

Avis sur la limitation des nuisances dans les domaines récréatifs

Contexte

Toute personne a droit de participer de manière égale à des activités de détente, de loisirs et sportives¹. Les domaines publics de loisirs, les piscines en plein air, les parcs publics, les terrains de jeux et les plages sont essentiels pour pouvoir exercer ces droits. Ces dernières années, ces espaces publics ont souvent été le théâtre de problèmes et de nuisances de toutes sortes. Par ailleurs, l'offre de loisirs dans notre pays a été mise davantage sous pression à cause de la crise sanitaire.

Les exploitants de parcs publics et de domaines récréatifs s'efforcent d'offrir à leur public des moments de loisirs insouciantes en évitant les conflits. Ils prennent pour cela diverses mesures visant l'accès au domaine et l'organisation dans le domaine lui-même (p. ex. contrôles d'identité, réservations obligatoires, quotas, etc.).

Afin d'apporter une aide aux exploitants, une circulaire « sur la lutte contre les nuisances dans les zones de loisirs » a été publiée en 2006 ainsi qu'une toolbox pratique en 2013. Ces outils ont été mis à jour durant l'été 2021. Par le biais de la [nouvelle circulaire du 17 mai 2023](#) (ci-après : la Circulaire) que le Service public fédéral Intérieur a adressée aux exploitants de zones de loisirs le 23 juin 2021, de nouvelles instructions ont été données sur le rôle de chacun, la coopération entre les acteurs et les mesures préventives et répressives possibles pour contrer les nuisances.

Des incidents ont aussi été signalés sur le trajet pour se rendre aux domaines récréatifs ou pour en revenir. La police exerce un important rôle de prévention, mais aussi de réaction à de tels incidents. On fait appel à elle les jours de forte affluence, entre autres pour effectuer des contrôles (d'identité) dans les gares et les transports publics, ce qui entraîne un risque de forme d'éventuel profilage discriminatoire et ethnique.

Au travers des signalements qu'elle reçoit, Unia constate que les acteurs compétents vont parfois trop loin dans l'interprétation des possibilités que leur offre la Circulaire (p. ex. réservation obligatoire combinée à un quota d'accès pour les non-résidents). Il y a parfois une tension entre les mesures prises pour lutter contre les nuisances dans les domaines récréatifs ou les zones côtières et la législation antidiscrimination.

Unia a participé dans le passé à une concertation constructive avec les exploitants de domaines récréatifs qui a permis d'évaluer diverses mesures. Vous trouverez ci-dessous une analyse de ces mesures à la lumière de la législation antidiscrimination ainsi que quelques bonnes pratiques. De plus, les mesures prises dans les domaines récréatifs ont souvent un caractère a posteriori. Unia constate qu'il est très important de réfléchir avant le début de la saison – et donc de manière proactive – à la manière d'éviter une ambiance tendue et d'éventuelles escalades dans les domaines récréatifs.

1 Compétences

- Exploitants de domaines récréatifs
- Pouvoirs locaux qui gèrent des domaines récréatifs
- Bourgmestres en tant que chefs de la police administrative
- Police locale et fédérale.

¹ Ce droit figure entre autres à l'article 31 de la Convention sur les Droits de l'Enfant.

2 Cadre juridique

Sur le plan du cadre juridique, des liens existent avec la législation antidiscrimination aussi bien au niveau fédéral que celui des entités fédérées. D'autre part, la ministre de l'Intérieur a aussi publié au niveau fédéral la circulaire du 17 mai 2023 relative aux nuisances dans les domaines récréatifs et les zones récréatives.

2.1 Loi antidiscrimination et antiracisme

Il existe au niveau fédéral un cadre législatif (lois antidiscrimination et antiracisme) dans lesquelles diverses formes de discrimination sont passibles d'une sanction en droit civil. Les trois lois fédérales antidiscrimination contiennent en outre une disposition pénale relative à des discriminations² commises par des personnes exerçant une fonction publique (art. 23 loi antiracisme, art. 23 loi antidiscrimination et art. 28 loi 'genre')³. Les fonctionnaires de police, entre autres, relèvent de cette catégorie. La réglementation au niveau des entités fédérées (comme l'art. 32 du Décret flamand sur l'égalité des chances) contient une disposition similaire. De nombreuses instances, dont la police, se réfèrent aussi à la loi antidiscrimination et antiracisme pour définir leur cadre d'action.⁴ Leur code déontologique inclut par ailleurs l'interdiction de toute discrimination (voir art. 24 du code déontologique des services de police).

Ces interdictions de discrimination doivent être lues conjointement avec les règles européennes et internationales. L'interdiction du profilage ethnique a surtout pris forme sous l'effet de la Convention européenne des Droits de l'Homme (art. 14 CEDH et article 1(2) du Protocole 12) et la jurisprudence qui en découle.

