

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2006-2007

24 AVRIL 2007

Projet de loi relatif à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119bis de la nouvelle loi communale

*Procédure d'évocation***RAPPORT**

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR ET
DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES
PAR
MME TALHAOUI

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2006-2007

24 APRIL 2007

Wetsontwerp tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet

*Evocatieprocedure***VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW TALHAOUI

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Ludwig Vandenhove.**Membres / Leden :**

SP.A-SPIRIT	Mimount Bousakla, Fauzaya Talhaoui, Ludwig Vandenhove.
VLD	Jeannine Leduc, Nele Lijnen, Stefaan Noreilde.
PS MR	Sfia Bouarfa, Jean-Marie Happart, Philippe Moureaux. Berni Collas, Alain Destexhe, Nathalie de T' Serclaes.
CD&V Vlaams Belang CDH	Wouter Beke, Marc Van Peel. Yves Buysse, Nele Jansegers. Francis Delpérée.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Christel Geerts, Flor Koninckx, Fatma Pehlivan, Myriam Vanlerberghe.
Margriet Hermans, Annemie Van de Casteele, Patrik Vankrunkelsven, Paul Wille.
Jean Cornil, Joëlle Kapompolé, Olga Zríhen.
Jean-Marie Cheffert, Marie-Hélène Crombé-Berton, Christine Defraigne, François Roelants du Vivier.
Mia De Schamphelaere, Elke Tindemans, Hugo Vandenberghe.
Anke Van dermeersch, Joris Van Hauthem, Wim Verreycken.
Christian Brotcome, Clotilde Nyssens.

*Voir :***Documents du Sénat :****3-2423 - 2006/2007 :**

N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.
N° 2 : Amendements.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****3-2423 - 2006/2007 :**

Nr. 1 : Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.
Nr. : Amendementen.

I. INTRODUCTION

Le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport relève de la procédure bicamérale facultative et a été déposé initialement à la Chambre des représentants par le gouvernement (doc. Chambre, n° 51-3009/1).

Il a été adopté par la Chambre des représentants le 19 avril 2007, par 121 voix et 4 abstentions.

Il a été transmis au Sénat le 20 avril 2007 et évoqué le même jour.

La commission a examiné le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport au cours de sa réunion du 24 avril 2007.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Autant il est clair que la sécurité est une tâche essentielle des pouvoirs publics dans le cadre de laquelle la police, « en tant que bras armé », doit jouer un rôle fondamental, autant il est clair que la police et la justice ne peuvent l'assumer seules. D'où l'importance de la prévention (avec pour devise « mieux vaut prévenir que guérir ») et d'un bon partenariat entre la police et d'autres acteurs dans le domaine de la sécurité.

Un de ces autres acteurs est la catégorie des surveillants non policiers qui sont apparus dans les rues, ces dernières années, sous diverses dénominations et avec des statuts divers.

Hormis la nécessaire présence policière, nous rencontrons dans nos villes et communes des agents de sécurité et de prévention, des APS activa, des accompagnateurs, des gardiens de parc, des stewards, mais aussi des fonctionnaires communaux « verbalisateurs », chargés de réprimer les incivilités au moyen d'amendes administratives. Ces métiers de sécurité non policiers sont toujours plus nombreux. Ils ont tous leur propre dénomination, leur propre description des tâches et leur propre uniforme, cependant sans cadre réglementaire spécifique mais souvent avec le même but.

Outre le chevauchement possible de ces tâches par rapport à d'autres fonctions de surveillance réglementées telles que les agents de gardiennage privés, cette multitude d'appellations entraîne également une confusion auprès de la population. Le danger existe que celle-ci attribue à certains de ces agents des compétences qui ne leur reviennent pas, avec comme conséquence une possibilité d'abus de droit.

Le statut de « tous » les surveillants doit être réglé par la loi. Ce n'est actuellement pas le cas pour les surveillants publics non policiers. Bien qu'il existe

I. INLEIDING

Dit optioneel bicameraal wetsontwerp werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk ingediend als een wetsontwerp van de regering (stuk Kamer, nr. 51-3009/1).

