

**BELGISCHE SENAAT**

---

**ZITTING 2025-2026**

---

**12 NOVEMBER 2025**

---

**Verzoek tot het opstellen van een  
informatieverslag teneinde overlast en  
asociaal gedrag in de openbare ruimte  
efficiënter te bestrijden**

**SÉNAT DE BELGIQUE**

---

**SESSION DE 2025-2026**

---

**12 NOVEMBRE 2025**

---

**Demande d'établissement d'un rapport  
d'information afin de lutter plus  
efficacement contre les nuisances et  
incivilités dans l'espace public**

**Ingediend door de dames en de heren:**

***Déposée par Mesdames et Messieurs:***

Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN, Valérie DE BUE, Philippe DODRIMONT, Véronique DURENNE, Liesa SCHOLZEN, Viviane TEITELBAUM, Stéphanie THORON, Anne-Charlotte d'URSEL, Jean-Paul WAHL; Nawal MAGHROUD, Katia SEGERS, Kelly VAN TENDELOO, Kris VERDUYCKT; Vincent BLONDEL, Caroline DESALLE, Elhadj Moussa DIALLO, Anne-Catherine GOFFINET, Marie-Claire MVUMBI; Stijn DE ROO.

## TOELICHTENDE NOTA

### I. INLEIDING

De toename van overlast en asociaal gedrag in de Belgische openbare ruimte vormt een belangrijke nationale uitdaging voor de veiligheid, de maatschappelijke cohesie en het samenleven. Dit fenomeen treft ons grondgebied niet op een uniforme manier: er bestaan regionale en lokale verschillen en de cijfers evolueren voortdurend.

Het systeem van de gemeentelijke administratieve sancties (GAS), dat vandaag in zowat alle Belgische gemeenten wordt toegepast, stelt gemeenten in staat om snel en rechtstreeks – zonder een klassieke gerechtelijke procedure te doorlopen – sancties op te leggen. Het bestraft overtredingen van de Wegcode zoals foutparkeerders of snelheidsovertredingen, asociaal gedrag zoals geluidsoverlast, sluikstorten, beschadiging van de openbare ruimte, wildplassen, sommige diefstallen of private bezetting van de openbare weg zonder toestemming. De overtredingen worden vastgesteld door de politie of gemachtigde gemeenteambtenaren. Deze sanctionerende ambtenaren, aangewezen door de gemeente, beslissen over de sanctie die meestal bestaat uit een opschorting of intrekking van een gemeentelijke vergunning, de sluiting van een gelegenheid een administratieve boete (tot 500 euro voor volwassenen en 175 euro voor minderjarigen), bemiddeling of een werkstraf.

Dit systeem is bedoeld om een snel en doeltreffend antwoord te bieden op asociaal gedrag, om de rechtbanken te ontlasten van kleinere zaken en om het lokale samenleven te bevorderen door verstoorders van de openbare orde ter verantwoording te roepen. Bovendien bekrachtigt het systeem nadrukkelijk de gemeentelijke autonomie inzake handhaving van de openbare rust en netheid door middel van aanpassingen aan de algemene politiereglementen.

Op het hele Belgische grondgebied en sinds de laatste grote aanpassing van het wetgevend kader rond de GAS in 2014, is het gebruik ervan veralgemeend: tussen 2016 en 2019 werden 555 000 boetes opgelegd.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wijzen recente gegevens op een sterke toename van het gebruik van GAS in de laatste jaren, van minder dan 200 000 in 2018 tot 350 000 in 2023. Hoewel de meeste sancties het verkeer betreffen, werden er in 2023 bijna 20 000 boetes opgelegd voor feiten die verband houden met de openbare

## NOTE EXPLICATIVE

### I. INTRODUCTION

La montée des incivilités et des nuisances dans l'espace public belge constitue un défi national majeur pour la sécurité, la cohésion sociale et le vivre-ensemble. Ce phénomène ne touche pas notre territoire de manière uniforme et des disparités régionales et locales sont observées au sein de ces chiffres en constante évolution.

