

Diletta Tatti, chercheuse et assistante à l'UCLouvain Saint-Louis – Bruxelles.  
Membre du Groupe de recherche en matière pénale et criminelle (GREPEC)

# Sanctions administratives communales et transaction pénale : punition pour tous-tes ?

Les sanctions administratives communales (SAC) et la transaction pénale gagnent du terrain dans la répression d'infractions dites « mineures » (vol simple, coups et blessures simples, injures, ...) ou liées à certains usages de l'espace public (usage de drogues, participation à une manifestation non-autorisée, ivresse sur la voie publique, ...). Derrière leurs promesses d'efficacité et de rapidité, ces procédures sont les marqueurs du surinvestissement dans un paradigme sécuritaire qui pénalise avant tout les plus précaires.

## SURPÉNALISATION ET DÉJUDICIARISATION

Depuis les années quatre-vingt, on assiste à un double mouvement au niveau pénal. D'une part, l'avènement d'un tournant punitif, caractérisé par la pénalisation accrue de comportements jugés déviants et par une tendance au durcissement des peines est constaté à la faveur de ce que l'on peut qualifier de « populisme pénal ». Le droit pénal est instrumentalisé à des fins politiques et présenté comme un moyen incontournable de régulation de la société, aux dépens d'autres modes d'action (fondés, par exemple, sur l'éducation ou le soin). Le vivre-ensemble, particulièrement en contexte urbain, est appréhendé sous le prisme dominant de la sécurité, qui s'impose comme l'unité de mesure centrale du bien-être des citoyens et citoyennes.

D'autre part, l'absence de poursuites et de suites judiciaires à de nombreuses petites infractions du quotidien « alimente » le sentiment d'insécurité, et pousse à chercher d'autres mécanismes répressifs que le procès pénal. La solution n'est pas trouvée dans le refinancement du système judiciaire (structurellement sous-financé) ni dans sa refonte, mais dans la décharge des tribunaux pénaux d'une partie de leurs contentieux. Émergent alors des procédures alternatives, ou « trial waiver systems »<sup>1</sup> qui font sortir certaines situations du circuit judiciaire classique pour les confier à d'autres instances. Ces procédures, plus rapides, sont réputées plus efficaces, mais au détriment des garanties du procès pénal. Les bases de la vision managériale de la justice sont posées.

En Belgique, dans les années nonante, les contrats locaux de sécurité opèrent une décentralisation de la question sécuritaire du niveau fédéral à l'échelle des communes. Dans ce contexte, les SAC sont mises en place comme outil de déjudiciarisation d'une série d'infractions « mineures », qui font le plus souvent l'objet de classements sans suite de la part du ministère public. Plus récemment, et à la suite de la crise de la Covid-19, ce dernier réintègre une série d'infractions « mineures » dans le circuit pénal au profit d'un traitement routinier calqué sur celui des amendes routières.

## LES SAC : UNE VIEILLE RECETTE QUI MARCHE

Mises en place en 1999 et étendues en 2013, les SAC sont devenues un outil répressif incontournable à disposition des communes.

<sup>1</sup> Ou « système d'évitement d'un procès ». Voir le rapport de l'ONG Fair Trials concernant ce type de procédures en Europe : <https://www.fairtrials.org/app/uploads/2022/01/TWSE-report.pdf>.

Elles sont aujourd'hui essentiellement utilisées en matière d'infractions d'arrêt et stationnement de véhicules, et constituent à ce titre une source de rentrées non négligeable pour de nombreuses communes. En marge de ce contentieux majoritaire, les règlements communaux contiennent des dispositions sanctionnant des comportements dans l'espace public. Bien qu'inégalement appliquées à l'échelle de la Belgique (toutes ne recourant pas aux SAC, ou y recourant de manière variable), on retrouve des interdictions qui interpellent en termes de respect des droits fondamentaux et de respect de l'égalité entre citoyens et citoyennes.

Une étude menée actuellement pour le compte d'Unia auprès de l'Institut de Gestion et d'Aménagement du Territoire (IGEAT) et du Centre de Droit public et social de l'ULB vise à questionner les dispositions discriminantes en matière de SAC et à recenser les publics ciblés par le dispositif. Un premier aperçu des règlements communaux montre que certaines interdictions ou de prescriptions relatives à l'espace public touchent prioritairement des personnes précarisées. Ceci est flagrant à Bruxelles-Ville, où l'interdiction de consommation d'alcool sur la voie publique dans le quartier de l'Alhambra (assortie d'une SAC en cas de non-respect) vise explicitement « un public bas seuil et précarisé qui présente souvent - en surplus de ses assuétudes - des troubles psychiatriques ou analogues nécessitant un accès aux services d'assistance psychologique, médicale et sociale ». D'autres communes, très nombreuses, interdisent quant à elles la mendicité sur leur territoire, contrevenant à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'homme en la matière<sup>2</sup>.

À côté de dispositions excluantes, les SAC sont aussi mobilisées afin d'interdire, limiter ou réprimer l'exercice de la liberté de manifester. À Gand, une disposition du règlement communal punit d'une SAC le fait de dégonfler les pneus des SUV, délimitant administrativement les actions politiques admises de celles qui ne le sont pas. Toujours à Gand, le tribunal de police a récemment annulé une SAC pour un rassemblement non autorisé, rappelant que soumettre une manifestation à une autorisation préalable ne peut avoir pour effet d'en retarder la tenue et de la rendre caduque.

