

Namur, le 30 juin 2025

Monsieur Bernard QUINTIN
Ministre de la Sécurité et de
l'Intérieur
Rue de la Loi, 2
1000 BRUXELLES

**Objet : Rapport SAC – loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales
Avis de l'Association des Provinces wallonnes**

Monsieur le Ministre,

Par le présent courrier, nous avons le plaisir de faire suite à votre demande du 4 juin dernier portant sur le suivi de l'application de la loi SAC.

En dépit du délai relativement court pour formuler nos observations, notre association a le plaisir de vous transmettre, en étroite collaboration avec les Fonctionnaires sanctionneurs provinciaux, les avancées positives (1) et les pistes d'amélioration (2) portant sur ladite loi.

Ces éléments avaient, en majorité, déjà été épinglés dans le rapport rendu en 2020.

1. Avancées positives

Comme souligné lors du précédent rapport, la loi SAC a pour vertu d'apporter une réponse rapide à un fait infractionnel. Il s'agit d'un outil efficace dans la lutte contre les incivilités et certaines infractions pénales.

Ces dernières années, nous ne pouvons que constater une évolution de la société. Le manque de respect (entre citoyens et vis-à-vis des agents de police/Constateurs/Fonctionnaires sanctionneurs...), l'exigence d'immédiateté, l'agressivité et la frustration ont explosé. Le système SAC éduque, renforce la sécurité et permet de mettre fin à des conflits plus rapidement que le système judiciaire. En ce sens, les Fonctionnaires sanctionneurs améliorent le vivre-ensemble, contribuent à éviter un sentiment d'impunité et une démotivation des policiers.

Si, émotionnellement, le métier de Fonctionnaire sanctionneur reste difficile, force est de constater que l'outil est précieux pour la victime, la police et les Communes tout en étant complémentaire avec l'Office du Procureur du Roi.

Par ailleurs, nous constatons peu de recours par rapport au nombre de dossiers traités, gage d'un système en place qui fonctionne.

Enfin, au niveau des Fonctionnaires sanctionneurs provinciaux, il existe une solide entraide (analyse des législations, échanges de jurisprudence et d'informations, partage de cas pratiques...) et une belle dynamique avec notre association.

2. Pistes d'amélioration

1) Insuffisance de l'augmentation des montants

Si l'augmentation des montants des amendes est déjà une belle avancée (350 € à 500 €), elle reste insuffisante. Comme nous le soulignons dans le rapport SAC 2020, il conviendrait de porter le montant de l'amende à 1.000 €.

En effet, le montant maximum de l'amende, pour les personnes majeures, est de 500 euros et de 175 euros pour les personnes mineures. Ce montant maximum peut s'avérer peu dissuasif dans certaines situations. On pense, par exemple, à des dégradations mobilières ou immobilières : même si le montant de l'amende ne peut être assimilé à une réparation, il doit néanmoins être proportionnel à la gravité des faits ; ou encore, pour des personnes récidivistes, il apparaît que le montant de 500 euros est vite atteint.

De surcroît, pour certains dossiers, le montant de l'amende est peu élevé par rapport au montant du préjudice subi¹.

Notons que, en Wallonie, les Fonctionnaires sanctionneurs sont compétents sur base d'autres législations² où ils peuvent prononcer des amendes jusque 200.000 euros pour, par exemple, des dépôts clandestins. Les Fonctionnaires sanctionneurs wallons ont donc l'habitude de prononcer des amendes importantes dans des cas exceptionnels.

2) La possibilité de prononcer un sursis, une remise en état, une suspension ou un prononcé

La ratio legis des sanctions administratives est d'empêcher que le comportement infractionnel se reproduise. Or, le Fonctionnaire sanctionneur ne peut prononcer qu'une amende, le sursis n'est possible que pour les infractions de stationnement.

Doter les Fonctionnaires sanctionneurs d'autres outils comme le sursis simple ou probatoire ou la remise en état permettrait également de lutter contre la récidive.

Prévoir une procédure de « transaction » dans la loi SAC pour certaines incivilités ou certaines infractions serait tout à fait pertinent.

3) La possibilité pour le fonctionnaire sanctionneur de demander des devoirs complémentaires

À cet égard, notre association réitère la demande formulée dans le rapport 2020.

L'impossibilité pour le Fonctionnaire sanctionneur de demander des devoirs complémentaires aux policiers ou aux Agents constatateurs apparaît comme une anomalie.

¹ Exemples : les coups et blessures sans incapacité, les dégradations (dégradations de véhicule, dégradations mobilières, dégradations immobilières), les vols,...

² Exemple : Code wallon de l'Environnement.

En effet, des dossiers aboutissent à des classements sans suite car le Fonctionnaire sanctionnateur n'a pas la possibilité de demander des informations/devoirs complémentaires. Par exemple, en Wallonie, le Code wallon de l'environnement prévoit que le Fonctionnaire sanctionnateur peut demander des devoirs complémentaires, toutes informations utiles, entendre toute personne utile ou effectuer une descente sur les lieux (article D.194, §2).