Le système des sanctions administratives communales (SAC), aujourd'hui appliqué dans la quasi-totalité des communes belges, permet à celles-ci de sanctionner – sans passer par une procédure judiciaire classique – rapidement et directement, outre les infractions au Code de la route relatives notamment au stationnement ou aux excès de vitesse, certains comportements inciviques, tels que le tapage, les dépôts de déchets, la dégradation de l'espace public, l'urine sur la voie publique, certains vols ou encore l'occupation privative de la voie publique sans autorisation. Les infractions sont constatées par la police ou des agents communaux habilités. Ces fonctionnaires sanctionneurs désignés par la commune statuent sur la sanction qui prend généralement la forme d'une suspension ou d'un retrait d'une autorisation communale, d'une fermeture d'établissement, d'une amende administrative (jusqu'à 500 euros pour les adultes, 175 euros pour les mineurs), d'une médiation ou bien d'une prestation d'intérêt général.

Ce dispositif vise à garantir une réponse rapide et efficace aux incivilités, à soulager les tribunaux d'affaires mineures et à renforcer le «vivre-ensemble» local en responsabilisant les auteurs de troubles à l'ordre public. De plus, ce dispositif consacre de manière importante l'autonomie communale au regard de leur rôle de maintien de la tranquillité et de la salubrité publiques par le moyen d'adaptations et d'aménagements des règlements généraux de police.

Sur l'ensemble du territoire belge et depuis la dernière mise à jour majeure de 2014 du cadre légal régissant les SAC, la tendance de la généralisation à leur recours est notable: plus de 555 000 amendes ont été infligées entre 2016 et 2019.

En Région de Bruxelles-Capitale, les données récentes témoignent d'une forte augmentation du recours aux SAC ces dernières années, passant entre 2018 et 2023 de moins de 200 000 à plus de 350 000. Bien que la majorité de ces sanctions concerne la circulation, près de 20 000 d'entre elles en 2023 ont été délivrées à la suite de faits

rust en veiligheid, de openbare netheid of ander asociaal gedrag. Vandaag worden ook GAS-boetes opgelegd in het kader van het gebruik van lachgas. Voorts toonden de Brusselse gemeenten bij het begin van de COVID-19-crisis een sterke belangstelling voor het systematische gebruik van GAS om de naleving van de gezondheidsmaatregelen te waarborgen.

In 2023 hebben alle Vlaamse steden en gemeenten samen een recordbedrag van 124 miljoen euro aan boetes geïnd. Het grootste deel ervan waren GAS-boetes voor asociaal gedrag, milieuovertredingen en kleine verkeersovertredingen (minder dan 20 kilometer per uur boven de toegestane snelheidslimiet). Dit bedrag is bijna drie keer zo hoog als dat van 2019, toen het ongeveer 43 miljoen euro bedroeg. Bovendien is het aantal GAS-boetes voor vervuiling van de openbare ruimte gestegen van 6 872 in 2020 tot 19 861 in 2023.

Wallonië, dat minder dichtbevolkt is, kent een typologie van asociaal gedrag dat vooral bestaat uit sluikstorten en verstoring van de openbare rust, met een toenemend gebruik van het GAS-systeem om milieudelicten aan te pakken. Dit neemt niet weg dat – net als in de twee andere Gewesten van het land – de meeste GAS-boetes worden opgelegd voor verkeers- en parkeerovertredingen: in totaal bijna 243 000 van de 310 000 boetes tussen 2016 en 2019. In Wallonië worden GAS vaak ingezet om milieuovertredingen te bestrijden. Zij vormen een groot deel van de 66 000 GAS-boetes (exclusief verkeers- en parkeerovertredingen) die tussen 2016 en 2019 zijn opgelegd. Zo werden in september 2024 meer dan 300 controle- en handavingsoperaties gecoördineerd door de lokale politiezones, en werden tijdens drie edities van de «netheidmarathon» meer dan 613 processen-verbaal en 2 119 waarschuwingen opgesteld.

De beteugeling van asociaal gedrag lijkt vandaag de dag dringend noodzakelijk om ieders leefomgeving veilig te stellen. Toch stuit de veralgemening van het gebruik van GAS op kritiek en bezwaren die verband houden met het risico op ongelijke behandeling en discriminatie. De gemeentelijke autonomie, vastgelegd in de GAS-wet (wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties), zou voor burgers niet verstaanbaar genoeg zijn en de voorspelbaarheid van het recht schaden, wat kan leiden tot ongelijke behandeling, met name van kwetsbare en kansarme bevolkingsgroepen.

relatifs à la tranquillité et la sécurité publiques, à la propreté et à la salubrité publiques ou autres incivilités. Des SAC sont aujourd’hui également délivrées dans le cadre de la consommation de protoxyde d’azote. On peut également noter l’intérêt particulier des communes bruxelloise pour le recours systématique aux SAC au début de la crise du Covid-19 afin de garantir le respect des mesures sanitaires.

