

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2014-2015

---

17 MAART 2015

---

**Voorstel van resolutie tot wijziging van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, om hem uit te breiden tot belaging en misdrijven onder invloed van alcohol, waarbij de openbare orde wordt verstoord en om te voorzien in de mogelijkheid van een derde soort alternatieve maatregel voor de gemeentelijke administratieve sanctie**

(Ingediend door mevrouw Christine Defraigne)

---

## TOELICHTING

---

Dit wetsvoorstel neemt, met enkele wijzigingen, de tekst over van een voorstel dat reeds op 23 april 2014 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat nr. 5-2875/1 – 2013/2014) en dat als gevolg van de ontbinding van de Kamers niet tot resultaat heeft geleid.

Aangezien dit een transversale aangelegenheid is, kan de Senaat een voorstel van resolutie indienen. Dat voorstel behelst een wetswijziging door de federale overheid met rechtstreekse gevolgen voor alle deelstaten in de uitoefening van een aantal van hun bevoegdheden.

Als voorbeeld kunnen we de impact van die mogelijke wijziging vermelden op gebieden zoals gezondheid (meer bepaald in verband met het beleid inzake verslavingen – de psychische, medische en sociale *follow-up* van de patiënten – en de maatregelen die werden genomen voor hun begeleiding in hun leefomgeving), plaatselijke besturen en steden (hoofdzakelijk inzake financiële middelen, sociale cohesie en veiligheid), maatschappelijk welzijn (re-integratie van de in het voorstel bedoelde personen), enz.

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2014-2015

---

17 MARS 2015

---

**Proposition de résolution visant à adapter la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales en vue de l'étendre au harcèlement et aux infractions commises sous l'emprise de l'alcool perturbant l'ordre public et à introduire la possibilité d'un troisième type de mesure alternative à la sanction administrative communale**

(Déposée par Mme Christine Defraigne)

---

## DÉVELOPPEMENTS

---

La présente proposition de résolution reprend, moyennant quelques modifications, le texte d'une proposition de loi qui a déjà été déposée au Sénat le 23 avril 2014 (doc. Sénat, n° 5-2875/1 – 2013/2014) et qui n'a pu aboutir à la suite de la dissolution des Chambres.

La transversalité de cette matière permet au Sénat de déposer une proposition de résolution. Cette dernière concerne une modification d'une loi par le pouvoir fédéral qui influencera directement les différentes entités fédérées dans l'exercice de certaines de leurs compétences.

À titre d'exemples, nous pouvons mettre en avant l'impact de cette possible modification sur les domaines tels que la santé (notamment concernant la politique en matière d'assuétudes – suivi psycho-médico-social des patients – et les dispositions prises pour l'accompagnement de ceux-ci dans leur milieu de vie), les pouvoirs locaux en villes (principalement en matière de moyens financiers, de cohésion sociale et de sécurité), l'action sociale (réintégration des personnes visées par la proposition), etc.

De openbare orde behelst algemene begrippen zoals veiligheid, moraal, hygiëne, rust, en openbare vrede. Ze waarborgt de veiligheid van personen en goederen. De openbare orde is als het ware het « schild » van onze fundamenteelste vrijheden. Het voorkomen van schendingen van de openbare orde is noodzakelijk voor het beschermen van rechten met grondwettelijke waarde (argumenten uit de rechtspraak van de Franse *Conseil constitutionnel*).

Artikel 135, § 2, tweede lid, van de Nieuwe Gemeentewet bepaalt dat de gemeenten tot taak hebben om, ten behoeve van de inwoners, te voorzien in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.

Meer bepaald, en voor zover de aangelegenheid niet buiten de bevoegdheid van de gemeenten is gehouden, worden de volgende zaken van politie aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwd :

1° alles wat verband houdt met een veilig en vlot verkeer op openbare wegen, straten, kaden en pleinen, hetgeen omvat de reiniging, de verlichting, de opruiming van hindernissen, het slopen of herstellen van bouwvallige gebouwen, het verbod om aan ramen of andere delen van gebouwen enig voorwerp te plaatsen dat door zijn val schade kan berokkenen, of om wat dan ook te werpen dat voorbijgangers verwondingen of schade kan toebrengen of dat schadelijke uitwasemingen kan veroorzaken ; voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden, valt zij niet onder de toepassing van dit artikel ;

2° het tegengaan van inbreuken op de openbare rust, zoals vechtpartijen en twisten met volksoploop op straat, tumult verwekt in plaatsen van openbare vergadering, nachtgerucht en nachtelijke samenscholingen die de rust van de inwoners verstoren ;

