



## Recherche portant sur les pratiques en matière de médiation dans le cadre des sanctions administratives communales

### Abstract

*Chercheures : Sofie Gotelaere et Elodie Schils*

*Promoteur : Alexia Jonckheere*

En Belgique, les villes et les communes ont le droit, sous certaines conditions, de fixer des sanctions administratives pour les infractions aux règlements ou ordonnances approuvés par le conseil communal. Ces sanctions administratives peuvent consister en une amende administrative ou une mesure alternative à cette amende, sous la forme d'une prestation citoyenne ou d'une médiation locale. La mise en œuvre de cette médiation locale a été confiée au service Politique des Grandes Villes du SPP Intégration sociale, qui soutient actuellement une trentaine de médiateurs locaux actifs dans tout le pays.

Une étude a été menée par la Direction Opérationnelle (DO) Criminologie de l'Institut National de Criminologie et de Criminologie (INCC) sur cette thématique, pour le compte du SPP Intégration sociale. L'objectif de cette étude était de documenter les pratiques actuelles de la médiation locale, y compris les « bonnes pratiques », mais aussi les difficultés rencontrées par les médiateurs locaux dans l'exercice de leurs fonctions. Deux points d'attention ont été mis en avant ; d'une part, les conséquences de l'introduction des infractions mixtes dans la procédure des sanctions administratives communales (SAC) et, d'autre part, les relations entre les médiateurs locaux et les fonctionnaires sanctionneurs. Ce dernier point a permis d'accorder l'attention nécessaire aux éventuels obstacles que peuvent susciter ces relations dans l'application de la médiation locale.

L'étude a été réalisée entre le 1<sup>er</sup> mars et le 31 décembre 2020, soit en pleine pandémie de COVID-19, ce dont rend compte le rapport final de la recherche<sup>1</sup>. Alors que 23 médiateurs (sur les 30 qui étaient alors en fonction) ont répondu à une enquête par questionnaire, 17 entretiens ont été menés, tant au nord qu'au sud du pays ; ils ont permis d'interviewer 5 médiateurs, 10 fonctionnaires sanctionneurs et 5 magistrats du parquet. Par ailleurs, deux types de focus groupes ont été organisés : d'une part, des focus groupes rassemblant

---

<sup>1</sup> S. Gotelaere, E. Schils, A. Jonckheere (prom.), *Recherche portant sur les pratiques en matière de médiation dans le cadre des sanctions administratives communales. Rapport final*, Bruxelles, INCC, 117p.

uniquement des médiateurs et d'autre part, des focus groupes mixtes, rassemblant médiateurs, fonctionnaires sanctionneurs, magistrats du parquet et agents de police, sans que les participants ne soient liés par une quelconque relation professionnelle. Les 4 focus groupes organisés ont permis la participation de 9 médiateurs, un fonctionnaire sanctionneur, 3 magistrats du parquet et 2 fonctionnaires de police. Une analyse documentaire est venue compléter ce dispositif de recherche.

Nous allons en présenter les résultats saillants et ensuite, exposer quelques recommandations qu'autorisent nos analyses.

### *Résultats de recherche*

La recherche a, dans une large mesure, mis en évidence la grande diversité des pratiques locales de médiation et les différentes logiques qui sous-tendent la communication et la coopération entre les acteurs. Ces pratiques et logiques ont constitué le cœur de notre recherche. Elles ont été analysées et décrites à travers cinq thématiques que nous avons identifiées comme particulièrement prégnantes dans notre matériel, à savoir la place de la victime dans le processus de médiation, la charge de travail des acteurs intervenant dans ce processus, les relations professionnelles entre les différents intervenants que sont les médiateurs, les magistrats du parquet et les fonctionnaires sanctionneurs, le rôle joué par les services de police et les villes et communes et enfin, la problématique particulière des infractions mixtes. Des points d'intérêt transversaux sont venus compléter ces thématiques. Nous avons également rendu compte des nombreuses suggestions formulées par les acteurs de terrain au cours de notre travail ; elles témoignent de leur volonté d'améliorer sans cesse le processus de médiation, tout en constituant à maints égards des attentes pouvant également être interprétées comme des demandes de reconnaissance d'un travail encore trop souvent dans l'ombre des structures locales. Sur la base de ces attentes et suggestions, nous souhaitons inviter les autorités publiques et les professionnels du domaine à réfléchir sur les pratiques actuelles de médiation et, le cas échéant, à les développer davantage.