4) La médiation

Dans le cadre de la gestion des conflits, la médiation est un outil indispensable dans la procédure SAC (exemples : conflits de voisinage ou conflits relationnels). Elle permet l'apaisement du conflit et l'indemnisation du préjudice subi pour la victime qui est entendue.

Par contre, lorsque la médiation n'aboutit pas (ou échoue), force est de constater qu'il n'y a guère de place pour la victime. Il en va de même lors des recours, la victime souhaite être « entendue »...

Actuellement, la Commune est simplement obligée de proposer la médiation aux personnes mineures mais pas pour les personnes majeures.

Dans les faits, une inégalité existe entre les contrevenants entre ceux qui pourraient se voir proposer une médiation ou pas pour les mêmes faits et ce, dépendant du territoire communal où il a commis l'infraction. Il apparaît donc, selon nous, nécessaire de rendre obligatoire la possibilité, pour la personne contrevenante, de solliciter une médiation.

Ceci ne se ferait évidemment pas aux dépens, pour la Commune, de son pouvoir de refus d'entreprendre la procédure de médiation pour les faits en l'espèce.

5) Garanties d'indépendance

Aux termes du rapport SAC 2020, notre association précisait ceci : « *Si l'indépendance du Fonctionnaire sanctionnateur est prévue par la loi, il nous semble utile que celle-ci soit renforcée.* »

Cette considération est réitérée. Contrairement aux magistrats, il y a très peu de textes définissant explicitement et précisément l'indépendance dont doivent jouir les Agents constatateurs et les Fonctionnaires sanctionnateurs.

En Wallonie, le Code wallon de l'environnement est plus loquace que la législation fédérale. Il dit, par exemples, article R.101, 2ème alinéa : « *Leur conduite n'est jamais guidée par des intérêts personnels, familiaux, des convictions philosophiques ou religieuses ou par des pressions politiques.* » - article D.142, 2° : « *2° le principe d'indépendance selon lequel les Agents constatateurs et les Fonctionnaires sanctionnateurs exercent les missions dévolues par la présente partie en l'absence d'injonctions extérieures, et ce, en conformité avec les priorités d'action définies.* ».

L'entrave aux missions des Agents constatateurs et des Fonctionnaires sanctionnateurs est également une infraction de deuxième catégorie au Code wallon de l'environnement (article D.183).

En outre, rien n'est indiqué en ce qui concerne la prévention et les mesures à prendre en cas de conflit d'intérêt entre un Fonctionnaire sanctionnateur/Agent constatateur et un contrevenant.

6) Le vocable « Fonctionnaire sanctionnateur »

Comme ce fut le cas dans le précédent rapport de 2020, nous souhaitons, à nouveau, vous partager nos réflexions autour du vocable « Fonctionnaire sanctionnateur ».

Nous estimons important de rappeler que le Fonctionnaire sanctionnateur n'est pas uniquement là pour sanctionner (exemple : avertissement, médiation, prestation citoyenne).

Or, l'appellation « Fonctionnaire sanctionnateur » porte une charge symbolique contre-productive. Elle peut initier et/ou renforcer l'idée, chez certains, que le système des SAC a été mis en place avant tout pour générer des recettes alors qu'il vise, en réalité, à renforcer l'efficacité des Communes dans l'application concrète de certaines règles dont elles ont la charge.

À côté de cette possible perception négative quant aux visées générales à la base de la création du système SAC, il faut également réfléchir sur la fonction et le statut de Fonctionnaire sanctionnateur.

On peut mettre en avant que cette fonction ne présente pas « *les garanties qui sont celles qui accompagnent l'intervention d'un magistrat.* »³ alors que, pour certaines infractions, l'auteur d'un même fait peut soit être envoyé devant le juge pénal soit se voir infliger une amende administrative SAC. Dans ce dernier cas, sachant que la « *sanction administrative n'est pas prononcée par un tribunal indépendant et impartial, mais par l'administration* »⁴, encore une fois, on ne peut que déplorer l'utilisation du vocable « sanctionnateur ». Il peut, en effet, suggérer que, au niveau du travail quotidien de ce fonctionnaire, ce dernier est centré sur la répression en adoptant une posture qui pourrait amener à heurter les principes d'indépendance, d'impartialité, du contradictoire... ; principes déjà mis à mal par la nature du système.

Il ne faut donc pas négliger le poids des mots et donner le bâton pour se faire battre, sachant que, à la base, « *l'économie générale du système des sanctions administratives communales laisse une impression de malaise au juriste qui s'y penche.* »⁵

7) Divers

⇒ Intégration des modifications de la loi SAC dans le RGP des Communes

Malgré de nombreux rappels, toutes les Communes n'ont pas intégré les modifications.