2.2 Réglementation antidiscrimination des entités fédérées

Les domaines récréatifs relèvent des compétences des entités fédérées (loisirs, temps libre, sport, tourisme, etc.) lorsqu'il s'agit de l'accès à des terrains exploités par des autorités publiques telles que des provinces, des villes et communes, des Communautés ou des Régions. Il y a lieu de tenir compte des textes réglementaires suivants, qui interdisent la discrimination aussi bien directe qu'indirecte :

- Le Décret flamand du 10 juillet 2008 portant un cadre pour la politique flamande d'égalité des chances et d'égalité de traitement (le *Décret flamand sur l'égalité des chances*);
- Le Décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 visant à lutter contre certaines formes de discrimination ;
- Le Décret de la Communauté germanophone du 19 mars 2012 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination ;
- L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 octobre 2017 visant à lutter contre certaines formes de discrimination et à promouvoir l'égalité de traitement.

2.3 Circulaire du 17 mai 2023

La Circulaire du 17 mai 2023 de la ministre fédérale de l'Intérieur contient diverses mesures préventives et répressives qui peuvent être prises dans les domaines récréatifs pour tenter de réduire les nuisances. Ainsi que le

² Pour l'application de ce titre, on entend par 'discrimination' toute forme de discrimination directe intentionnelle, de discrimination indirecte intentionnelle, d'injonction de discriminer et de harcèlement basée sur les critères protégés. Cela englobe donc différentes formes de discrimination (art. 19 LAR et 21 LAD)

³ Voir aussi à ce sujet : article Paul BORGHS, 'Discriminatie door personen in openbare dienst', PenR. 2021, n° 4, 191-199

⁴ Voir e.a. AIGPOL, [document de vision AIG tous les flics sont-ils incompétents \(aigpol.be\)](https://www.politiewerpen.be/assets/images?id=71211afc-173f-45a3-8271-b2304ab9d18f) ; Note stratégique Police d'Anvers, <https://www.politiewerpen.be/assets/images?id=71211afc-173f-45a3-8271-b2304ab9d18f> ; Note stratégique Police d'Anvers Profilage ethnique, p. 5

formule l'introduction de la Circulaire, l'objectif est de *créer une portée à une politique de sécurité intégrale et intégrée afin de prévenir et de combattre les nuisances dans les domaines récréatifs et autres zones récréatives pertinentes, comme les plages, par exemple*. La Circulaire souligne dans ce but les compétences des différents acteurs concernés.

Par ailleurs, la Circulaire comporte sous le titre V des 'possibilités en matière de prévention et de maîtrise des incidents'. Une distinction est faite entre :

- Les mesures préventives (établissement du règlement du parc, enregistrement ou réservation, formation du personnel des domaines récréatifs ou du personnel communal et autres mesures préventives telles que la sensibilisation);
- Le recours à certains intervenants comme un garde champêtre particulier, un agent de gardiennage privé ou un gardien de la paix;
- La sécurité physique et technique du domaine (caméras de surveillance et aménagements spécifiques du domaine ou de la zone);
- Les mesures répressives si les mesures préventives s'avèrent insuffisantes (interdiction d'accès, sanctions administratives communales et interdiction temporaire de lieu).

3 Accès et fréquentation des domaines récréatifs

3.1 Mesures préventives

La Circulaire met l'accent sur les mesures préventives et prescrit que les mesures répressives (voir 3.2) ne peuvent être utilisées que lorsque la prévention ne suffit pas. Sur la base des signalements reçus, Unia constate que les questions ou les préoccupations des domaines récréatifs et des visiteurs portent principalement sur l'enregistrement obligatoire et les réservations, éventuellement en lien avec un prix d'entrée différencié ou un quota.

3.1.1 Enregistrement et réservation

La Circulaire affirme que la limitation du nombre de visiteurs au moyen d'un enregistrement ou d'une réservation obligatoire (en ligne) a un impact positif sur la prévention et la maîtrise des nuisances. Cette mesure doit être prise en conformité avec le Règlement général sur la Protection des Données. La Circulaire ajoute qu'une telle obligation d'enregistrement ou de réservation n'est pas envisageable pour une plage accessible au public.

Un système d'enregistrement ou de réservation est souvent appliqué dans les domaines récréatifs et les piscines de plein air. Une distinction est parfois faite entre les résidents et les non-résidents en ce qui concerne une éventuelle réservation obligatoire. Certains domaines récréatifs associent également une réservation obligatoire à un prix d'entrée (majoré) pour les non-résidents (voir 3.1.2) et à un quota de visiteurs (voir 3.1.3).