Une première thématique analysée concerne la place de la victime dans la procédure administrative. L'enquête encourage la révision et l'amélioration de la position de la victime dans cette procédure, et plus particulièrement son droit à l'information et la (les) possibilité(s) dont elle dispose pour obtenir une indemnisation. L'étude souligne également la question de la sélection des dossiers soumis à la médiation. L'analyse de la charge de travail des personnes concernées, deuxième thématique, met en évidence les difficultés de renvoi des dossiers vers le processus de médiation. A cet égard, nous formulons un certain nombre de propositions pour améliorer la sélection des dossiers et favoriser à ce sujet une étroite concertation entre le médiateur local et le fonctionnaire sanctionneur. Un troisième thème abordé concerne la promotion de la qualité des relations entre les acteurs impliqués en vue de renforcer leur collaboration. Dans ce contexte, l'étude a débouché sur un certain nombre de propositions, portant notamment sur le statut des médiateurs et des fonctionnaires sanctionneurs (en tenant compte des possibilités associées en termes de transparence, de visibilité et de reconnaissance – perçue – dans l'exercice de leurs fonctions), l'échange d'informations et la

collaboration entre les acteurs, mais aussi la participation d'autres acteurs éventuels à la procédure SAC. La recherche révèle également l'importance du rôle de la police et des autorités locales, qui a constitué la base du quatrième thème. Le rôle de la police est particulièrement important dans la collecte et le partage d'informations. La recherche suggère un certain nombre d'initiatives pour structurer ce rôle en précisant, encadrant et facilitant les tâches à accomplir. Le rôle des autorités locales s'exprime principalement au niveau de la politique, de l'investissement et du soutien apportés. Par conséquent, la recherche encourage une coopération suffisante entre les différentes villes et communes (pouvant aller jusqu'à, par exemple, l'adoption d'un règlement de police commun au sein d'un même arrondissement judiciaire, à tout le moins en ce qui concerne les SAC) et souligne l'importance d'un espace permettant de faire naître et de soutenir des initiatives visant à informer et à sensibiliser les autorités locales dans le cadre de la médiation locale (voir par exemple l'importance de leur rôle dans l'orientation et le suivi des prestations citoyennes). Un dernier thème relatif à l'implication des différents acteurs dans la politique des infractions mixtes a été développé. L'étude propose un certain nombre de suggestions concernant la procédure relative aux infractions mixtes, avec une attention particulière à l'utilisation des protocoles d'accord, et à l'impact de l'ajout des infractions mixtes sur les tâches des acteurs impliqués et sur leur collaboration.

Par ailleurs, des points d'intérêt transversaux ont également été étudiés pour consolider la politique des sanctions administratives dans son ensemble ; ils portent sur la formation des différents intervenants, les lignes de conduite qui caractérisent (entre autres) la profession des médiateurs et des fonctionnaires sanctionneurs et qui sont susceptibles de participer à la construction et à la reconnaissance de leur identité professionnelle, quelques perspectives en termes d'adaptation des procédures et, enfin, les initiatives à encourager concernant la sensibilisation et l'information de la population en général.

### *Recommandations*

À la lumière de ce qui précède, il nous a paru pertinent de formuler un certain nombre de recommandations qui, si elles sont prises en compte, pourraient conduire à des changements positifs dans l'approche actuelle. Ces recommandations concernent l'échange d'informations entre les acteurs impliqués, la place de la victime dans la procédure administrative et l'importance du rôle du médiateur local.

En ce qui concerne l'échange d'informations, nous soulignons la nécessité d'adopter un cadre juridique clair pour réglementer le transfert d'informations entre la police et le médiateur local en dehors du procès-verbal de constatation. Il est en effet frappant de constater que, en raison d'inexactitudes ou parce que certaines informations n'étaient pas encore disponibles au début de la procédure, des informations importantes ne figurent pas dans le rapport de police. Dans cette situation, les médiateurs locaux sont obligés de se présenter à la police afin d'obtenir les informations manquantes, telles que les coordonnées de la victime ou du témoin, par exemple. Cependant, nous observons un manque de clarté quant à la légalité du transfert de ces données par la police au médiateur local. Par exemple, la possibilité de