Het werd op 19 april 2007 aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, met 121 stemmen bij 4 onthoudingen.

Het werd op 20 april 2007 overgezonden aan de Senaat en dezelfde dag geëvoceerd.

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 24 april 2007.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE VICE-PREMIER EN MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Het mag duidelijk zijn dat veiligheid een essentiële overheidstaak is en dat de politie hierin « als sterke arm » een wezenlijke rol dient te spelen, doch evenzeer dat politie en justitie dit niet alleen kunnen. Vandaar het belang van preventie (onder het motto « voorkomen is beter dan genezen ») en een goed partnerschap tussen politie en andere actoren op het domein van veiligheid.

Een van die andere actoren is de categorie van niet-politionele publieke toezichthouders, die onder diverse benamingen en met diverse statuten in het straatbeeld zijn opgedoken de laatste jaren.

Naast het noodzakelijke « blauw op straat » vinden we in onze steden en gemeenten veiligheids- en preventieagenten terug, actieve stadswachten, lijnspotters, parkwachters, stewards, maar ook gemeentelijke « bestraffende » functionarissen, belast met het bedwingen van overlast door middel van administratieve boetes. Deze niet-politionele veiligheidsberoepen worden steeds talrijker. Ze hebben elk een eigen benaming, een eigen taakomschrijving en een eigen uniform, evenwel zonder specifiek reglementair kader maar vaak met hetzelfde doel voor ogen.

Dit leidt niet alleen tot een mogelijke overlapping met de taken van andere, wel gereguleerde toezichtfuncties, zoals private bewakingsagenten, maar ook tot verwarring bij de bevolking. Het gevaar bestaat dat de bevolking sommige van deze beambten bevoegdheden toeschrijft die zij niet hebben, met mogelijk rechtsmisbruik tot gevolg.

Het statuut van « alle » toezichthouders moet wettelijk geregeld worden. Voor de niet-politionele publieke toezichthouders is dit vandaag niet het geval. Er

certaines règles, celles-ci sont intégrées dans différentes réglementations, relevant souvent du droit social, et elles ne sont nullement harmonisées.

La fonction, les devoirs comme les compétences de ces travailleurs du terrain doivent être fixés juridiquement. La logique commande que quiconque exécute des tâches semblables dans des circonstances identiques soit encadré légalement de la même manière et satisfasse à des exigences similaires, en matière de formation et de profil, par exemple. Il faut également exercer un contrôle sur ces surveillants comme il se doit dans un État de droit démocratique.

On a donc besoin d'une cohérence légale et fonctionnelle de toutes ces initiatives. C'est exactement l'intention du présent projet de loi : créer un cadre légal unique pour tous les gardiens publics non policiers. L'intention n'est donc pas de créer une catégorie supplémentaire.

Voici les lignes de force du projet :

— les grouper sous un même dénominateur : « gardiens de la paix »;

— préciser les activités, le domaine de travail et les compétences de ces gardiens de la paix;

— une délimitation des compétences entre les surveillances publiques et privées. Ceci est nécessaire parce que les activités des différents surveillants coïncident parfois avec les activités du secteur de sécurité privée. Les deux fonctions ne sont pas concurrentielles, mais bien complémentaires;

— améliorer les relations fonctionnelles entre ces gardiens de la paix et les services de police;

— réglementer les conditions d'admission et d'exercice pour cette fonction, y compris les conditions de sécurité et de formation, et le contrôle sur ces gardiens publics non policiers;

— améliorer leur visibilité et leur reconnaissance pour la population par une tenue de travail unique avec un même emblème et le port apparent d'une carte d'identification;

— procurer à ces fonctionnaires les moyens pour un exercice efficace de leur compétence pour constater des délits dans le cadre des sanctions administratives communales (modification 119*bis* de la nouvelle loi communale).

