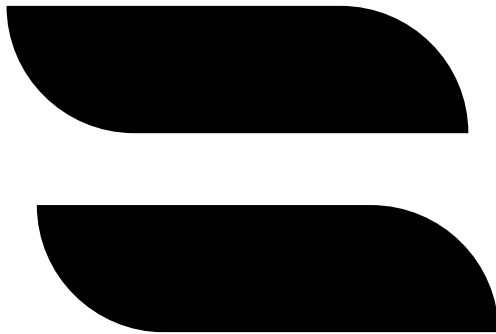


**Recommandation**

IEFH.REC.2026-0003

# **Institut pour l'égalité des femmes et des hommes**



**Recommandation relative à une proposition  
d'adaptation de la Loi SAC afin d'améliorer  
l'approche du harcèlement de rue**

# 1. Introduction

Créé par la loi du 16 décembre 2002, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, (ci-après : l'Institut), est notamment chargé de garantir le principe d'égalité entre les femmes et les hommes et de lutter contre toute forme d'inégalité et de discrimination fondée sur le sexe et le genre.

À ce titre, l'Institut est habilité à adresser des recommandations aux autorités en vue d'améliorer la législation et la réglementation. La présente recommandation porte sur la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales (ci-après : Loi SAC).

## 2. Analyse

### 2.1. Problématique

Les violences basées sur le genre constituent un problème sociétal généralisé qui se manifeste dans différents contextes : à la maison, au travail, en ligne et dans l'espace public. Aux Pays-Bas, la mort de Lisa, une jeune fille de 17 ans, qui a été agressée et tuée alors qu'elle rentrait chez elle à vélo après une soirée à Amsterdam, ainsi que les nombreux témoignages que des femmes ont ensuite partagés sous le hashtag *#rechtopdenacht* (droit à la nuit), montrent une fois de plus très clairement que l'espace public n'est pas aussi sûr ni aussi accessible pour tout le monde, et ont relancé le débat sociétal à ce sujet.

Bien que la plupart des violences contre les femmes soient commises par des personnes qu'elles connaissent, la mort de Lisa, 17 ans, aux Pays-Bas, et les témoignages sur le sexisme, le harcèlement de rue et les comportements sexuels indésirables partagés sous le hashtag *#rechtopdenacht* nous rappellent que l'espace public n'est pas perçu de la même manière par les femmes et les hommes.

Les chiffres du Moniteur de Sécurité (2024) montrent en outre un écart net entre les femmes et les hommes en ce qui concerne leur sentiment de sécurité dans l'espace public : 42,15 % des femmes déclarent s'y sentir toujours, souvent ou parfois en insécurité, contre 28,87 % des hommes. Cette différence se traduit également dans les comportements : davantage de femmes évitent certains endroits dans leur commune (40,9 % contre 27,6 % des hommes), ne sortent plus lorsqu'il fait nuit (48,61 % contre 22,99 %), modifient leur attitude ou leur tenue vestimentaire lorsqu'elles se déplacent dans la rue (47,88 % contre 28,72 %) ou évitent de sortir seules (37,71 % contre 13,25 %).

Ce sentiment d'insécurité peut être mis en relation avec d'autres études qui montrent qu'une grande partie des femmes déclarent avoir déjà subi une forme de violences basées sur le genre dans l'espace public. Ainsi, dans une enquête réalisée en 2023 dans le cadre du projet *Safer Cities*, Plan International rapporte que 91 % des filles et des jeunes femmes belges ont déjà été confrontées à des violences basées sur le genre dans l'espace public, et notamment à du harcèlement et à des violences sexuelles.