transmettre des procès-verbaux ultérieurs, tels que ceux relatifs à l'interrogatoire du contrevenant et/ou de la victime, n'est pas prévue par la loi relative aux sanctions administratives communales. Nous recommandons donc que le transfert d'informations entre la police et les médiateurs locaux, en dehors des procès-verbaux de constatation, soit réglementé. Le Collège des Procureurs généraux nous semble l'instance la mieux positionnée pour prendre des initiatives en la matière, comme il l'a fait par exemple en vue de l'échange d'informations concernant le suivi des personnes en liberté moyennant le respect de conditions (COL11/2013 du 7 juin 2013). Il serait important qu'il élargisse la réflexion à l'échange d'informations entre tous les acteurs de la procédure relative aux SAC, à savoir entre services de police, médiateurs locaux, fonctionnaires sanctionneurs et magistrats du parquet, dans un sens comme dans un autre. Le cadre normatif qui serait ainsi créé permettrait une standardisation non seulement des informations échangeables et échangées mais également de la procédure ; il soulagerait les acteurs quant à la légalité de leurs pratiques et enfin, il permettrait d'informer correctement auteur(s) et victimes(s) de la circulation des données les concernant.

En ce qui concerne la place de la victime dans la procédure administrative, nous voudrions faire trois recommandations. Tout d'abord, nous proposons que des lignes directrices soient adoptées quant à l'inclusion des données personnelles relatives aux victimes et/ou témoins dans les procès-verbaux. Même s'ils souhaitent rester anonymes, nous recommandons que cette position soit explicitement mentionnée dans le procès-verbal afin que les médiateurs soient dûment informés de leur souhait de ne plus être contactés dans la suite de la procédure. Ces lignes directrices pourraient, par exemple, être consignées dans la circulaire ministérielle décrivant les éléments du procès-verbal ou dans la circulaire qu'adopterait, de façon concertée, le Collège des Procureurs généraux (voir-ci-dessus). Deuxièmement, nous recommandons d'adopter un cadre normatif et, plus particulièrement, des règles procédurales organisant l'application du droit des victimes à être informées et ce, aux différentes étapes de la procédure administrative. Nous recommandons que, par l'adoption d'un tel cadre normatif, les victimes aient les mêmes droits quelle que soit l'orientation pénale ou administrative du traitement de l'infraction dont elles sont les victimes. Enfin, nous recommandons l'adoption d'un dispositif permettant aux victimes d'obtenir une indemnisation de leur préjudice, quelle que soit l'orientation administrative du dossier. Il faut pour cela que les autorités publiques travaillent sur l'accessibilité du système judiciaire dans le cadre des actions civiles en réparation. Nous soulignons enfin que d'autres propositions ont été développées concernant certaines initiatives qui pourraient être réfléchies et développées dans l'optique de garantir l'indemnisation des victimes au niveau administratif, telle que la création d'un fonds d'indemnisation pour les victimes, géré par les communes.

Enfin, compte tenu de l'importance du rôle du médiateur, nous voudrions formuler deux recommandations le concernant spécifiquement, d'une part concernant sa formation et, d'autre part, concernant son identité professionnelle. Au cours de notre étude, les médiateurs locaux ont indiqué qu'il conviendrait d'adapter les exigences relatives à la formation spécifique qu'ils doivent suivre. Premièrement, la durée minimale actuelle de 20h appelle à être augmentée. En outre, nous recommandons de veiller à ce que le contenu de la formation dispensée soit spécifique à la médiation locale dans le cadre des sanctions

administratives communales et qu'il soit uniforme afin que tous les médiateurs locaux reçoivent la même formation. Enfin, nous suggérons que celle-ci soit organisée par le SPP Intégration sociale qui, si nécessaire, pourrait également prévoir l'organisation de formations complémentaires/continues. Une deuxième recommandation concerne l'identité professionnelle du médiateur local. Celle-ci appelle à être spécifiquement travaillée pour que les médiateurs locaux puissent se sentir reconnus dans ce qu'ils font et afin qu'ils puissent agir en bénéficiant d'une meilleure légitimité, grâce à cette reconnaissance. Nous recommandons pour cela d'entamer la construction d'un code de déontologie qui serait commun à l'ensemble des médiateurs locaux. En effet, une même déontologie contribuerait à consolider les bases à partir desquelles agissent les médiateurs locaux et aurait une valeur indéniable en vue de la reconnaissance de leur travail et de leur satisfaction professionnelle. Une déontologie commune, associée à une formation appropriée, pourraient promouvoir la mise en place d'un socle commun de connaissances et de compétences et aideraient de la sorte à garantir la qualité des services du médiateur local. Ces avantages, à leur tour, conforteraient la dignité et l'intégrité de la fonction.