Unia souligne l'importance d'un système d'enregistrement et/ou de réservation accessible de différentes manières et pas seulement en ligne. Cela permet aux personnes qui n'ont pas accès à internet, qui ont de faibles compétences numériques, qui sont en situation de handicap, etc. de faire une réservation de façon autonome et d'éviter une discrimination indirecte basée sur la position sociale, la fortune ou le handicap⁵. Unia recommande par ailleurs de

⁵ Unia a rédigé un avis sur l'impact de la digitalisation des services, à consulter sur [Avis sur l'impact de la digitalisation des services.pdf \(unia.be\)](#)

rendre le système de réservation ou d'enregistrement aussi accessible que possible (notamment possibilité de réserver peu de temps à l'avance, frais de réservation limités, etc.).

3.1.2 Prix d'entrée différencié pour les résidents

Lorsque les non-résidents d'une commune doivent payer un prix d'entrée plus élevé ou lorsqu'ils se voient refuser l'accès une fois qu'un certain nombre de visiteurs a été atteint, on fait une distinction directe basée sur le lieu de résidence. Le critère du lieu de résidence ne figure pas dans la liste des critères protégés par la réglementation antidiscrimination. Par conséquent, une distinction directe basée sur le lieu de résidence ne constitue pas une discrimination directe interdite en vertu de cette législation. En outre, un prix d'entrée différencié pour les résidents est une pratique courante, qui est souvent appliquée pour des raisons fiscales : lorsque les résidents contribuent au financement de l'aire de loisirs au moyen de taxes locales, ils bénéficient d'un prix plus avantageux.

Cependant, la réglementation antidiscrimination interdit en outre la discrimination indirecte. Une distinction directe basée sur le lieu de résidence peut, dans certains cas, constituer une discrimination indirecte fondée sur d'autres critères tels que la fortune, l'origine nationale ou ethnique ou la position sociale. Il faut toujours examiner au cas par cas si on a affaire à une discrimination indirecte.

La différence de prix doit également être proportionnelle. L'augmentation délibérée des tarifs pour les personnes provenant d'une autre commune ou province peut être considérée comme disproportionnée. De plus, une telle mesure défavorise tout particulièrement les personnes vulnérables financièrement. Les exploitants de domaines récréatifs invoquent parfois l'argument de la sécurité pour justifier une majoration de prix pour les non-résidents ou les personnes qui n'ont pas réservé. Aucun lien direct ne peut pourtant être établi entre l'augmentation du prix d'entrée et l'amélioration de la sécurité dans les domaines.

3.1.3 Quota d'accès ou capacité maximale

Certains domaines récréatifs fonctionnent avec une capacité maximale ou un quota d'accès (par exemple pour les non-résidents). Le risque de discrimination ou de traitement arbitraire dépend de la manière dont ce quota ou cette capacité maximale sont gérés. En cas de dépassement de la capacité maximale, certaines personnes peuvent être confrontées à un refus absolu d'accès. Le risque de discrimination augmente lorsque le personnel dispose d'un grand pouvoir de décision et que les critères sur la base desquels les personnes sont admises ou refusées ne sont pas clairs.

Les exploitants de domaines récréatifs peuvent envisager d'appliquer une capacité maximale souple. Cette technique est également utilisée lors d'autres événements de masse (comme le Festival des lumières de Gand ou les 'Gentse Feesten'). Dans ce cas, aucune limite maximale absolue n'est fixée, mais une communication est faite pour dissuader les visiteurs dès qu'une certaine capacité risque d'être atteinte. Tout un arsenal de mesures peut alors être mis en place dans ce cas (communication à grande échelle, promotion d'autres possibilités de rafraîchissement, interruption du trajet vers le domaine récréatif, etc.).

De plus, la Circulaire ne fait que mentionner le système de réservation ou d'enregistrement, sans le lier à un quota ou à un prix d'entrée majoré. Une réservation ou un enregistrement obligatoire permet aux exploitants de domaines récréatifs d'estimer l'affluence lors d'une journée et d'envisager les mesures préventives nécessaires. La Circulaire prévoit en outre tout un arsenal d'autres mesures préventives, qui excluent moins de personnes (et vont donc moins loin) qu'un quota⁶. Il s'agit notamment du recours à des gardes champêtres particuliers, à des agents de gardiennage, à des gardiens de la paix, etc.

⁶ Voir la Toolbox qui a été actualisée en même temps que la Circulaire et qui contient différentes initiatives pour mener des actions préventives concernant les nuisances (à consulter sur: Toolbox domaines récréatifs (besafe.be)).

