



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.675/2
du 3 juillet 2023

advies 73.675/2
van 3 juli 2023

sur

over

un projet de loi 'relative à
l'approche administrative
communale, à la mise en place
d'une enquête d'intégrité
communale et portant création
d'une Direction chargée de
l'Évaluation de l'Intégrité
pour les Pouvoirs publics et
sur les amendements n^{os} 27
à 40 ainsi que sur
l'amendement n^o 41'

een ontwerp van wet
'betreffende de gemeentelijke
bestuurlijke handhaving, de
instelling van een gemeentelijk
integriteitsonderzoek en
houdende oprichting van een
Directie
Integriteitsbeoordeling voor
Openbare Besturen en over de
amendementen nrs. 27 tot 40
en over het
amendement nr. 41'

Le 23 mai 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet de loi 'relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3152/008) et sur les amendements n^{os} 27 à 40, introduits par Mme Yngvild INGELS, MM. Christoph D'HAESE et Koen METSU et Mme Sigrid GOETHALS, ainsi que sur l'amendement n° 41', introduit par M. Nabil BOUKILI (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3152/009).

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 3 juillet 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Ambre VASSART, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juillet 2023.

*

Op 23 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van wet 'betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (*Parl.St.*, Kamer, 2022-2023, nr. 55-3152/008) en over de amendementen nrs. 27 tot 40, ingediend door mevrouw Yngvild INGELS, de heren Christoph D'HAESE en Koen METSU en mevrouw Sigrid GOETHALS, en over het amendement nr. 41', ingediend door de heer Nabil BOUKILI (*Parl.St.*, Kamer, 2022-2023, nr. 55-3152/009).

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 3 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ambre VASSART, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juli 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

RECEVABILITÉ

Le 12 décembre 2022, la section de législation a donné un avis 72.195/2/AG sur un avant-projet de loi 'relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les pouvoirs publics'¹. Cet avant-projet est devenu, après le dépôt du projet de loi qui en est issu devant la Chambre des représentants et après examen de ce projet par la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives de cette assemblée, le projet de loi qui fait l'objet de la demande d'avis (ci-après : « le projet adopté en commission ») et sur lequel des amendements n^{os} 27 à 41 ont été déposés en séance plénière, ces derniers faisant également l'objet de la présente demande d'avis.

Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations formulées dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées, sauf s'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions formulées dans le premier avis : dans ce dernier cas, une nouvelle consultation de la section de législation est requise, portant sur les dispositions nouvelles. Il en va aussi différemment quand interviennent après le premier avis des éléments juridiques nouveaux, de nature à justifier un nouvel examen du texte par la section de législation : en pareil cas, la section de législation doit être saisie des dispositions du texte affectées par ces éléments nouveaux.

Compte tenu de ce qui précède, la section de législation a examiné, en même temps que les amendements, les seules dispositions suivantes du projet adopté en commission pour le motif qu'elle les a considérées comme entièrement nouvelles ou faisant l'objet de modifications non consécutives à l'avis précité du Conseil d'État :

- l'article 2, 2^o et 5^o ;
- l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, § 2, alinéas 1^{er}, 3 et 4, § 3, § 4, alinéas 6, 7 et 8 ;
- l'article 6, § 2, alinéas 1 et 3, et § 3, alinéas 2 et 3 ;

[‡] S'agissant d'amendements à un projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n^o 55-3152/001, pp. 117 à 151.