Si la procédure SAC présente certainement l'avantage de la proximité, elle reste fondée sur une vision essentiellement punitive. Récemment, une modification de la « loi SAC » a porté le montant maximal de l'amende de 350 à 500 euros, creusant encore plus le fossé entre citoyens et citoyennes en fonction de leur condition sociale.

## LA TRANSACTION PÉNALE

La transaction pénale consiste, pour le ministère public, à proposer à une personne suspectée d'avoir commis une infraction de payer une somme d'argent en échange de l'abandon des poursuites. Il n'y a pas de reconnaissance de culpabilité, uniquement le paiement d'un montant pour éviter la probabilité d'un procès.

Jusqu'en 2020 et à son utilisation systématique dans le cadre des infractions Covid, la transaction pénale est utilisée essentiellement dans deux contentieux très différents : la criminalité financière et le roulage. Il est en effet rare que les dossiers de criminalité financière, pourtant très dommageables à la collectivité, aboutissent à une condamnation. Ceci s'explique notamment par le manque structurel de moyens qui rend difficile le traitement de dossiers complexes et volumineux par les enquêteurs. La transaction pénale est alors proposée comme un palliatif, qui permet d'éviter d'atteindre de délai de prescription et d'obtenir une sanction-contractualisation à défaut d'une condamnation. En matière d'infractions au code de la route, la procédure s'applique de manière automatique, routinière, pour des faits que l'on considère peu graves (excès de vitesse par exemple). Le désengorgement des tribunaux de police permet l'économie d'une procédure.

2. Voir le rapport du Service interfédéral de Lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et l'Institut fédéral des droits humains : <https://institutfederaldroitshumains.be/fr/la-reglementation-de-la-mendicite-sous-langle-des-droits-humains>

Aujourd'hui la transaction pénale ne concerne que 2,58 % de l'ensemble des décisions de clôture du ministère public à l'échelle de la Belgique, contre environ 8 % pour les années 2020 et 2021. Si la période Covid constitue à l'évidence une parenthèse, il ne faut pas s'y tromper : la transaction pénale est en train de gagner du terrain dans certains contentieux. Ainsi, en matière de drogues, le nombre d'affaires clôturées par transaction pénale est passé de 8,26 % en 2020 à 46,55 % en 2022. Ces chiffres illustrent le choix d'une approche résolument répressive à l'encontre des usagers et usagères de drogue, au mépris des enjeux évidents en matière de santé publique.

## LA TRANSACTION PÉNALE IMMÉDIATE

Un pas de plus dans la déjudiciarisation est franchi avec la transaction pénale immédiate. Ce mécanisme existait déjà dans la loi relative aux infractions routières et a ensuite été utilisé pendant la période Covid. Ici ce n'est même plus le ministère public, mais la police, qui peut proposer le paiement d'une somme d'argent à une personne suspectée d'avoir commis une infraction, moyennant reconnaissance préalable de sa part. Concrètement, la police qui estime qu'une personne est en train de commettre une infraction, peut lui proposer de payer une somme d'argent pour que le dossier s'arrête là. Le paiement se fait directement par carte bancaire, par code QR, ou par virement dans les 15 jours.

Depuis janvier 2022, ce système est étendu, sur décision du collège des procureurs généraux - donc sans aucune base légale -, à des infractions « mineures » : détention et consommation de drogue dans l'espace public, vol simple (sans circonstances aggravantes), et port d'arme (sauf armes à feu). Sont donc prioritairement visées des infractions « de rue », qui sont souvent le fait de publics précarisés ou de jeunes : vol à l'étalage ou usage de drogue en rue ou durant des festivals.

Nul doute quant aux objectifs du dispositif : rapidité de la sanction, mais aussi, et surtout, rentabilité. Au mois d'août 2023, deux communiqués<sup>3</sup> de l'alors ministre de la Justice Vincent van Quickenborne indiquaient respectivement que, depuis son introduction en janvier 2022, la transaction immédiate a été infligée 596 fois pour des vols à l'étalage, et 7 855 fois pour usage de drogues. Et de préciser que ce dernier contentieux a rapporté 954 625 euros à l'État fédéral.

## UNE EFFICIENCE QUI NE FAIT PAS SENS

La logique d'efficacité qui guide ces dispositifs peine à convaincre et est dangereuse au moins à deux égards. D'une part, cette approche strictement répressive a des conséquences majeures pour les personnes précarisées, les premières visées par les sanctions des infractions « mineures ». Partageant ce constat, l'ONG Justice collective a récemment lancé une campagne au niveau européen, afin que les garanties procédurales minimales s'appliquent à ces procédures extra-judiciaires<sup>4</sup>.

D'autre part, et singulièrement en ce qui concerne la transaction pénale (immédiate), la politique du chiffre fait l'impasse sur toute réflexion quant au sens de la sanction. Un usager de drogue avec un problème d'addiction va-t-il s'arrêter de consommer ou une femme à la rue ne va-t-elle plus voler parce qu'ils ont reçu une proposition de transaction ? Quel est l'effet des interdictions de mendicité ou de consommation d'alcool en rue, sinon stigmatiser et soustraire aux regards des populations jugées indésirables ? Il est peut-être encore temps de se poser ces questions face à la normalisation de ces procédures, qui risquent de devenir la pénalité ordinaire de demain.

<sup>3</sup> Disponibles sur le site « Team Justice », dans l'onglet « Actualités » : <https://www.teamjustitie.be/fr/francais/>

<sup>4</sup> Voir notamment : <https://www.justice-collective.org/en/justice-collective-blog/un-testimony-poverty-criminalization>