3.1.4 Contrôles d'identité à l'entrée

En cas de problèmes effectifs de sécurité, il est possible d'appliquer des contrôles d'identité. Afin d'éviter toute discrimination indirecte, il faut que différents documents d'identité soient acceptés lors de ces contrôles.

Dans le passé, Unia a reçu des signalements concernant le contrôle et l'accès aux domaines récréatifs où des demandeurs d'asile se sont vu refuser l'entrée parce qu'ils ne pouvaient pas présenter le bon document d'identité ainsi que des signalements de personnes d'origine immigrée qui ont été traitées différemment à l'entrée. Refuser l'entrée à des personnes parce qu'elles n'ont pas de carte d'identité électronique ou pas de carte de séjour constitue une inégalité de traitement fondée sur la nationalité. Il faut toujours s'assurer de la justification d'une telle distinction. Pour qu'il ne s'agisse pas d'une discrimination, la distinction fondée sur la nationalité doit servir un but légitime et les moyens pour atteindre ce but doivent être appropriés et nécessaires. Si on recourt malgré tout à des contrôles d'identité, le personnel doit être correctement formé aux documents qu'il est tenu d'accepter.

Unia souligne l'effet potentiellement stigmatisant sur des publics vulnérables que peut avoir le contrôle des données d'identité lors de l'enregistrement ou de la présentation à l'entrée⁷. Ces publics font plus souvent l'objet de contrôles. En outre, le risque de traitement arbitraire et de discrimination lors des contrôles d'identité est réel.

Des alternatives sont possibles et Unia constate que certains domaines récréatifs renoncent aux contrôles d'identité. Après une réservation en ligne ou l'achat d'un billet sur place, il suffit dans ce cas de scanner un code QR à l'entrée. L'identité n'est plus contrôlée une nouvelle fois à l'entrée. Les résidents qui bénéficient d'un tarif spécial doivent uniquement prouver leur lieu de résidence (p. ex. automatiquement aux bornes de lecture ou au guichet).

Comme il s'agit de données personnelles, les contrôles d'identité doivent évidemment respecter les dispositions du Règlement général sur la Protection des Données. Cette législation ne relève pas de l'expertise d'Unia⁸.

3.1.5 Les mesures préventives dans la pratique

La Toolbox qui accompagne la Circulaire contient un arsenal de mesures préventives qui peuvent être prises. En s'inspirant d'une concertation constructive et d'une évaluation des mesures dans les domaines récréatifs, Unia distille encore les bonnes pratiques suivantes :

- Investir dans la communication
 - Investir dans une campagne d'image positive et dans une atmosphère positive sur le site. Il est préférable de le faire tout au long de l'année afin de créer une base solide pour une éventuelle communication de crise pendant la haute saison ;
 - Éviter de stigmatiser certains groupes ;
 - Faire une communication large et dissuasive lorsqu'une certaine capacité maximale risque d'être atteinte ;
 - Communiquer de manière proactive avec la presse et les citoyens ;
- Aménagement des domaines récréatifs
 - L'aménagement de l'espace dans les domaines récréatifs est important pour éviter des escalades et pour contribuer à une atmosphère positive (p. ex. étendre les zones de baignade pendant les journées chaudes, prévoir des animations en marge, mettre à disposition un espace supplémentaire pour répartir la foule, etc.) ;
 - Réfléchir à des mesures permettant d'éviter que de grands groupes de visiteurs ne se rassemblent et/ou ne forment des files d'attente (p. ex. entrées multiples).
- Accès au domaine récréatif en général

⁷ P.ex. les personnes caractérisées par des critères raciaux

⁸ Ceci relève de la compétence de l'Autorité de protection des données (voir : [Page d'accueil citoyen | Autorité de protection des données](#))

- Mener une politique diversifiée de manière à ne prendre certaines mesures (telles que la réservation obligatoire, l'enregistrement, etc.) que pendant les jours de forte affluence ;
- Certains domaines récréatifs utilisent un système spécial de cartes/bracelets et d'entrées réservées aux détenteurs d'un abonnement, ce qui présente l'avantage que ces personnes ne doivent s'enregistrer ou s'inscrire qu'une seule fois ;
- Utiliser un système de gestion de capacité et un baromètre d'affluence.
- Personnel et répartition des tâches
 - S'engager dans une collaboration à plusieurs niveaux dans laquelle la gestion de l'ambiance est complémentaire à la sécurité et à l'action de la police. Le résultat est une approche qui est la moins invasive et la moins menaçante possible ;
 - La sécurité du personnel sur le site est évidemment primordiale. Mettez-vous d'accord sur une répartition claire des tâches, par exemple entre le personnel, la sécurité, la police, les sauveteurs, etc. afin que chacun sache qui est responsable de quoi ;
 - Prévoir pour le personnel un accompagnement, une formation et la création d'un esprit d'équipe sur des sujets tels que la communication douce, la gestion de la violence, etc.