Le projet de loi ne concerne ni les conditions d'emploi ni le statut social des fonctionnaires qui exercent cette fonction. Sur ce point, l'autonomie communale est respectée. Aussi en ce qui concerne le financement du service du gardien de la paix, le présent projet n'a pas d'effet régulateur.

gelden weliswaar bepaalde regels maar deze zijn verspreid over verschillende, vaak sociaalrechtelijke, regelgevingen en zijn geenszins op elkaar afgestemd.

Zowel de functie, de plichten als de bevoegdheden van deze terreinwerkers moeten juridisch worden vastgelegd. De logica vereist dat wie in dezelfde omstandigheden gelijke taken uitvoert, op een gelijkwaardige wijze wettelijk wordt omkaderd en aan gelijkwaardige vereisten moet voldoen, bijvoorbeeld inzake opleiding en profiel. Er moet ook een controle zijn op deze toezichthouders. Dat hoort zo in een democratische rechtsstaat.

Deze initiatieven moeten dus een wettelijk en functioneel samenhangend geheel vormen. Dat is precies wat dit ontwerp tracht te doen : een uniek wettelijk kader creëren voor alle niet-politionele publieke wachters. Het is dus geenszins de bedoeling een bijkomende categorie te maken.

De krachtlijnen van het ontwerp zijn :

— een algemene benaming « gemeenschapswacht » toekennen;

— de activiteiten, het werkterrein en de bevoegdheden van de gemeenschapswachten nauwkeurig bepalen;

— een duidelijk onderscheid maken tussen openbare en private toezichtsfuncties; Dat is noodzakelijk aangezien de activiteiten van de verschillende toezichters soms samenvallen met die van de private veiligheid. Beide functies zijn niet concurrentieel, maar wel complementair;

— de functionele relaties tussen deze gemeenschapswachten en de politiediensten verbeteren;

— de toegangs- en oefeningsvoorwaarden, inclusief de veiligheids- en opleidingsvoorwaarden en de controle op deze beambten regelen;

— de zichtbaarheid van deze beambten en hun herkenning door de bevolking verbeteren door een uniforme werkkleding met eenzelfde embleem te voorzien en het zichtbaar dragen van een identificatiekaart verplicht te stellen;

— deze beambten de middelen geven om hun taken efficiënt uit te voeren (het vaststellen van inbreuken in het kader van de administratieve gemeentelijke sancties, artikel 119*bis* van de nieuwe gemeentewet).

Het ontwerp heeft geen betrekking op de arbeidsvoorwaarden of het sociaal statuut van de beambten die deze functie uitoefenen. Op dit punt wordt de gemeentelijke autonomie gerespecteerd. Ook inzake de financiering van de dienst gemeenschapswacht is dit ontwerp niet regulerend.

D'ailleurs, aucune commune n'a l'obligation de créer un service de gardien de la paix. La commune a le libre choix et dans ce sens l'autonomie communale n'est pas remise en question. Le projet de loi détermine uniquement le cadre dans lequel la fonction de gardien de la paix doit être organisée dans le cas où la commune décide d'organiser sur son territoire cette activité.

III. DISCUSSION DES ARTICLES

M. Delpérée félicite l'initiative du ministre de l'Intérieur de rationaliser le régime juridique des agents de prévention. Il se demande toutefois si cette idée de cohérence a été suivie en toute sa rigueur dans le texte qui est à l'examen.

L'article 8 énonce les conditions que doivent remplir les gardiens de la paix et les gardiens de paix-constatateurs. Dans le 2^o de cet article sont mentionnées un certain nombre de condamnations identifiées. Il constate que, pour les agents-constatateurs au niveau communal en matière de sanctions administratives, ces distinctions ne sont pas établies et que toute condamnation est visée, sans distinction. L'arrêté royal du 5 décembre 2004 est donc plus strict que les conditions établies par ce projet de loi.

L'article 12 prévoit la détention d'une carte d'identification. Il rappelle que les agents-constatateurs ont aussi déjà une carte d'identification. Est-ce que ce sera la même carte ?

