au niveau communal ou intercommunal (De Valkeneer, 2016) (Cartuyvels, 2004) (Van Oustrive, 1997). Les procès-verbaux constatant les faits sont l'élément central sur la base duquel le fonctionnaire sanctionneur prend sa décision. Ces procès-verbaux n'ont toutefois qu'une valeur informative. Lorsqu'il les rédige, le policier doit être « clair, précis et complet, d'autant plus que lors de la communication du dossier, une copie est transmise par le fonctionnaire désigné à la personne qui en fait l'objet »¹⁹. Cette dernière précision témoigne du caractère atypique des procès-verbaux dans le cadre de la procédure des SAC. Alors que, d'ordinaire, ils sont principalement destinés au ministère public aux fins d'initier une procédure judiciaire, ils servent en l'espèce de support dans le traitement administratif des infractions locales. La loi SAC prévoyant l'envoi d'une copie du procès-verbal au contrevenant, il importe que celui-ci soit rédigé dans un langage accessible à un public non averti. Précisons également

¹⁸ Voir art. 20 et 21 de la loi SAC.

¹⁹ Voir la 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.



qu'à l'heure actuelle, aucun document/guide ne référence les informations importantes à consigner dans les procès-verbaux et qui seront essentielles au travail du fonctionnaire sanctionnateur qui en sera le premier usager.

L'organisation et les aléas du travail policier ont par ailleurs des conséquences immédiates sur l'activité des fonctionnaires sanctionneurs, ces derniers étant tributaires, non seulement de la qualité des procès-verbaux qui leur sont envoyés, mais également de leur nombre. Des patrouilles effectuées rapidement en voiture de police permettent par exemple des constats « à moindre coût » concernant des infractions liées au stationnement, susceptibles d'un traitement simple et rentable par les fonctionnaires sanctionneurs. A l'opposé, une présence continue des services de police dans l'espace public prend plus de temps, mais permet sans doute de repérer avec davantage d'acuité ce qui nuit aux liens sociaux et à la tranquillité publique. Les procès-verbaux qui seront dressés dans ce contexte offrent sans doute davantage d'opportunités aux fonctionnaires sanctionneurs de recourir à la médiation locale. Les cadres fonctionnels et organisationnels du travail policier (sous-effectif, restructuration, choix d'orientation de l'action policière) et plus précisément la qualité des informations consignées dans les procès-verbaux peuvent par conséquent conduire à une sous-utilisation de la médiation locale.

Les policiers ne sont pas les seuls à constater les infractions. En effet, des agents constatateurs peuvent également être mandatés par les autorités communales afin de constater certaines infractions pouvant faire l'objet d'une sanction administrative communale. Il agissent ainsi parallèlement aux services de police, souvent débordés par d'autres priorités, en constatant des infractions administratives qui, autrement, n'auraient pu l'être. Les agents constatateurs viennent dès lors occuper les espaces délaissés par les services de police. A cet égard, le rapport 2020 de l'Observatoire bruxellois pour la Prévention et la Sécurité relève sans surprise que le nombre de dossiers SAC varie en fonction des moyens consacrés par les communes pour l'emploi d'agents constatateurs (Bailly *et al.*, 2020, 24).

Pour autant le rôle des services de police ne se limite pas à la constatation des faits, il se révèle également crucial en termes d'information. La police est généralement le premier interlocuteur des parties; elle peut sensibiliser à l'importance du processus de médiation, notamment si elle constate des relations de voisinage dégradées. Elle peut ainsi communiquer rapidement des informations pertinentes quant aux objectifs de la médiation locale et au rôle des différents acteurs du processus. La clarté et l'adéquation des informations fournies pourront favoriser, à terme, l'implication des parties. A l'inverse, certaines pratiques pourront mettre à mal le traitement ultérieur du dossier ainsi que le déroulement de la médiation car, à l'instar du fonctionnaire sanctionnateur, le médiateur local est largement tributaire des informations consignées dans le procès-verbal. Les pratiques visées ici concernent notamment les informations pertinentes consignées dans les procès-verbaux rédigés par les agents de police ou encore celles communiquées à la victime concernant



le traitement ultérieur de son dossier. En effet, nous avons observé que, bien souvent, les victimes bénéficient d'informations relatives au traitement pénal de l'infraction, mais pas à son traitement administratif.