Les personnes LGBTIA+ sont également fortement touchées par les comportements violents dans l'espace public. L'enquête *#YouToo* (2020) de l'Institut révèle que 45 % des personnes transgenres interrogées ont déjà été insultées dans un espace public, soit une fois et demie plus que les répondant·e·s cisgenres. Selon l'enquête européenne LGBTQI III (2023), 58 % des personnes LGBTI+ victimes de violences sexuelles ou physiques indiquent que ces violences ont eu lieu dans l'espace public, et 47 % affirment que le dernier incident fondé sur la haine qu'elles ont subi s'est produit dans l'espace public.



Dans le même temps, les personnes victimes de harcèlement sexuel et de violences dans l'espace public portent rarement plainte. Une étude de Vie Féminine montre que seulement 3 % des répondant·e·s ayant été victimes de comportements sexistes ont effectivement déposé une plainte. Dans le même ordre d'idées, des études menées par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) montrent que la plupart des cas de harcèlement ne sont pas signalés à la police. Les victimes sont confrontées à divers obstacles, tels que la peur d'être stigmatisées, de ne pas être crues ou prises au sérieux, la culpabilité et la honte, le fait de ne pas se reconnaître comme victimes, la peur des conséquences, etc. (FRA, 2014).

L'approche du harcèlement de rue et le renforcement de la sécurité dans l'espace public nécessitent une approche intégrée et coordonnée. Il ne s'agit pas seulement de réagir à la violence lorsqu'elle se produit, mais aussi d'agir de manière préventive en s'attaquant à ses causes profondes. Cela suppose la combinaison de différents leviers complémentaires :

- la prévention et la sensibilisation afin de modifier durablement les normes sociales qui perpétuent la discrimination et la violence ;
- l'éducation et la formation des professionnel·le·s ;
- un aménagement inclusif de l'espace public, tant de jour que de nuit et dans tous les quartiers ;
- la protection et l'accompagnement des victimes, en veillant à éviter la victimisation secondaire ;
- la responsabilisation et l'accompagnement des auteur·e·s ;
- la collaboration et la coordination entre les différents niveaux de pouvoir, les services publics, la police et les ONG afin de garantir la cohérence de la politique des autorités, ainsi que le renforcement du cadre juridique et de son application.

C'est sur ce dernier point que se concentre la présente recommandation.

## **2.2. La Loi SAC comme élément de la lutte contre le harcèlement de rue**

L'un des instruments juridiques qui punit le harcèlement (sexuel) de rue est la loi du 22 mai 2014 tendant à lutter contre le sexisme dans l'espace public et modifiant la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes afin de pénaliser l'acte de discrimination (ci-après : Loi Sexisme). La Loi Sexisme exige toutefois une déposition auprès de la police, un·e auteur·e identifiable pouvant être poursuivi·e et le respect de tous les éléments de la définition du sexisme punissable.

La modification de la définition du sexisme, d'une part, et l'intégration du délit de sexisme dans la Loi SAC, d'autre part, permettraient toutefois aux communes de réagir rapidement et de mettre fin à l'impunité qui est aujourd'hui perçue.

### **2.2.1. Loi Sexisme et harcèlement sexuel de rue**

La Loi Sexisme propose une définition du sexisme punissable. Celui-ci est défini comme : « tout geste ou comportement qui, dans les circonstances visées à l'article 444 du Code pénal, a manifestement pour objet d'exprimer un mépris à l'égard d'une personne, en raison de son appartenance sexuelle, ou de la considérer, pour la même raison, comme inférieure ou comme réduite essentiellement à sa dimension sexuelle et qui entraîne une atteinte grave à sa dignité ».

La Loi Sexisme a été spécialement conçue pour apporter une réponse au sexisme et au harcèlement sexuel dans l'espace public. C'est notamment la consternation publique suscitée par le documentaire « Femme de la Rue », qui relate l'expérience d'une jeune femme qui se promène dans la rue, qui a conduit à la pénalisation dans la Loi Sexisme.