3° het handhaven van de orde op plaatsen waar veel mensen samenkomen, zoals op jaarmarkten en markten, bij openbare gemakkelikheden en plechtigheden, vertoningen en spelen, in drankgelegenheden, kerken en openbare plaatsen ;

4° het toezicht op een juiste toemeting bij het slijten van waren (waarvoor meeteenheden of meetwerktuigen gebruikt worden) en op de hygiëne van openbaar te koop gestelde eetwaren ;

5° het nemen van passende maatregelen om rampen en plagen, zoals brand, epidemieën en epizoötiën te

L'ordre public couvre des notions générales comme la sécurité, la morale, la salubrité, la tranquillité et la paix publique. Il garantit la sécurité des personnes et des biens. L'ordre public est comme le « bouclier » des plus fondamentales de nos libertés. La prévention des atteintes à l'ordre public est nécessaire à la sauvegarde de droits de valeur constitutionnelle (propos repris de la jurisprudence du Conseil constitutionnel français).

L'article 135, § 2, alinéa 2, de la nouvelle loi communale stipule que les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont :

1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ; ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'injonction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de ne rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles ; la police de la circulation routière, en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, ne tombe pas sous l'application du présent article ;

2° le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues ; le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des habitants ;

3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se produit de grands rassemblements de personnes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° l'inspection sur la fidélité du débit des denrées pour la vente desquelles il est fait usage d'unités ou d'instruments de mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique ;

5° le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours

voorkomen en het verstrekken van de nodige hulp om ze te doen ophouden ;

6° het verhelpen van hinderlijke voorvallen waartoe rondzwervende kwaadaardige of woeste dieren aanleiding kunnen geven (wet van 27 mei 1989, *Belgisch Staatsblad* van 30 mei 1989) ;

7° het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast (wet van 13 mei 1999, *Belgisch Staatsblad* van 10 juni 1999).

De vier componenten van de openbare orde zijn dus (1) :

— de openbare veiligheid, dat wil zeggen de afwezigheid van gevaren of belemmeringen voor het verkeer op de openbare weg ; enkele voorbeelden : verlichting, opruiming van hindernissen, het slopen of herstellen van bouwvallige gebouwen, het verbod om aan ramen enig voorwerp te plaatsen dat door zijn val schade kan veroorzaken, het handhaven van de orde op plaatsen waar mensen samenkomen, zoals op jaarmarkten, markten, in kerken en op andere openbare plaatsen, enz. ;

— de openbare rust, dat wil zeggen dat de situatie op en langs de openbare weg vreedzaam moet blijven en niet overdreven luidruchtig mag zijn ; enkele voorbeelden : het tegengaan van vechtpartijen en twisten met volksoploop op straat, tumult verwekt in plaatsen van openbare vergadering, nachtgerucht en nachtelijke samenscholingen die de rust van de inwoners verstoren, enz. ;

— de openbare zindelijkheid ;

— de openbare gezondheid, dat wil zeggen de afwezigheid van besmettelijke ziektes en de bestrijding van slechte hygiëne op openbare plaatsen ; enkele voorbeelden : plagen zoals epidemieën en epizoötieën voorkomen en er een einde aan maken, enz.

De onrust of de dreiging van onrust moet openbaar zijn, wat niet noodzakelijk betekent dat hij zich op de openbare weg moet voordoen ; het volstaat dat hij tot stand komt of gevolgen heeft op de openbare weg of op plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn om de gemeentelijke actie een grond te geven.

De administratieve sancties bieden de gemeenten een middel om de openbare orde te handhaven. Ze werden

nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties ;

6° le soin de remédier aux évènements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces (loi du 27 mai 1989, *Moniteur belge* du 30 mai 1989) ;

7° la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme de dérangement public (loi du 13 mai 1999, *Moniteur belge* du 10 juin 1999).