Enfin, nous observons qu'en pratique, l'action policière ne s'arrête pas nécessairement au seuil de la procédure administrative. Il arrive en effet qu'un fonctionnaire de police prenne part à l'entretien de médiation, alors que ce rôle ne lui a pas été spécifiquement attribué par le législateur. Ici encore, les relations entretenues par les uns et les autres influencent le processus de médiation. La participation d'un agent de quartier est ainsi localement perçue favorablement car elle permettrait une meilleure contextualisation des faits reprochés voire, une fois l'accord de médiation conclu, une forme de contrôle de son respect par les parties, pratique qui pourrait toutefois être questionnée dans ses conséquences pour les personnes médiées. Il y a en l'espèce une reconnaissance par le médiateur de la complémentarité du rôle de chacun : l'agent de quartier est généralement un visage connu des parties en médiation, qui possède une expertise complémentaire à celle du médiateur en termes de promotion du vivre-ensemble et de gestion des conflits entre citoyens. Bien plus, l'agent de quartier est parfois directement impliqué dans un processus de médiation, en tant que partie. Ça sera le cas pour une infraction d'outrage à agent, par exemple. La rencontre entre l'agent et le contrevenant serait alors de nature à offrir un espace de discussion et d'intercompréhension, propice à des relations à l'avenir pacifiées (SPP Intégration sociale, 2017). L'image de la police pourrait également s'en trouver améliorée. Des initiatives renforcent encore cette orientation de la médiation, en incluant dans le processus un « médiateur de police »²⁰ pour représenter l'organisation policière et/ou l'agent concerné. En vue de la préparation de l'entretien de médiation, l'agent concerné est interrogé afin de recueillir son ressenti ainsi que son appréciation à l'égard des faits. Ces informations sont ensuite exposées par le médiateur de police lors de l'entretien de médiation afin d'engager un processus de communication et de trouver une solution au conflit.

LES AUTORITÉS COMMUNALES : UNE FRILOSITÉ PARFOIS MARQUÉE À L'ÉGARD DE LA MÉDIATION LOCALE

Si les autorités communales sont bien entendu compétentes pour qualifier certains comportements d'infractions administratives²¹, il leur appartient également de soutenir politiquement le traitement de telles infractions et d'investir dans les moyens matériels et humains nécessaires pour mettre en œuvre la politique locale qu'elles ont choisie. Nous observons qu'en réalité, leur intérêt paraît limité en ce qui concerne les alternatives aux amendes administratives. Ainsi, nombre de communes sont encore réticentes à mettre en place un processus de médiation ou à investir dans l'organisation

²⁰ Notre recherche met en lumière la fonction du médiateur de police dans le cadre de la médiation locale. Cette fonction existe localement, à l'initiative des acteurs impliqués. Elle pourrait faire l'objet d'une recherche plus approfondie à l'avenir.

²¹ A travers plus particulièrement les règlements généraux de police administrative décidés par les conseils communaux.



de prestations restauratrices. Si elles ne se positionnent pas ouvertement en faveur de ces alternatives et si elles ne diffusent pas d'informations pertinentes sur les tenants et aboutissants des processus de traitement des infractions locales, il ne faut pas s'étonner que la médiation peine à déployer toutes ses potentialités. Pour remédier à ce problème et favoriser l'implication des villes et communes dans les alternatives aux amendes administratives, le médiateur local joue un rôle indispensable dans l'information et la sensibilisation des autorités communales. Le fonctionnaire sanctionnateur peut également participer à ces activités de promotion de la médiation en tant qu'acteur pivot dans la mise en œuvre des politiques locales.

Le fait d'avoir légalement institutionnalisé la médiation locale s'avère ainsi insuffisant. Il importe que le médiateur puisse concrètement participer aux côtés des autorités communales à l'élaboration des politiques locales de prévention des nuisances et au suivi des actions, des initiatives et des réglementations qui ont un impact sur la politique plus générale de prévention et de sécurité des autorités locales et supra locales²². Il doit pouvoir être soutenu dans cette mission et disposer d'une marge de manœuvre suffisante. Dans la pratique, ce n'est pas toujours possible, en raison d'une charge de travail élevée ou encore d'un manque de confiance des communes, ce qui n'est pas sans poser problème en termes de reconnaissance au travail. La littérature scientifique documente à suffisance cette indispensable reconnaissance par autrui pour favoriser la construction de soi à travers, notamment, l'identité que nous développons dans le champ social (Gernet & Dejours, 2009). Un manque de reconnaissance envers la fonction de médiateur ainsi qu'une dévalorisation de leurs missions reflètent la faible implication des communes envers le processus de médiation locale, relégué au second plan des politiques locales mises en place en matière de SAC. Bien plus, ils mettent à mal la difficile constitution d'un nouveau métier au sein de la répression locale administrative.