En 2022, la Loi Sexisme a été évaluée. Dans sa recommandation n° 2022-R/10 relative à la Loi Sexisme<sup>1</sup>, l'Institut recommande de/d' :

- renforcer l'application de la Loi Sexisme en clarifiant et en révisant la définition juridique du sexisme :
  - o expliciter qu'outre le sexe, le changement de sexe, l'identité de genre, l'expression de genre, les caractéristiques sexuelles et d'autres critères protégés par la Loi Genre peuvent provoquer l'infraction ;
  - o supprimer ou, à tout le moins, clarifier la condition de gravité ;
  - o supprimer l'exigence relative au caractère déterminé de la ou des personnes visée(s) ;
  - o expliciter que l'élément moral requis consiste en l'intention de réaliser l'acte interdit et ses conséquences éventuelles ;
- renforcer la formation des acteur·rice·s du monde judiciaire aux enjeux du sexisme et au cadre légal en la matière ;
- prévoir des peines alternatives telles que des formations de sensibilisation au sexisme et à l'égalité de genre ;
- modifier l'article 150 de la Constitution afin de correctionnaliser les délits de presse, quel que soit le motif discriminatoire à leur origine ;
- ajouter la Loi Sexisme aux normes susceptibles d'être appliquées dans le domaine de la COL 13/2013 relative à la politique de recherche et de poursuite en matière de discrimination et de délits de haine;
- travailler sur la sensibilisation et l'éducation en matière de sexisme.

La loi du 29 février 2024 introduisant le livre II du Code pénal (nouveau Code pénal), qui entrera en vigueur en avril 2026, reprend la pénalisation du sexisme à l'article 257 nCp. Le sexisme est puni d'une sanction de niveau 2, ce qui ouvre la voie à l'imposition de peines alternatives telles que des peines de travail<sup>2</sup> et des peines de probation<sup>3</sup>. La définition de la Loi Sexisme reste toutefois inchangée.

## 2.2.2. Loi SAC et harcèlement de rue

Au niveau local, il est notamment possible d'agir contre le harcèlement de rue dans le cadre de la Loi SAC. La Loi SAC stipule que le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance pour les mêmes infractions<sup>4</sup>. Les communes ne peuvent donc intervenir en vertu de la Loi SAC que lorsqu'une infraction n'est pas punissable en vertu d'une réglementation supérieure, telle que des lois, des décrets ou des ordonnances.

La Loi SAC prévoit toutefois une exception : pour un nombre limité de **faits punissables**<sup>5</sup>, des sanctions administratives peuvent néanmoins être infligées, ce que l'on appelle les « **infractions mixtes** ». Les **injures** en sont un exemple (art. 448 Cp, art. 244 nCp)<sup>6</sup>. Certaines formes de harcèlement de rue pourraient donc être traitées par la législation SAC, à condition que le comportement relève de la définition des injures. La sanction la plus couramment appliquée est une **amende SAC**, mais des **mesures alternatives** sont également possibles, telles que le travail d'intérêt général et la médiation

<sup>1</sup> Voir également : [https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/advisories/recommandation\\_loi\\_sexisme.pdf](https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/advisories/recommandation_loi_sexisme.pdf)

<sup>2</sup> Article 45 nCp.

<sup>3</sup> Article 44 nCp.

<sup>4</sup> Art. 2, §1 Loi SAC

<sup>5</sup> Dans le contexte du harcèlement de rue, il peut s'agir notamment de l'art. 398 du Code pénal (coups et blessures volontaires), de l'art. 448 du Code pénal (injures) et de l'art. 563, 3° du Code pénal (voies de fait ou violences légères, à condition que personne n'ait été blessé ou frappé et qu'il ne s'agisse pas d'injures).

<sup>6</sup> Voir l'art. 3 de la Loi SAC

SAC<sup>7</sup>. Ces sanctions alternatives peuvent être particulièrement utiles dans la lutte contre le harcèlement de rue, car outre leur caractère punitif, elles peuvent également contribuer à sensibiliser l'auteur-e et ainsi prévenir la récidive.