3.2 Mesures répressives

La Circulaire énumère également diverses mesures répressives, au cas où les mesures préventives s'avèreraient insuffisantes :

- Une interdiction d'accès contenue dans le règlement du parc ;
- L'inscription dans un règlement de police de dispositions relatives à la sécurité publique afin de donner plus de force au règlement du parc ;
- Le recours aux sanctions administratives communales (SAC) ;
- Une interdiction de lieu conformément à l'article 134^{sexies} de la nouvelle loi communale.

Les conditions de ces mesures sont précisées en détail dans la Circulaire. Le débat sur les mesures répressives n'est pas nouveau. Des responsables politiques plaident depuis longtemps en faveur de l'adaptation de la Circulaire de 2006 ainsi que de mesures répressives plus fortes, y compris une interdiction d'entrée et des listes noires⁹. Unia constate que les domaines récréatifs ont parfois recours à des mesures répressives pour lutter contre les nuisances (p. ex. forte présence policière, escortes policières dans les transports publics, etc.).

3.2.1 Interdiction d'accès

La Circulaire permet à l'exploitant d'un domaine récréatif de prévoir une interdiction d'accès dans un règlement interne du parc. En cas d'infraction au règlement, l'exploitant peut interdire l'accès au domaine. Unia s'inquiète de ce pouvoir étendu attribué à l'exploitant d'un domaine récréatif. L'interdiction d'accès supprime les garanties (déjà limitées) de contrôle, de justification et de défense prévues par les réglementations existantes (p. ex. l'interdiction de lieu décidée par le bourgmestre et la SAC infligée par le fonctionnaire sanctionnateur). Les dispositions relatives à l'interdiction d'accès sont formulées en termes vagues et ne donnent pas d'indications claires quant à la durée, aux moyens de défense ou à la compétence des personnes qui peuvent imposer une telle interdiction. Cela ouvre la porte

⁹ Voir entre autres la proposition de résolution du 9 juin 2020 de Koen Metsu visant à créer plus de sécurité dans et aux abords des domaines récréatifs et des piscines de plein air (consultable sur [55K1332001.indd \(lachambre.be\)](#)) et la proposition de loi de Franky Demon modifiant la nouvelle loi communale en vue de faciliter l'instauration d'une interdiction nationale d'accès aux domaines récréatifs [Proposition \(lachambre.be\)](#)

à la sélectivité et donc à la discrimination. Les personnes qualifiées à tort de auteurs de troubles bénéficient de peu de garanties procédurales.

3.2.2 SAC – sanctions administratives communales

Le but des sanctions administratives communales est de pouvoir réagir rapidement (politique de transaction immédiate), mais il y a des inquiétudes quant à de potentielles pratiques discriminatoires. Plusieurs études internationales ont mis en lumière des pratiques de profilage. Unia reçoit aussi régulièrement des signalements de personnes qui pensent avoir été ciblées en raison d'un ou de plusieurs critères protégés (p. ex. la couleur de peau). De plus, les garanties concernant l'indépendance et l'impartialité des fonctionnaires sanctionneurs sont relativement limitées.

D'autre part, il faut être attentif à l'impact des SAC sur les personnes en situation de vulnérabilité, tels que l'impact financier et le renforcement des inégalités socio-économiques, l'effet éducatif limité (cf. SAC pour mineurs), etc.

3.2.3 Interdiction de lieu

La Circulaire informe sur les conditions que doit remplir une interdiction de lieu (art. 134^{sexies} de la nouvelle loi communale). La Cour constitutionnelle s'est déjà prononcée par le passé sur ces conditions.

La Circulaire prévoit la possibilité d'imposer une interdiction de se rendre sur les lieux pendant un mois, renouvelable deux fois (durée maximale). Cela signifie que, conformément à la Circulaire, l'interdiction de lieu peut s'étendre sur tout un été, ce qui soulève des questions de proportionnalité.

Il est préférable que les mesures d'interdiction de lieu soient appliquées avec une grande prudence, étant donné que la décision émane du bourgmestre et que les moyens de défense du citoyen (c'est-à-dire un recours devant le Conseil d'État) sont très limités. L'interdiction de lieu a un impact considérable sur le droit à la liberté personnelle contenu dans l'article 12 de la Constitution, lu en lien ou non avec l'article 2.1 du Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (liberté de circulation). Le bourgmestre compétent juge de préférence au cas par cas si une telle interdiction de lieu est proportionnelle et ne constitue pas une atteinte disproportionnée aux droits susmentionnés.