L'article 21 du projet modifie l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale. L'agent communal-constatateur pourra demander une pièce d'identité. Est-ce qu'il s'agit de demander ou d'exiger ? Pour rendre le texte du projet plus clair sur ce point, il dépose un amendement (amendement n^o 1, doc. Sénat 3-2423/2) dans lequel il propose de remplacer le mot «demander» par le mot «exiger». Comme le texte actuel de l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale n'utilise pas le vocable «agent communal-constatateur», il propose avec le même amendement de supprimer le mot «constatateur».

Le ministre souligne que les agents communaux ne peuvent pas user de la contrainte, ce qui constitue la différence essentielle avec les missions de police. Il renvoie, à ce propos, à une discussion similaire portant sur les agents de sécurité des sociétés de transport en commun, qui peuvent uniquement utiliser des menottes et du spray au poivre. Les gardiens de la paix ont pour caractéristique de ne pas pouvoir user de moyens de contrainte. Le mot «demander» est donc plus correct en l'espèce que le mot «exiger». Car exiger suppose de pouvoir employer les moyens de contrainte adéquats. C'est la raison pour laquelle il préfère maintenir le texte actuel.

Geen enkele gemeente wordt trouwens verplicht een dienst gemeenschapswachten in te richten. De gemeente heeft daarvoor de vrije keuze en in die zin wordt niet geraakt aan de gemeentelijke autonomie. Het ontwerp bepaalt slechts het kader waarin de functie van gemeenschapswacht moet worden georganiseerd indien de gemeente wel beslist deze activiteiten op haar grondgebied te organiseren.

III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

De heer Delpérée verheugt zich over het initiatief van de minister van Binnenlandse Zaken om het wettelijk stelsel voor de gemeenschapswachten te stroomlijnen. Hij vraagt zich echter af of de gewenste samenhang in de hele tekst terug te vinden is.

Artikel 8 bepaalt de voorwaarden waaraan de gemeenschapswachten en de gemeenschapswachtenvaststellers moeten voldoen. In het 2^o van dit artikel worden een aantal welbepaalde veroordelingen opgesomd. Hij stelt vast dat dit onderscheid niet gemaakt wordt voor de gemeenteambtenaren-vaststellers inzake administratieve sancties, en dat voor hen elke veroordeling zonder onderscheid bedoeld wordt. Het koninklijk besluit van 5 december 2004 legt dus strengere voorwaarden op dan het onderhavige wetsontwerp.

Artikel 12 voorziet in het dragen van een identificatiekaart. Hij herinnert eraan dat de ambtenarenvaststellers ook reeds een identificatiekaart hebben. Gaat het om dezelfde kaart ?

Ontwerpartikel 21 wijzigt artikel 119*bis* van de nieuwe gemeentewet. Gemeenteambtenaren-vaststellers zullen een identiteitsbewijs mogen opvragen. Kunnen zij dit vragen of eisen ? Om de tekst op dit punt duidelijker te maken dient hij een amendement in (amendement nr. 1, stuk Senaat, nr. 3-2423/2) waarin hij voorstelt het woord «opvragen» te vervangen door het woord «opeisen». Aangezien de huidige tekst van artikel 119*bis* van de nieuwe gemeentewet het woord «gemeenteambtenaar-vaststeller» niet bezigt, stelt hij in hetzelfde amendement voor het woord «vaststeller» te schrappen.

De minister wijst er op dat de gemeenteambtenaren geen dwang mogen gebruiken. Dat is het essentiële onderscheid met politietaken. Hij verwijst hierbij naar een gelijkaardige discussie over de veiligheidsagenten van de openbare vervoersmaatschappijen, die enkel handboeien en peperspray mogen gebruiken. Het karakteristieke van gemeenschapswachten is dat zij geen dwangmiddelen mogen gebruiken. Het woord «vragen» is dus in dit geval juist dan het woord «eisen». Eisen veronderstelt dat de gepaste dwangmiddelen kunnen worden ingezet. Hij verkiest daarom dat de huidige tekst wordt gehandhaafd.