En 2023, l’ensemble des villes et communes flamandes ont récolté un total record de 124 millions d’euros en amendes, largement porté par les «GAS-boetes» (*gemeentelijke administratieve sancties*, amendes pour sanctions administratives communales) pour incivilités, infractions environnementales et petites infractions routières (moins de 20 kilomètres par heure au-dessus de la limitation de vitesse autorisée). Ce montant est presque trois fois supérieur à celui de 2019, où il s’établissait à environ 43 millions d’euros. De plus, le nombre de SAC prononcées concernant les souillures de l’espace public est passé de 6 872 en 2020 à 19 861 pour 2023.

La Wallonie, moins densément peuplée, présente une typologie d’incivilité orientée autour des dépôts clandestins et des troubles à la tranquillité, avec une activation croissante du dispositif SAC pour faire face à la délinquance environnementale, bien que – comme dans les deux autres Régions du pays – la majorité des procédures SAC soient engagées dans le cadre des infractions routières et de stationnement: au total, de 2016 à 2019, près de 243 000 sur 310 000. En Wallonie, les SAC sont souvent mobilisées afin de lutter contre les incivilités environnementales et représentent une large part des 66 000 SAC prises de 2016 à 2019 (hors roulage et stationnement). À titre d’exemple, en septembre 2024, plus de 300 opérations de contrôle et de répression coordonnées par les pôles police-commune, et sur trois éditions du «marathon de la propreté», plus de 613 procès-verbaux et 2 119 avertissements ont été dressés.

Bien que la répression des incivilités apparaisse aujourd’hui comme une impérieuse nécessité afin de préserver l’environnement et le cadre de vie de chacun, la mise en œuvre généralisée des SAC soulève néanmoins certaines critiques et remises en question quant aux risques d’inégalités de traitement et de discriminations. L’autonomie communale, consacrée par la loi SAC (loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales), ne permettrait pas aux citoyens de disposer d’une lisibilité suffisante et nuirait à la prévisibilité du droit, pouvant ainsi générer des inégalités de traitement, notamment envers des publics plus vulnérables ou en situation précaire.

Niettemin blijkt het gebruik ervan steeds onmisbaarder te worden om het traditionele gerechtelijke apparaat te ontlasten nu het onder toenemende druk staat en de behandelingstermijnen steeds langer worden. De snelheid van de GAS-procedure en de vrijwel onmiddellijke sanctie die erop volgt zorgen vaak voor meer verantwoordelijkheidsbesef bij de daders.

Kwetsbare bevolkingsgroepen die vaak met meerdere problemen kampen en herhaaldelijk in overtreding zijn vanwege de door hen veroorzaakte overlast, weigeren soms de vrijwillig door de overheid aangeboden hulp of begeleiding. Er moet worden nagedacht over manieren om een volledig hulptraject op te leggen, eventueel via doorverwijzing naar een residentiële instelling met ambulante begeleiding door een multidisciplinair team van professionals.

Na de goedkeuring van het nieuwe Strafwetboek en de depenalisering van bepaalde overtredingen, bepaalt het regeerakkoord van 31 januari 2025 dat het gebruik van de herziene GAS-wetgeving zal worden geoptimaliseerd om overlast in de openbare ruimte te bestrijden door te onderzoeken of nieuwe overtredingen in het GAS-systeem kunnen worden opgenomen.

Hoewel er klaarblijkelijk sancties worden opgelegd voor milieuovertredingen, ligt er nog steeds te veel afval langs de openbare weg en in de natuur. Er zijn dus tal van moeilijkheden, onder meer op het gebied van controle. Er moet dan ook worden nagedacht over efficiëntere controlemaatregelen en over een aangepaste opleiding, zodat de ambtenaren deze overtredingen kunnen vaststellen.

Deze eerste gegevens en bezwaren tonen de noodzaak aan van een grondige en transversale analyse van de doeltreffendheid van de huidige maatregelen, van hun afstemming op het lokale en regionale beleid en van de aanpassing van de maatregelen aan de realiteit op het terrein.