Afin de favoriser l'implication des villes et communes dans le processus de médiation mais également de renforcer les collaborations entre médiateurs et autorités locales, il peut être pertinent, dans certains cas, d'inviter des représentants communaux à 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, 2011). Dans ce cadre précis, les intérêts de la victime (la commune) sont défendus par la présence d'un représentant communal. 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 peut avoir un impact significatif en termes d'information sur les conséquences de l'acte commis et par là même



favoriser la responsabilisation et la conscientisation du contrevenant²³. Néanmoins, il est important de rester attentif aux effets que cette pratique pourrait engendrer dans le chef de l'auteur de l'infraction, en évitant de créer un rapport de force favorable à la victime (ici, la commune).

3. LA PLACE RESTREINTE DE LA VICTIME DANS LA VOIE ADMINISTRATIVE DE TRAITEMENT DES INFRACTIONS

Nous observons une différence de traitement entre les victimes dont le dossier est traité par voie administrative et celles dont l'affaire fait l'objet d'une procédure pénale classique. La place de la victime dans la procédure administrative est en effet relative et fortement dépendante des pratiques locales, lesquelles peuvent varier de manière importante. La question de l'égalité de traitement des victimes se pose donc avec acuité.

En droit, la place de la victime n'est abordée que dans deux articles de la législation relative aux sanctions administratives. D'une part, l'article 28 de la loi du 24 juin 2013 autorise les parties concernées (en ce compris la victime) à obtenir, à leur demande, une copie du procès-verbal relatant l'infraction ou du constat initial, ainsi que de la décision finale du fonctionnaire sanctionneur, ce qui constitue une porte d'accès au dossier. D'autre part, l'article 12 de la même loi permet à la victime (si elle est majeure) d'obtenir une indemnisation (en nature ou financière) de son préjudice, mais uniquement à travers le processus de médiation. Le législateur n'a donc pas prévu qu'une information systématique soit donnée à la victime sur le traitement administratif de l'infraction, ni qu'une indemnisation soit possible en l'absence de médiation.

Les victimes ne bénéficient donc parfois d'aucune information précise relative à la suite de leur dossier, ce qui témoigne de la place limitée de la victime dans le cadre de la loi SAC. Pourtant, la victime est la mieux à même d'informer les autorités sur les conséquences subies, les attentes (notamment en termes d'indemnisation) ou la particularité de certaines situations, ce qui semble indispensable à la prise en compte des besoins en présence (Aertsen, 1996). La qualité des procès-verbaux influence ainsi d'autant plus le travail des fonctionnaires sanctionneurs que leur contenu est rarement complété par la victime.

Par ailleurs, l'envoi du dossier en médiation n'offre aucune garantie de compensation pécuniaire à la victime (Devroe, 2012, 348-349). Les parties (auteur et victime) peuvent convenir d'une indemnité, en nature ou pécuniaire (SPP Intégration sociale, 2019), mais le médiateur ne peut en aucun cas obliger le contrevenant à réparer financièrement le préjudice subi. Par ailleurs, si le processus de médiation n'aboutit pas, aucune réparation n'est possible.

²³ Par exemple, la personne responsable de la propreté des rues peut prendre la parole lors d'une médiation locale organisée dans le cadre d'un dépôt clandestin d'immondices.



L'injustice ressentie autour de la question de l'indemnisation des victimes amène certains médiateurs à suggérer la création d'un fonds d'indemnisation qui leur serait spécifiquement réservé. Plusieurs pistes d'alimentation de ce fonds ont été évoquées, comme le versement par les communes d'un pourcentage des amendes administratives perçues. Cette pratique pourrait par ailleurs permettre de contrebalancer quelque peu les politiques de priorisation des dossiers avantageux financièrement pour la commune en y intégrant un objectif de justice sociale et d'équité. Il est par ailleurs opportun de rappeler ici l'initiative menée en Flandre dans le cadre d'infractions commises par des mineurs d'âge. Au niveau pénal, ce projet, notamment porté par l'ASBL Bas, envisageait l'indemnisation des victimes par un fonds de compensation créé par l'association et alimenté par les organismes bénéficiant des prestations éducatives et citoyennes exécutées par les mineurs, lesquels reconnaîtraient par-là la valeur du travail effectué. En 1997, parallèlement à l'expansion des initiatives de médiation, la gestion du fonds a été confiée aux provinces flamandes (Claes *et al.*, 2003 ; De Fraene & Vandenbroucke, 2005 cité par Lemonne, 2016). Une telle piste permettrait aux victimes d'être indemnisées même en cas de problèmes de solvabilité de l'auteur des faits (Claes, 1998 ; Claes *et al.*, 2003).