3.2.4 Liste noire

Cette interdiction de lieu est reprise dans la Banque de données Nationale Générale (BNG). Lors d'un contrôle d'identité, un fonctionnaire de police pourra alors immédiatement constater qu'une interdiction de lieu s'applique à la personne en question et la refouler de manière préventive. Dans les domaines avec contrôle d'accès, un système d'enregistrement automatique des données d'identité pourra aussi être utilisé pour détecter les éventuels contrevenants à l'interdiction d'accès. La procédure est similaire à celle des interdictions de stade qui est prévue par la loi sur le football¹⁰.

Dans son avis de 2023, l'Organe de contrôle de l'Information policière (COC) émet plusieurs réserves à cet égard¹¹. Le COC affirme par ailleurs que cela pourrait donner lieu à 'un traitement de données policier invasif de nature répressive', impliquant la participation active d'organismes privés ou semi-publics. Unia souligne le danger d'un profilage policier arbitraire et discriminatoire dans l'application d'un tel système.

¹⁰ Article 45 de la Loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des rencontres de football

¹¹ Avis relatif à la proposition de loi modifiant la nouvelle loi communale en vue de faciliter l'instauration d'une interdiction nationale d'accès aux domaines récréatifs (DOC 55 2827/001), p.6, consultable sur: <https://www.organedecontrol.be/publications/avis-réglementation>

3.3 Contrôles de police dans et en dehors des domaines récréatifs

Il est souvent fait appel aux services de police pour assurer la sécurité dans les domaines récréatifs et pour veiller à l'ordre public. Ces services ont un rôle important dans la gestion des espaces publics, le maintien de l'ordre public et l'intervention en cas d'incidents. Pour ce faire, ils procèdent notamment à des contrôles d'identité, qui ont lieu non seulement sur le site même des domaines récréatifs, mais aussi aux abords de ceux-ci et parfois même déjà dans les gares et les bus.

Ces actions policières créent un certain risque de profilage discriminatoire. Le profilage discriminatoire et les interventions policières basées sur des stéréotypes peuvent constituer une discrimination, ce qui est interdit (voir également plus haut).

3.3.1 Cadre

On parle de profilage discriminatoire lorsque la police se base sur une ou plusieurs caractéristiques des lois antidiscrimination et antiracisme dans le cadre d'un contrôle, d'une surveillance ou d'une enquête sans qu'il n'existe une justification objective et raisonnable.

Si le profilage discriminatoire n'est pas explicitement défini par la loi à ce jour, il y a des sources juridiques sur lesquelles on peut s'appuyer :

- Loi sur la fonction de police : cadre des contrôles d'identité (art. 34) et autres mesures policières ;
- Interdiction de toute discrimination et de toute forme de partialité pour les fonctionnaires de police (art. 24 du code de déontologie des services de police);
- Incrimination pénale de toute discrimination en raison de l'un des critères protégés (couleur de peau, nationalité, religion, origine, âge...) commise par des fonctionnaires de police dans l'exercice de leur fonction (art. 23 de la loi antiracisme (1981) et art. 23 de la loi antidiscrimination (2007));
- Interdiction générale de toute discrimination (art. 12 de la loi antiracisme (1981) et art. 14 de la loi antidiscrimination (2007));
- De nombreuses conventions internationales interdisent la discrimination basée sur la prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance, l'origine nationale, la conviction religieuse, l'âge, etc. La Convention européenne des Droits de l'Homme, combinée à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg et de cours et tribunaux étrangers qui se basent sur elle, est particulièrement intéressante sur le plan du profilage ethnique.

Ce cadre juridique relativement général doit éventuellement être complété par le cadre de référence 'Profilage professionnel'¹², qui a été déployé dans différentes zones de police. Ce cadre fournit quelques principes de base et lignes directrices pour effectuer des contrôles d'identité et des fouilles et il s'intéresse à l'impact important que de telles interventions peuvent avoir sur un individu. Il vise à ce que ces interventions se fassent de manière professionnelle afin d'accroître la confiance du citoyen envers la police.

¹² Le cadre de référence de la police fédérale est consultable sur [Cadre de référence Profilage professionnel.pdf \(police.be\)](#). Il y a certaines différences – quoique minimes – entre les cadres de référence des différentes zones de police.

Il y a pour l'instant cinq zones (Gand, Anvers, Malines-Willebroek, Bruxelles-Nord et la police fédérale) qui appliquent un tel cadre de référence. Le degré auquel le personnel est familiarisé et formé aux principes élaborés dans ce cadre diffère d'une zone à l'autre.