Het wetgevend kader met betrekking tot de GAS is van transversale aard, aangezien het voortkomt uit de federale wetgeving en het in de dagelijkse praktijk wordt geregeld door de gewestelijke overheden, meer bepaald door de Nieuwe Gemeentewet.

Néanmoins, leur utilisation s'avère de plus en plus indispensable afin de désengorger un système de justice conventionnel toujours plus mis sous pression et dont les délais de traitement ne cessent de s'allonger. La rapidité et la quasi-immédiateté de la sanction lors d'une procédure SAC s'avèrent, bien souvent, plus responsabilisantes.

Concernant les publics vulnérables, souffrant bien souvent de problématiques multiples et se plaçant, de manière parfois répétées, en infraction au regard des nuisances causées et qui refuseraient l'aide ou le suivi volontairement apportés par les autorités, il convient d'ouvrir une réflexion sur les moyens d'imposer un parcours complet d'assistance, éventuellement via l'orientation dans une structure résidentielle avec un suivi ambulatoire par une équipe multidisciplinaire de professionnels.

Suite à l'adoption du nouveau Code pénal et à la dépenalisation de certaines infractions, l'accord de gouvernement du 31 janvier 2025 stipule qu'il optimisera le recours à la législation SAC révisée afin de lutter contre les nuisances dans le domaine public en étudiant l'intégration au cadre SAC de nouvelles infractions.

Bien que l'on constate que des sanctions en cas d'infractions environnementales sont imposées, de trop nombreux déchets continuent d'être retrouvés aux abords des voies publiques et dans la nature. Les difficultés rencontrées sont donc multiples, notamment en matière de contrôle. Il est donc nécessaire de réfléchir à des dispositifs de contrôle plus efficaces ainsi qu'à une formation adaptée pour permettre aux agents de constater ces infractions.

Ces premières données et ces critiques illustrent la nécessité d'une analyse rigoureuse et transversale de l'efficacité des dispositifs actuels, de leur articulation avec les politiques locales et régionales et de l'adaptation des réponses aux réalités de terrain.

Le cadre législatif régissant les SAC possède un caractère transversal puisqu'il trouve sa source dans la loi fédérale et est régi dans son utilisation quotidienne par les pouvoirs régionaux, et plus particulièrement la Nouvelle loi communale.

Dit informatieverslag heeft ook betrekking op bevoegdheden van de federale overheid en van de Gemeenschappen en Gewesten, met name op het gebied van veiligheid, maatschappelijke cohesie en gezondheid.

\*  
\* \*

Ce rapport d'information concernera également des compétences relevant du niveau fédéral et des Communautés et des Régions, notamment en matière de sécurité, de cohésion sociale et de santé.

\*  
\* \*

## VERZOEK TOT HET OPSTELLEN VAN EEN INFORMATIEVERSLAG

Overeenkomstig artikel 56 van de Grondwet en artikel 66 van het reglement van de Senaat, verzoeken wij de Senaat een informatieverlag op te stellen over de volgende onderwerpen:

- evaluatie van de doeltreffendheid van bestaande maatregelen (in verschillende beleidsdomeinen, met name inzake milieuovertredingen, veiligheid, asociaal gedrag en verkeersveiligheid, waarbij een verband wordt gelegd met de belangrijkste oorzaken van het asociale gedrag) op basis van beschikbare statistieken: administratieve boetes, gerechtelijke alternatieven, recidivecijfers, bemiddeling, maar ook de lokale impact van innovatieve maatregelen;
- analyse van gerechtelijke en administratieve alternatieven, zoals werkstraffen, bemiddeling en tijdelijke of permanente uitsluiting van sommige zware onruststokers bij bijeenkomsten of demonstraties;
- onderzoek naar proactieve politiemiddelen: gerichte preventieve fouilleringen, wapencontroles, risico-beheer in drukbezochte openbare ruimten, waarbij efficiëntie en bescherming van individuele vrijheden op elkaar worden afgestemd;
- onderzoek naar begeleidingsmaatregelen voor personen met meerdere problemen en recidivisten (verslavingen, psychiatrische stoornissen, precaire situatie), met inbegrip van residentiële of ambulante trajecten, en de coördinatie met de deelstaten;
- evaluatie van de maatregelen voor gedwongen begeleiding die lokaal worden genomen, met name door burgemeesters, en de naleving van het strikte wettelijke kader;
- voorstellen voor aanzienlijke administratieve vereenvoudiging: versnelling van GAS-procedures, betere harmonisatie van praktijken tussen gemeenten, veralgemening van modellen voor onmiddellijke dagvaarding in geval van betrapting op heterdaad;
- ontwikkeling van het wettelijk kader voor GAS, waardoor het toepassingsgebied kan worden uitgebreid tot andere vormen van asociaal gedrag en gedepenaliseerde overtredingen, waarbij het recht op verdediging en de proportionaliteit ten opzichte van andere laakbare feiten worden gewaarborgd;