CONCLUSION

La médiation locale a été positionnée dans une niche somme toute assez réduite par le législateur, qui l'a cantonnée à un rôle d'alternative aux amendes administratives. Or, ces dernières contribuent à l'équilibre des recettes communales et sont imposées à l'issue d'une procédure moins chronophage et donc moins coûteuse que celle devant être suivie pour la médiation. Il n'empêche que l'alternative existe et qu'elle est mobilisée, même si c'est de manière très variable d'une commune à l'autre. Cette variabilité n'est guère surprenante puisque la création des SAC visait justement à permettre aux communes d'établir et de faire appliquer une politique locale, ajustée aux spécificités de leur territoire.

Il s'agissait à l'époque de réagir face à un sentiment d'impunité croissant et une diminution de la confiance de la population envers les pouvoirs publics. Les autorités locales ont alors eu l'opportunité, de jouer un rôle central dans la lutte contre la petite délinquance et les nuisances. Ce qu'elles ont fait, même si ce n'est sans doute que partiellement. Nous observons par exemple que la plupart des protocoles d'accord entre les communes et les parquets ont été élaborés à l'initiative du ministère public et sans nécessairement de concertation avec les acteurs locaux chargés de leur application. Ces accords devraient pourtant permettre de réagir avec davantage de pertinence face aux infractions locales. Ainsi, des protocoles mieux négociés impliquant les acteurs locaux pourraient aider à la réalisation de leur travail quotidien en vue de répondre de manière plus efficace à leurs objectifs respectifs. Cette démarche pourrait notamment



permettre de restaurer la confiance du citoyen envers les pouvoirs publics (Van Herle, 2020).

Le respect de l'autonomie communale ne doit en outre pas occulter les effets que ce principe emporte, en particulier en termes d'égalité entre citoyens. La disparité des politiques locales peut impacter négativement les droits des auteurs et victimes d'infractions sanctionnées administrativement, mais également désorienter les acteurs confrontés à des disparités entre communes – notamment les services de police – qui ne savent alors plus sur quelle base légale s'appuyer. La légitimité des particularités locales n'enlève ainsi rien à la nécessité d'une collaboration minimale entre communes dans le but de faciliter le travail des forces de l'ordre (Wimmer, 2014).

La procédure employée dans le cadre des SAC fit également émerger la question de la prévisibilité de la sanction. Les politiques de sanction(s) pouvant varier d'une commune à l'autre, elles devraient également faire l'objet de campagne d'information à l'égard de la population. Par ailleurs, une plus grande harmonisation des règlements de police devrait permettre une meilleure anticipation par le citoyen des conséquences de ses actes, mais également un plus grand respect de l'équité entre justiciables, quel que soit le lieu où les faits ont été commis (Wautelet, 2017). En outre, une telle harmonisation favoriserait également l'égalité de traitement des victimes²⁴.

Notre recherche montre que l'intervention du médiateur et le recours à la médiation dépendent des politiques locales mises en place et de leur application. Les médiateurs sont tributaires du travail effectué en amont par les autres acteurs de la procédure SAC, comme par exemple la rédaction des procès-verbaux par les services de police ou la décision du fonctionnaire sanctionnateur d'envoyer un dossier en médiation. La qualité des relations entre les uns et les autres influence ainsi fortement le recours au processus de médiation. Il existe diverses pistes d'amélioration de ces relations, notamment des initiatives visant à promouvoir la médiation locale. Le SPP Intégration sociale peut jouer un rôle important en la matière. Cet investissement semble à tout le moins indispensable pour accroître l'implication de certains partenaires (les autorités communales par exemple) au bénéfice de la médiation locale.



BIBLIOGRAPHIE

- Adam, Christophe et Fiorella Toro. « La sous-utilisation de la médiation pénale: chiffres et processus ». *Revue de droit pénal et de criminologie* 9-10 (1999): 966-1004.
- Aertsen, Ivo. *Beknopt vademecum. Slachtofferbejegening door de politie*. Bruxelles: Bruylant, 1996.
- Bailly, Nathanaël, Aline Distexhe, Dennis Hamerlinck, Jean-Lionel Lacour, Lucas Leprince, et Carlos Rocabado. *Rapport 2020 de l'Observatoire*. Bruxelles: Observatoire bruxellois pour la Prévention et la Sécurité, 2020.
- Cario, Robert. « Qui a peur des victimes ? » *Actualité Juridique Pénale* 12 (2004): 434-437.
- Cartuyvels, Yves. « Police et parquet en Belgique: vers une reconfiguration des pouvoirs ? » *Droit et Société* 58, n°3 (2004): 523-542.
- Claes, Mia. « The juvenile mediation project in Leuven. » Dans *Restorative justice for juveniles: potentialities, risks and problems for research: a selection of papers presented at the international conference Leuven*, édité par Lode Walgrave, 367-386. Leuven: Leuven Univ. Press, 1998.
- Claes, Mia, Inge Vanfraechem, Frans Spiesschaert, Catherine Van Dijk, et Sigrïd Van Grunderbeeck. « Alternative Practice for juvenile justice in Flanders (Belgium): the case for mediation. » Dans *Repositioning Restorative Justice*, édité par Lode Walgrave, 255-270. UK: Willan Publishing, 2003.
- De Hert, Paul, Karen Meerschaut, et Serge Gutwirth. « Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties ». *Panopticon*, 29 (2008): 1-10.
- De Hert, Paul, Karen Meerschaut, Serge Gutwirth, et Ann Vander Steene. « 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*, n°18 (2008). <https://doi.org/10.4000/brussels.568>