En d'autres termes, les communes ont la possibilité d'inclure dans leur règlement de police des dispositions interdisant certaines formes de sexisme punissables - comme le harcèlement de rue - pour autant qu'elles relèvent de l'interdiction pénale des injures.

Pour ce type d'infractions mixtes, les communes peuvent conclure des **protocoles** avec le parquet du procureur du Roi<sup>8</sup>. Un tel protocole peut inclure les points suivants :

- le type d'infractions mixtes à l'égard desquelles les parties estiment qu'il est plus opportun en général de prendre des sanctions administratives ;
- la procédure de transmission du procès-verbal de constatation de chaque infraction mixte ainsi que le délai minimal et les modalités d'information par le·la procureur·e du Roi compétent·e à l'égard du·de la fonctionnaire sanctionneur·rice sur sa volonté d'ouvrir ou non une information ou une instruction ou d'entamer des poursuites ou de classer sans suite chaque dossier à défaut de charges suffisantes ;
- les modalités de collaboration et d'échanges d'informations<sup>9</sup>.

Ce protocole devra respecter l'ensemble des dispositions légales concernant notamment les procédures prévues pour les contrevenants et ne peut porter atteinte aux droits de ces derniers. Il veille à ce que les autorités communales restent proportionnées dans l'application des amendes SAC et des mesures alternatives, et à ce que le traitement des faits punissables se fasse sous le contrôle du parquet du procureur du Roi.

Même en l'absence de protocole, la Loi SAC prévoit une garantie selon laquelle une amende SAC ou une mesure alternative ne peut être infligée pour des injures que si le·la procureur·e du Roi fait savoir dans un délai de deux mois qu'il·elle le juge opportun et qu'il·elle ne donnera pas lui·elle-même suite aux faits<sup>10</sup>.

### 2.2.3. Étendre la Loi SAC au sexisme punissable

L'approche du harcèlement de rue par le biais de la Loi SAC et de l'infraction pénale d'injure peut contribuer à une approche plus efficace du harcèlement de rue, car elle peut contribuer à réduire l'impunité et à rendre les quartiers plus sûrs. En outre, cela peut réduire le seuil de signalement, ce qui peut également conduire à une augmentation de la propension à porter plainte chez les (futurs) victimes.

Dans le cadre de la proportionnalité et à la lumière de la recommandation du Grevio, qui stipule clairement que les sanctions doivent toujours être proportionnelles à la gravité des violences commises et que les souhaits de la victime jouent également un rôle important, l'approche par le biais de l'« infraction mixte » est la plus appropriée.

Nous notons toutefois que l'article 448 du Code pénal (article 244 nCp) a une application limitée, puisqu'il ne traite que des injures. En classant le harcèlement de rue uniquement parmi les « injures », le phénomène est abordé de manière restrictive et d'autres formes de sexisme punissables dans l'espace public restent hors du champ d'application.

---

<sup>7</sup> Voir l'article 4 de la Loi SAC.

<sup>8</sup> Voir l'article 23, §1 de la Loi SAC.

<sup>9</sup> Chambre 53K2712001, Exposé des motifs du projet de loi relatif aux sanctions administratives communale, p. 18.

<sup>10</sup> Voir l'article 23, §2 de la Loi SAC.

Il convient donc d'étendre la liste des infractions mixtes dans la Loi SAC et d'intégrer la pénalisation prévue par le nouveau Code pénal (art. 257 nCp) dans l'article 3, 1° de la Loi SAC, qui formule les exceptions à l'interdiction de sanctionner administrativement des faits pénalement répréhensibles. De cette manière, d'autres formes de harcèlement (sexuel) de rue, qui sont punissables en vertu de la Loi Sexisme, peuvent également faire l'objet de sanctions administratives locales sous la forme d'amendes SAC ou d'autres sanctions administratives communales.