A l'avenir, ce cadre de référence sera développé et intégré dans un cadre général pour tous les services de police. À côté de cela, il est bien sûr important de familiariser les policiers avec les principes qui sous-tendent le profilage professionnel et avec la nécessité d'éviter le profilage discriminatoire dans la pratique.

3.3.2 Quelques points d'attention lorsque des contrôles d'identité sont effectués

Des contrôles pour des raisons objectives

L'art. 34, §1 de la loi sur la fonction de police (LFP) définit les raisons qui permettent aux forces de police de procéder à un contrôle d'identité. Bien que ces raisons soient définies de manière assez vague, ce qui compromet les principes de légalité et de prévisibilité, il est clair qu'il doit y avoir une raison objective pour pouvoir effectuer un contrôle d'identité.

Selon la loi, la décision de procéder à un contrôle doit être fondée sur un comportement, des indices matériels ou des circonstances de lieu et de temps et conduire à la conclusion qu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne est recherchée, qu'elle a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé. Cette disposition permet également de contrôler l'identité d'une personne qui est privée de sa liberté ou qui a commis une infraction. En l'absence de tels indices ou circonstances, un contrôle n'est pas légal. S'il est basé sur une ou plusieurs caractéristiques protégées, il peut s'agir d'un profilage discriminatoire et, s'il n'y a pas de justification suffisante, d'une discrimination directe.

Comme l'indique le cadre de référence (voir [Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.](#)), le fait d'expliquer la raison du contrôle contribue à la compréhension et à la collaboration. Une telle explication réduit également le risque que le contrôle soit perçu comme discriminatoire. Il est recommandé d'expliquer de manière spontanée et proactive les raisons du contrôle.

Il faut donner la possibilité de prouver son identité par n'importe quel moyen. À cet égard, il convient de prendre aussi en compte les observations précédentes concernant les autres documents d'identité possibles (voir 3.1.4). La vérification d'autres documents ou pièces qui ne contribuent pas à établir l'identité (par exemple, tickets de contrôle, preuve de réservation) ou la prise de photographies ne font pas partie d'un contrôle d'identité.

Contrôles d'identité systématiques

L'art. 34, §3 de la LFP prévoit que, afin de maintenir la sécurité publique (...), les autorités de police administrative peuvent, dans les limites de leurs compétences, prescrire des contrôles d'identité à effectuer par les services de police dans des circonstances qu'elles déterminent. De cette manière, les autorités administratives peuvent donc prescrire que des contrôles d'identité soient effectués en dehors des situations citées à l'art. 34, §1 de la LFP.

Les contrôles d'identité ne sont, en principe et a priori, pas effectués de manière systématique. Des contrôles d'identité généraux ne peuvent être justifiés, sous l'angle de la sécurité publique, que dans certains cas, lorsqu'il

existe des craintes manifestes d'incidents ou que certains lieux sont menacés. Il s'agit alors de contrôles d'identité systématiques lors d'événements particuliers ou à des lieux bien précis¹³.

Il est important que ces circonstances soient définies de manière suffisamment claire et précise par les autorités administratives, notamment en termes de temps et d'espace. Cela permet de limiter le caractère perturbateur des contrôles et de rendre la mesure aussi proportionnelle que possible. De plus, le seul objectif possible qui peut motiver cette mesure est le maintien de la sécurité publique¹⁴.

Il y a un risque de profilage discriminatoire parce qu'en principe il ne doit pas y avoir de raison manifeste pour contrôler un individu. Pour éviter une éventuelle sélectivité fondée sur la couleur de peau, l'appartenance ethnique (ou d'autres caractéristiques protégées), il paraît important que tout le monde soit effectivement contrôlé. Sans cette garantie, il existe en effet un risque que certains mécanismes (in)conscients interviennent dans la sélection qui est faite.

Comme pour les contrôles motivés par des raisons objectives, ces contrôles d'identité systématiques ne servent qu'à vérifier l'identité et tous les types de documents d'identité doivent être acceptés (voir ci-dessus).

Collaboration avec d'autres entités

Comme l'indiquent à juste titre la récente circulaire du mois de mai 2023 et la circulaire de 1993, la police locale doit dans certains cas demander l'aide de la police fédérale ou d'autres zones pour gérer le contexte des zones de loisirs. Il existe également une collaboration entre la police locale, la police fédérale, y compris la police ferroviaire, les gardes communaux, Securail et De Lijn/TEC/STIB dans certains cas lors de contrôles dans les gares et les transports en commun. Tous ces agents sont soumis à l'interdiction de discrimination (article 23 des lois contre la discrimination et le racisme).

Dans cette coopération, la « chaîne de commandement » doit être claire afin que les instructions des autorités administratives soient précises et puissent être suivies scrupuleusement. Un plan d'action commun et un protocole de coopération, comme le suggère la circulaire, peuvent y contribuer.