Il conviendrait de les y encourager davantage.

³ P. MINSIER (dir.), *Actualités en droit public et administratif*, Les Cahiers de la Conférence du Jeune Barreau de Bruxelles, Larcier, Bruxelles, 2024, p. 76.

⁴ *Ibid.*, p. 65.

⁵ P. MINSIER (dir.), *Op.cit.*, p. 75.

⇒ Difficultés en termes d'échanges d'informations

- *Vis-à-vis du citoyen*

Les Fonctionnaires sanctionneurs provinciaux rencontrent des difficultés de gestion dans 3 types de dossiers : lorsque les contrevenants déménagent de manière incessante (1), sont radiés (2), ou sont issus du CPAS (3). Dans ces cas de figure, soit les courriers reviennent systématiquement au Bureau des amendes administratives, soit il n'y a pas de certitude qu'ils reçoivent les courriers car l'adresse de référence est au CPAS. Une réflexion pourrait être menée à ce sujet pour assurer l'échange d'informations.

- *Vis-à-vis des Communes*

En pratique, une certaine complexité est parfois constatée dans le paiement des amendes administratives en cas de concours d'un Fonctionnaire sanctionneur provincial.

Le service provincial traite les SAC pour l'ensemble des Communes de son territoire. Pour certaines Provinces, cela engendre une gestion complexe des paiements dans la mesure où les amendes sont payées directement au profit de la Commune. Il serait peut-être opportun de prévoir un régime particulier pour les Fonctionnaires sanctionneurs où l'amende pourrait transiter sur un compte provincial puis être rétribuée à la Commune concernée.

⇒ Ecueils dans la coordination avec le Parquet : importance du respect des délais

Au sein de certaines Provinces, le parquet adresse, au Bureau des amendes administratives, des PV qu'ils ne sont plus en mesure de traiter car le dossier est devenu « hors délai »⁶.

Nous constatons également que les compagnies d'assurance, les victimes et/ou leurs avocats s'adressent au bureau des amendes administratives 1 ou 2 ans après les faits, l'Office du Procureur du Roi ayant adressé un courrier type à ces derniers les informant de l'examen du dossier au niveau du Fonctionnaire sanctionneur provincial. Or, le bureau n'a jamais reçu le PV de police/du parquet à l'époque. Par conséquent, le dossier n'a pas été traité, ce qui entraîne des réactions virulentes auprès du Fonctionnaire sanctionneur qui perd sa crédibilité.

⇒ Exécution

Quid du paiement des amendes par des contrevenants radiés ou des contrevenants insolubles ? Une prestation citoyenne obligatoire ou prolongation du délai de prescription afin que le contrevenant retrouve une nouvelle adresse ou retrouve meilleure fortune serait appréciable.

Par ailleurs, force est de constater qu'il n'est pas juste qu'une personne qui émarge au CPAS et qui est auteur de faits ne paie nullement son amende. Il en résulte un manque d'équité entre les citoyens et, à nouveau, un sentiment d'impunité dans le chef de l'auteur.

⁶ Exemple : faits du 30/11/23, prescription du BAA le 30/05/24 et le feu vert du parquet est adressé en octobre 2024...

⇒ **Formation continue des Agents constatateurs**

Les Agents constatateurs sont de plus en plus nombreux et de plus en plus sollicités.

Nous estimons qu'ils pourraient être davantage sensibilisés sur l'opportunité de la verbalisation et plus vigilants sur la manière de rédiger/enquêter/rapporter les éléments probants dans leurs PV.

Un accompagnement serait pertinent.

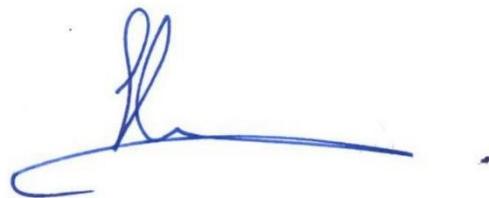
En conclusion, nous souhaitons interpeller le législateur fédéral sur l'importance, pour l'Etat fédéral et la Région, de développer un modèle cohérent pour une gestion efficace des ressources au niveau des Pouvoirs locaux.

Comme vous aurez pu le constater, bon nombre des pistes d'amélioration reprises ci-avant avaient déjà été suggérées lors de la dernière évaluation en 2020. Notre vœu le plus cher serait de les voir aboutir d'ici le prochain rapport.

Dans ce cheminement, notre association et tous les Fonctionnaires sanctionneurs provinciaux sommes à votre entière disposition pour réfléchir, ensemble, à un cadre répondant davantage aux besoins du terrain.

Nous souhaitons très sincèrement vous remercier pour votre attention et d'avoir eu la diligence de consulter les Provinces wallonnes à ce sujet, qui leur tient à cœur.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre considération distinguée.



Tanguy STUCKENS
Président