### 3. Conclusion et recommandations

Le harcèlement de rue nécessite une approche coordonnée, holistique et intégrée, axée sur la prévention, la sensibilisation et la protection des victimes, ainsi que sur l'application de la loi et la responsabilisation des auteur·e·s. L'un des instruments potentiels dans le cadre de cette approche consiste à s'attaquer harcèlement de rue au moyen de la Loi SAC. La Loi SAC permet d'agir plus rapidement au niveau local contre le harcèlement de rue. Afin de permettre une meilleure approche du harcèlement de rue via la Loi SAC, l'Institut recommande :

1. d'inclure le sexisme punissable (art. 257 nCp.) dans l'article 3, 1° de la Loi SAC, qui régit les exceptions à l'article 2, §1 de la Loi SAC, et détermine ainsi les infractions mixtes. Actuellement, le harcèlement de rue ne peut être inclus dans un règlement de police en tant qu'infraction mixte que s'il peut être classé sous la disposition 448 du Code pénal (« interdiction des injures »). Cet article couvre certaines formes de harcèlement de rue (comme le *catcalling*), mais n'est pas totalement exhaustif. Étant donné que le sexisme punissable couvre un éventail plus large de formes de harcèlement de rue, il est souhaitable d'inclure explicitement cette infraction. Dans ce contexte, un protocole doit être élaboré entre les autorités communales et le parquet du procureur du Roi, parce qu'il s'agit d'une infraction mixte.
2. Idéalement, il convient de tenir compte de la recommandation de l'Institut visant à clarifier et à étendre la définition du sexisme punissable, afin que le harcèlement de rue puisse être puni encore plus efficacement. Une révision de la définition du sexisme punissable est recommandée afin :
  - a. d'explicitier qu'outre le sexe, le changement de sexe, l'identité de genre, l'expression de genre, les caractéristiques sexuelles et les autres critères protégés par la Loi Genre peuvent également constituer une infraction pénale ;
  - b. de supprimer ou, à tout le moins, clarifier la condition relative à la gravité de l'atteinte ;
  - c. de supprimer l'exigence relative à la nature spécifique de la ou des personnes visées ;
  - d. d'explicitier que l'élément moral requis consiste en l'intention de réaliser l'acte interdit et d'accepter ses conséquences éventuelles (intention générale) ;
  - e. d'adapter l'obligation actuelle de publicité.
3. Une modification de la loi doit s'accompagner de l'élaboration d'une politique pénale cohérente en matière d'application de la législation SAC dans le cadre du harcèlement de rue, par le biais de la rédaction de circulaires nationales et locales. L'Institut se tient à disposition pour collaborer à cet égard.
4. Dans le cadre de l'application de la législation SAC, il convient de tenir compte de la recherche réalisée par Unia (2025) sur les inégalités ans les amendes SAC<sup>11</sup> et des recommandations futures, ainsi que de l'avis de l'Institut Fédéral des Droits Humains (IFDH) sur l'extension des sanctions communales<sup>12</sup>. Tous deux soulignent que les fonctionnaires communaux·les n'offrent pas les mêmes garanties d'indépendance et d'impartialité que les juges. La recherche d'UNIA

<sup>11</sup> Voir aussi : [Recherche sur les inégalités dans les SAC \(2025\) | Unia](#)

<sup>12</sup> Voir également : [Amendes SAC : l'IFDH appelle à une réforme respectueuse des droits humains](#) et [Avis sur une extension des sanctions administratives communales](#).



met en évidence les risques d'inégalité et de discrimination, tant dans la formulation des règlements que dans l'application pratique des mesures SAC, ce qui peut compromettre les principes de justice sociale, d'égalité de traitement et de respect des droits. Un protocole entre les autorités communales et le parquet du procureur du Roi dans le cadre de la législation SAC et une politique pénale via une circulaire sont donc essentiels pour garantir également les droits des contrevenant·e·s.