Autres interventions

Les contrôles d'identité ne sont bien sûr pas les seules possibilités d'intervention des forces de police. La loi sur la fonction de police prévoit de nombreuses autres possibilités telles que des fouilles, des saisies, des arrestations, le recours à des mesures de contrainte, etc. Unia rappelle que l'interdiction de discrimination s'applique aussi à ces mesures. De plus, seuls les moyens prévus par la législation et dans les conditions prévues peuvent être utilisés. Les mesures qui ne sont pas prévues par la loi ou qui ne sont pas exécutées conformément aux conditions légales¹⁵ ne sont évidemment pas autorisées.

3.4 Sur le trajet pour aller à des domaines récréatifs ou en revenir

En haute saison, il y a souvent beaucoup de monde dans les transports publics qui conduisent aux domaines récréatifs. Pour éviter autant que possible les tensions et les incidents, il est recommandé de 'gérer' activement le trajet menant aux domaines récréatifs et d'offrir le plus possible de possibilités de transport. Il existe diverses options

¹³ Projet de loi Loi sur la fonction de police, *Doc. parl.* 1990-91 1637, p. 91; voir aussi Circulaire 2 février 1993 relative à la loi du 5 août 1992

¹⁴ W. BRUGGEMAN, "Identiteitscontrole" in X., *Postal Memorialis. Lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, I 5 / 01 - I 5 / 18 (24 p.): "La sécurité publique, une composante de l'ordre publique, est un concept difficile à définir. Selon Dembour, la sécurité implique qu'il n'y a pas d'accidents ou même de risques d'accidents susceptibles de survenir à des personnes ou à leurs biens."

¹⁵ Comme le fait de photographier des individus sans raison claire, de leur interdire de descendre du bus ou du train ou de les obliger à monter dans un bus ou un train.

(p. ex., en plus des bus, location de trottinettes ou de vélos partagés, signalisation pour un itinéraire à pied, etc.) pour éviter un effet de goulot d'étranglement.

Une communication claire et dissuasive sur l'atteinte de la capacité maximale des zones de loisirs peuvent également être faite dans les gares. Etant donné le risque d'incidents, une coopération étroite entre les transports publics (dont De Lijn, la STIB, la SCNB...), la police et les villes/communes et/ou les exploitants de zones récréatives est d'une grande importance. La conclusion d'un protocole de coopération, comme le suggère la circulaire, semble appropriée.

4 Conclusion

Les tensions dans les domaines récréatifs sont un problème qui revient chaque année. Les pouvoirs exécutifs locaux et la police sont confrontés à de grands défis pour assurer l'ordre et la sécurité tant dans les domaines récréatifs eux-mêmes que sur le chemin qui y mène. Les exploitants et les autorités administratives tentent de faire face à ces problèmes en prenant des mesures pour limiter les nuisances et garantir la sécurité de leur personnel.

Le droit de circuler librement et le droit à l'égalité de traitement sont des droits fondamentaux. Toutes les parties concernées ont intérêt à veiller à ce que leurs mesures respectent la législation antidiscrimination et soient proportionnelles. Dans certaines villes, il y a un manque important de lieux publics de baignade, ce qui accroît la pression sur certains domaines récréatifs pendant la haute saison. Comme le prescrit la Circulaire, il faut recourir autant que possible à des mesures préventives. Des mesures répressives ne sont possibles que s'il peut être clairement et objectivement démontré que les mesures préventives sont insuffisantes.

Les domaines récréatifs développent ou évaluent parfois certaines mesures sur la base du nombre d'incidents signalés sur le terrain. À cet égard, il convient d'être attentif à la manière dont ces incidents sont signalés (p. ex. manuellement dans un registre par les membres du personnel sur le terrain) et au genre d'incidents concernés (p. ex. des incidents décrits dans le règlement d'ordre intérieur, tels que la consommation d'alcool). Il existe un risque réel que des infractions mineures soient signalées et prises en compte de manière arbitraire, ce qui constitue un point de départ biaisé pour prendre des mesures répressives. Le lien entre la nature des incidents, les mesures et leur proportionnalité doit donc être clair.

Unia recommande aux domaines récréatifs d'être vigilants pour ne pas stigmatiser, cibler ou même discriminer certains publics. Il en va de même pour d'autres acteurs concernés, tels que la police et les sociétés de transport public.

Par le passé, Unia a pu collaborer de manière constructive avec des exploitants de domaines récréatifs et des autorités locales et policières et reste bien entendu à leur disposition pour fournir des conseils et un soutien supplémentaires.

5 Contact Unia

Thelma.raes@unia.be

Jan.vanlaer@unia.be