Les quatre composantes de l'ordre public sont donc (1) :

— la sécurité publique, c'est-à-dire l'absence de dangers ou d'entraves à la circulation sur la voie publique ; quelques exemples : illumination, enlèvement des encombrements, démolition ou réparation des immeubles menaçant ruine, injonction de rien exposer aux fenêtres qui puisse nuire par sa chute, maintien du bon ordre dans les endroits où se tiennent des assemblées, tels que foires, marchés, églises et autres lieux publics, etc. ;

— la tranquillité publique, c'est-à-dire le caractère paisible et non excessivement bruyant de la voie publique et de ses abords ; quelques exemples : répression des rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, bruits et attroupements nocturnes troublant le repos des habitants, etc. ;

— la propreté publique ;

— la salubrité publique, c'est-à-dire l'absence de maladies contagieuses et la lutte contre la mauvaise hygiène des lieux publics ; quelques exemples : prévenir et mettre fin aux fléaux calamiteux tels qu'épidémies et épizooties, etc.

Le trouble ou la menace de trouble doit être public, ce qui ne signifie pas nécessairement qu'il doit se produire sur la voie publique ; il suffit qu'il se concrétise ou qu'il ait des conséquences sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public pour que l'action communale trouve un fondement.

Les sanctions administratives constituent un outil dans le chef des communes pour leur permettre d'assurer

(1) Vincent Ramelot, « La police administrative et ses contraintes », AVCB, januari 2008, <http://www.avcb-vsgeb.be>.

(1) Vincent Ramelot, « La police administrative et ses contraintes », AVCB, janvier 2008, <http://www.avcb-vsgeb.be>.

overigens ingesteld om een coherent en snel antwoord te geven op overlast die het dagelijks leven van de inwoners van onze steden en gemeenten vergalt. Gedrag zoals het vernielen van een wagen, het beschadigen van monumenten, graffiti, het onrechtmatig kappen van bomen, burengerucht, ..., bleef al te vaak ongestraft door het strafrechtelijk stelsel, dat te log is om dergelijke zaken te behandelen.

Om dat te verhelpen, heeft de gemeenteraad de mogelijkheid administratieve sancties in zijn gemeentereglement op te nemen. Op die manier zorgt hij ervoor dat de openbare orde en rust gehandhaafd worden.

De huidige wet, die onlangs nog gewijzigd werd, voorziet in vier soorten administratieve sancties :

- de administratieve geldboete ;
- de administratieve schorsing van een door de gemeente verleende toestemming of vergunning ;
- de administratieve intrekking van een door de gemeente verleende toestemming of vergunning ;
- de tijdelijke of definitieve administratieve sluiting van een inrichting.

\*  
\* \*

l'ordre public. Elles ont d'ailleurs été instaurées pour apporter une réponse cohérente et rapide aux incivilités qui empoisonnent le quotidien des habitants de nos villes et communes. Les comportements tels que la destruction de voiture, la dégradation de monuments, les graffitis, l'abattage abusif d'arbres, les tapages nocturnes, etc., restaient trop souvent impunis par le système pénal trop lourd pour traiter ce types d'affaires.

Pour y remédier, le conseil communal a la possibilité d'intégrer dans son règlement communal des sanctions administratives. Il veille de cette manière à maintenir l'ordre et la tranquillité publique.

La loi actuelle, fraîchement modifiée, prévoit quatre types de sanctions administratives :

- l'amende administrative ;
- la suspension administrative d'une autorisation ou permission délivrée par la commune ;
- le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune ;
- la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif.

Christine DEFRAIGNE.

\*  
\* \*

**VOORSTEL VAN RESOLUTIE**

De Senaat, overwegende :

A. dat vooral in de stad het onveiligheidsgevoel vaak in stand wordt gehouden door een reeks gedragingen van dronken personen die bedelen, in bendes rondzwerven of voorbijgangers belagen ;

B. dat in Luik bijvoorbeeld de raadscommissie algemeen beleid van 13 juli 2013 verslag uitbracht van dat verschijnsel en op aangepaste opvang voor die mensen aandrong. Tussen april 2012 en maart 2013 werden in die context negenenvestig mensen aangehouden ; 57 % daarvan kampen met minstens een verslaving ; 11 % had geen inkomen, 52 % had alleen het leefloon, 22 % kwam in aanmerking om het te krijgen, 11 % genoot werkloosheidsuitkeringen, 2 % was op het ziekenfonds, en 2 % was invalide ;

C. dat het niet eenvoudig is een goed antwoord te vinden op dat gedrag, gelet op de moeilijke sociaal-economische toestand waarin die mensen zich bevinden, maar dat men de openbare orde moet kunnen handhaven zonder dat de overtreder op grond van zijn economische toestand aanspraak kan maken op straffeloosheid ;

D. dat een administratieve geldboete om dat afwijkende gedrag te bestraffen dus volstrekt nutteloos en contraproductief is ;