## DEMANDE D'ÉTABLISSEMENT D'UN RAPPORT D'INFORMATION

Conformément à l'article 56 de la Constitution et à l'article 66 du règlement du Sénat, nous demandons que le Sénat établisse un rapport d'information sur les sujets suivants:

- l'évaluation de l'efficacité des mesures existantes (dans diverses politiques et notamment celles liées aux infractions environnementales, à la sécurité, aux incivilités ou encore à la sécurité routière, en dressant un parallèle avec les causes majeures des incivilités), en mobilisant les statistiques disponibles: amendes administratives, alternatives judiciaires, taux de réitération, médiation mais aussi impact local des dispositifs innovants;
- l'analyse des alternatives judiciaires et administratives telles que les travaux d'intérêt général, les médiations et l'exclusion temporaire ou durable de lieu pour certains auteurs de troubles graves lors de rassemblements ou manifestations;
- l'étude des outils de police proactive: fouilles préventives ciblées, contrôles d'armes, gestion des risques dans les espaces publics fortement fréquentés, en articulant efficacité et garanties des libertés individuelles;
- l'examen des dispositifs d'accompagnement pour les personnes à problématiques multiples et récidivistes (addictions, troubles psychiatriques, précarité), incluant les parcours résidentiels ou ambulatoires, et la coordination avec les entités fédérées;
- l'évaluation des mesures de prise en charge sous contrainte, décidées localement, en particulier par les bourgmestres, et la conformité au cadre légal strict;
- la proposition de pistes significatives de simplification administrative: accélération des procédures SAC, amélioration de l'harmonisation des pratiques entre communes, généralisation des modèles de convocation immédiate en cas de flagrant délit;
- l'évolution du cadre législatif régissant les SAC permettant un élargissement de champ d'application à d'autres incivilités et infractions dépenalisées tout en veillant à garantir le droit à la défense ainsi qu'à une juste proportionnalité au regard d'autres faits incriminants;

- analyse van de manier waarop GAS kunnen worden versterkt om milieuovertredingen doeltreffender te bestrijden, met name op het vlak van controle en sanctionering;
- belangrijkste uitdagingen die samenhangen met GAS, namelijk gelijke behandeling, de duidelijkheid en voorspelbaarheid van het recht, de rechten van verdediging en van slachtoffers, de bestrijding van discriminatie en de bescherming van minderjarigen.

Het verslag moet ten slotte concrete en operationele voorstellen doen om:

- organisatorische en juridische belemmeringen bij de preventie en beteugeling van asociaal gedrag weg te nemen door de afstemming en coördinatie tussen gemeentelijke administratieve sancties en het conventionele rechtssysteem te verbeteren;
- preventie, sancties en begeleiding van kwetsbare mensen of recidivisten beter op elkaar af te stemmen;
- lokale autoriteiten en actoren op het terrein van de juiste instrumenten te voorzien, waarbij de rechtszekerheid en de eerbiediging van de grondrechten worden gewaarborgd.

\*  
\* \*

- l'analyse de la manière dont les SAC peuvent être renforcées afin de lutter plus efficacement contre les infractions environnementales, notamment en matière de contrôle et de sanction;
- les enjeux majeurs liés aux SAC que sont l'égalité de traitement, la lisibilité et prévisibilité du droit, les droits de la défense et des victimes, la lutte contre les discriminations et la protection des mineurs.

Le rapport devra enfin émettre des propositions concrètes et opérationnelles pour:

- surmonter les freins organisationnels et juridiques dans la prévention et la répression des incivilités en améliorant l'articulation et la coordination entre les sanctions administratives communales et le système judiciaire conventionnel;
- mieux articuler prévention, sanction et accompagnement des publics vulnérables ou récidivistes;
- doter les autorités locales et les opérateurs de terrain des outils adaptés, tout en garantissant la sécurité juridique et le respect des droits fondamentaux.

\*  
\* \*