De Valkeneer, Christian. *Manuel de l'organisation policière, 2^e ed.*, Bruxelles: Larcier, 2016.



Devroe, Elke. «A swelling culture of control? De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België». PhD diss., Vrije Universiteit Amsterdam, 2012.

Devroe, Elke. «La création d'une culture de contrôle? Les intentions politiques derrière la genèse des Sanctions Administratives Communales.» Dans *Les sanctions administratives communales*, édité par Christine Guillain et Yves Cartuyvels, 21-44. Bruxelles: Die Keure/La Charte, 2015.

Gernet, Isabelle et Christophe Dejours. «Évaluation du travail et reconnaissance». *Nouvelle revue de psychosociologie* 2, n°8 (2009): 27-36.

Gotelaere, Sofie et Elodie Schils. «Recherche portant sur les pratiques en matière de médiation dans le cadre des sanctions administratives communales». Promoteur: Alexia Jonckheere. Bruxelles: Institut National de Criminologie et de Criminologie, 2021.

Jacobs, Ann et Adrien Masset. *Actualités de droit pénal et de procédure pénale*. Bruxelles: Larcier, 2014.

Jonckheere, Alexia. «La diversification des sanctions. Du pénal à l'administratif: un même continuum? » Dans *Le coût du système pénal*, édité par Christine Guillain et Damien Scalia, 79-94. Bruxelles: La Charte, 2020.

Lambert, Manuel. «Les sanctions administratives: l'insoutenable légèreté communale? » Dans *Les sanctions administratives*, édité par Christine Guillain et Yves Cartuyvels, 147-169. Bruxelles: La Charte, 2015.

Lemonne, Anne. «Chronique de criminologie. Evolution récente dans le champ de la médiation en matière pénale: entre idéalisme et pragmatisme» . *Revue de Droit Pénal et de Criminologie* 87, n° 2-3 (2007): 156-169.

Lemonne, Anne. «La justice restauratrice en Belgique: nouveau modèle de justice ou modalité de redéploiement de la pénalité? » *Revue de Droit Pénal et de Criminologie* 96, n°9-10 (2016): 911-927.

Patouossa, Nathalie. *Sanctions administratives communales: application du nouveau régime*. Bruxelles: Larcier, 2016.

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



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

Raeymakers, Jonathan. « Problemen bij gemengde inbreuken uit de GAS-wetgeving? (Geen) overlast door bestuurlijke ondersteuning van het strafrecht? » *Jura Falconis* 47, n°4 (2011): 537–580.

Rauschenbach, Mina. « Les attentes émotionnelles des victimes et leur expérience du système pénal ». Dans *Droit et émotions: le rôle des émotions dans les processus de régulation juridique et sociale*, édité par Alexandre, Fluckiger, Robert Roth et Christian-Nils Robert. Genève: CETEL, 2010.

Van Gool, Elias. *De GAS-procedure: Rechtsbescherming bij gemeentelijke administratieve sancties.* Bruxelles: Larcier, 2015.

Van Herle, Werner. « 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*, (2020):125-138.

Van Outrive, Lode. « La réforme des polices » Courrier hebdomadaire du CRISP vol. 1580-1581, no. 35-36 (1997): 1-50.

Wautelet, Laora. « Sanctions administratives communales, la fin justifie-t-elle les moyens ? » Promoteur: Marie-Aude, Beernaert. Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2017. <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:8645>

Wimmer, Thierry « Les sanctions administratives communales et l'administration ». Dans *Sanctions administratives communales*, édité par Sébastien, Dauchy, Bertrand de Buisseret, Philippe de Suray, Maréchal, Nathalie Patouossa et Thierry Wimmer, 29-42. Bruges: Vanden Broele, 2014.