E. dat de administratieve geldboete, zoals nu door de wet bedoeld, overigens niet geldt voor verstoring van de openbare orde als gevolg van buitensporige alcoholconsumptie of het belagen van voorbijgangers ;

F. dat artikel 4, § 2, van de wet van 24 juni 2013 een interessante mogelijkheid biedt omdat de gemeenteraad in zijn reglementen en verordeningen kan voorzien in alternatieve maatregelen voor de administratieve geldboete (de gemeenschapsdienst en de lokale bemiddeling) ;

G. dat moet worden voorzien in een ander alternatief aan de hand van een vrijwillige psychologische, medische en sociale begeleiding, waarbij de vrijheid van de gemeenteraad om een dergelijke beslissing te nemen, gegarandeerd blijft ;

H. dat de doelstelling is de openbare rust te herstellen, rekening houdend met de moeilijke situatie van die mensen, die vaak geen bestaansmiddelen hebben, door

**PROPOSITION DE RÉOLUTION**

Le Sénat, considérant :

A. que le sentiment d'insécurité, surtout en ville, est souvent alimenté par toute une série de comportements dans le chef de personnes en état d'ivresse, ou mendiant, errant en bande, ou harcelant les passants ;

B. qu'à titre d'exemple, la commission générale du conseil communal de Liège du 13 juillet 2013 a fait part de ce phénomène et a insisté sur une prise en charge adaptée de ces personnes. Quarante-neuf personnes ont été interpellées dans ce cadre entre avril 2012 et mars 2013 ; 57 % d'entre elles connaissaient au moins une assuétude ; 11 % étaient sans revenu, 52 % bénéficiaient uniquement du revenu d'intégration sociale, 22 % étaient susceptibles de l'obtenir, 11 % sous allocations de chômage, 2 % sur la mutuelle, et 2 % d'invalides ;

C. qu'il n'est pas simple de trouver une réponse adéquate à ces actes, vu le contexte socioéconomique difficile dans lequel se trouvent ces personnes, mais que l'ordre public doit être maintenu sans que le contrevenant puisse invoquer l'impunité au nom de sa situation économique ;

D. qu'une amende administrative pour sanctionner ces comportements déviants serait tout à fait inutile et contreproductif ;

E. que l'amende administrative, telle que visée actuellement par la loi, ne concerne de toute façon pas les troubles de l'ordre public occasionnés par une consommation excessive d'alcool ou par un harcèlement des passants en rue ;

F. que l'article 4, § 2, de la loi du 24 juin 2013 propose une piste intéressante dans la mesure où le conseil communal peut prévoir dans ses règlements ou ordonnances des mesures alternatives à l'amende administrative (la prestation citoyenne et la médiation locale) ;

G. qu'il est nécessaire de prévoir une autre alternative via un suivi volontaire psycho-médico-social tout en garantissant la liberté d'une telle décision au conseil communal ;

H. que l'objectif recherché est de rétablir la tranquillité publique en tenant compte de la situation difficile de ces personnes souvent sans ressources, en leur

hun de kans te geven hun lot in eigen handen te nemen, zich indien nodig te verzorgen en de toekomst onder betere omstandigheden aan te vatten ;

I. dat die vrijwillige verbintenis om een psychologische, medische en sociale behandeling te volgen, die geenszins een verplichting is (het doel is immers dat de overtreder zich verantwoordelijk gaat gedragen), geval per geval zal worden vastgesteld, afhankelijk van de levensloop, de sociaal-economische situatie en de gezondheidstoestand van betrokkene ;

J. dat die mensen meestal niet spontaan vragende partij zijn om sociaal of medisch te worden begeleid, maar dat hun zal worden verzocht dat te doen om een geldboete te voorkomen ;

K. dat het een daad is die ze eerst en vooral voor zichzelf, maar ook in naam van de eerbiediging van de openbare orde zullen stellen ;

L. dat dat bewijs kan worden verstrekt aan de hand van geneeskundige getuigschriften of van getuigschriften die zijn opgesteld door maatschappelijk werkers, de OCMW's, de ontwenningencentra, of door eenieder die bevoegd is om een omstandig advies uit te brengen ;

M. dat de ambtenaar een andere maatregel kan nemen indien de overtreder weigert ;

N. dat de gemeente bijvoorbeeld kan vooropstellen dat er tussen de gemeente en de betrokkene een overeenkomst moet worden ondertekend, om de aangegeven verbintenissen in een officieel document vast te leggen ;

O. dat die individuele aanpak iedereen ten goede zal komen en de leemte zal aanvullen van de huidige gerechtelijke of bestuurlijke maatregelen, die inefficiënt zijn om dergelijke situaties op te lossen.

Vraagt de regering :

1. te voorzien in een derde soort alternatieve maatregel voor de administratieve sanctie, om zo efficiënt mogelijk en met zoveel mogelijk resultaat op te treden tegen personen die onrust veroorzaken op de openbare weg, omdat zij buitensporig veel alcohol consumeren en/of de voorbijgangers op straat belagen om het openbare medelijden op te wekken ;

2. overleg te plegen met de lokale overheid, om te bekijken of het mogelijk is om de gemeenteraad toe te staan de administratieve geldboete op te schorten als

donnant l'occasion de se prendre en main, de se soigner le cas échéant et d'aborder l'avenir dans de meilleures conditions ;

I. que cet engagement volontaire, qui n'est nullement une obligation (le but étant de responsabiliser le contrevenant), de suivre un traitement psycho-médico-social sera établi au cas par cas, en fonction du parcours, de la situation socioéconomique, et de l'état de santé de la personne concernée ;

J. que ces personnes ne sont, en général, pas spontanément demandeurs d'une prise en charge sociale ou médicale, mais qu'ils seraient ici invités à le faire pour éviter une amende ;

K. qu'il s'agit d'un acte qu'ils feront d'abord pour eux-mêmes, mais aussi au nom du respect de l'ordre public ;

L. que cette preuve pourrait être donnée par des attestations médicales ou rédigées par des assistantes sociales, par les CPAS, par les centres de désintoxication, ou toute autre personne habilitée à émettre un avis circonstancié ;

M. qu'en cas de refus du contrevenant, le fonctionnaire pourra adopter une autre mesure ;

N. que la commune pourrait envisager, par exemple, la signature d'une convention entre la commune et la personne afin de couler les engagements pris dans un document officiel ;

O. que cette prise en charge individuelle profitera à tout le monde et comblera le vide laissé par les mesures judiciaires ou administratives actuelles inefficaces pour résoudre ce type de situations.

Demande au gouvernement :

1. de prévoir un troisième type de mesure alternative à la sanction administrative, afin d'aboutir à un maximum d'efficacité et de résultats à l'encontre des personnes qui occasionnent des troubles sur la voie publique, notamment à cause d'une consommation excessive d'alcool et/ou en harcelant les passants en rue pour susciter la commiseration publique ;

2. de se concerter avec les autorités locales pour entrevoir la possibilité de permettre au conseil communal de prévoir la suspension de l'amende administrative



de persoon die aan een alcoholverslaving lijdt of die de voorbijgangers belaagt en aldus de openbare orde verstoort, het bewijs levert dat hij een psychologische, medische en sociale begeleiding krijgt om er weer bovenop te komen ;

3. de problematiek globaal aan te pakken en het overleg tussen de betrokken sociale, civiele en geneeskundige actoren op te voeren ;

4. die oplossing te doen aansluiten bij een breder preventie- en zorgprogramma ;

5. het mogelijk te maken dat de procedures en de nader regels in het gemeentereglement worden opgenomen ;

6. de gemeenteraad de vrijheid te waarborgen om die alternatieve procedure al dan niet aan te nemen ;

7. de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties aan te passen om de tenuitvoerlegging van een dergelijke alternatieve maatregel mogelijk te maken en aandacht te schenken aan daden van belaging en misdrijven onder invloed van alcohol, waarbij de openbare orde wordt verstoord.

6 februari 2015

si la personne qui présente une assuétude à l'alcool ou harcèle les passants, causant ainsi un trouble à l'ordre public, apporte la preuve qu'elle s'est engagée dans un suivi psycho-médico-social pour s'en sortir ;

3. d'aborder la problématique de manière globale et de renforcer les concertations entre les acteurs de terrain concernés, qu'ils soient sociaux, civils ou médicaux ;

4. que cette solution s'inscrive dans un programme plus vaste de prévention et de prise en charge ;

5. de prévoir la possibilité d'inscription des procédures et modalités dans le règlement communal ;

6. de garantir la liberté au conseil communal d'adopter ou non cette procédure alternative ;

7. d'adapter la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales pour permettre la mise en œuvre de ce type de mesure alternative et prendre en considération les faits de harcèlement et les infractions commises sous l'emprise de l'alcool, perturbant l'ordre public.

6 février 2015

Christine DEFRAIGNE.