- l'article 9 ;
- l'article 14, § 1^{er}, 3^o ;
- l'article 16 ;
- l'article 17, alinéa 2 ;
- l'article 18, § 1^{er}, 1^o, 2^o et 6^o ;
- l'article 20, alinéa 1, 4^o, alinéas 2 et suivants ;
- l'article 21, § 1^{er}, 3^o ;
- l'article 25, § 2, dernier alinéa, § 4, alinéas 2 et 5 ;
- l'article 27, § 1^{er}, alinéa 3, § 2, alinéa 1^{er} ;
- l'article 29, §§ 1^{er} et 3 ;
- l'article 30, § 2, dernier alinéa ;
- l'article 32 ;
- l'article 34, § 2, alinéa 2 ;
- l'article 35 (article 119^{ter}, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, § 2, alinéa 4, § 3, § 4, § 8, alinéas 3 et 4, § 9, alinéas 2 et 3, § 10, alinéa 4, 28^o à 33^o, en projet) ;
- l'article 36 (article 119^{quater}, § 1^{er}, § 4, alinéa 2, 4^o et 6^o, et alinéa 3, en projet) ;
- l'article 37 (article 119^{quinquies}, § 1^{er}, alinéa 2, § 2, alinéas 2, 3 et 5, en projet) ;
- les articles 46 à 49.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

La disposition à l'examen définit au 5^o le « secteur économique » comme étant un « ensemble d'un certain type d'activités économiques ».

Outre le fait que cette définition paraît peu précise et ne présente que peu d'intérêt au regard du sens de droit commun que peut recevoir la notion définie, il y a lieu de relever que plusieurs des dispositions du projet adopté en commission n'entendent pas se reposer sur cette définition et semblent au contraire s'inscrire dans des concepts autonomes. Tel est par exemple le cas pour l'article 6, § 3, alinéa 1^{er}, qui vise les « secteurs et activités économiques », ce qui distingue les secteurs et les activités alors que la définition de l'article 2, 5^o, inclut les activités dans la notion de « secteur économique ».

Compte tenu de ce qui précède, sous réserve de précisions complémentaires qu'il appartiendrait au législateur de fournir, le 5° de l'article 2 sera omis.

Article 25

Le paragraphe 4, alinéa 2, prévoit que, dans le cadre d'une demande de communication de données à caractère personnel, la Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics (ci-après : « la DEIPP ») peut communiquer aux services et autorités visés à l'article 21

« un minimum d'informations d'identification, y compris le numéro de Registre national, pour permettre la réception des données demandées ».

Or, compte tenu de ce qu'il s'agit d'un traitement de données à caractère personnel, le principe de légalité résultant de l'article 22 de la Constitution impose qu'à tout le moins les catégories de données qui font l'objet d'un traitement soient énumérées avec précision, ce que la disposition en projet est en défaut de faire.

Le dispositif sera revu afin de préciser à tout le moins les catégories de données traitées.

La même observation vaut pour l'article 119^{quater}, § 4, alinéa 2, en projet de la Nouvelle loi communale (article 36 du projet adopté en commission).

Article 35

1. Dans le paragraphe 8, alinéa 3, et dans le paragraphe 9, alinéa 2, de l'article 119^{ter} en projet, il est prévu que l'avis rendu par la DEIPP « fait partie de la décision » du collège des bourgmestres et échevins ou du collège communal sur le refus, la suspension, l'abrogation d'une autorisation ou la fermeture d'un établissement.

La portée juridique de ces termes n'est pas claire. Soit l'avis est « annexé » à la décision des autorités communales en vue de parfaire l'information de l'intéressé et de lui permettre d'exercer diligemment un éventuel recours, soit l'avis de la DEIPP est formellement intégré dans la décision communale et en ce cas fait intégralement partie de l'acte administratif et de sa motivation sans qu'il soit recouru à la fiction énoncée par les alinéas à l'examen, *in fine*.

Le législateur veillera à clarifier les termes utilisés afin de refléter au mieux son intention.

2. À l'instar du paragraphe 9, alinéa 2, et pour mieux correspondre également à la version néerlandaise du texte, il y a lieu, dans la version française du paragraphe 8, alinéa 3, en projet, de remplacer le mot « notifiée » par le mot « informée ».

Plus fondamentalement, il y a lieu de prévoir la manière dont la personne sera informée de la décision dont il est question dans cet alinéa, la même observation valant pour le paragraphe 9, alinéa 2, en projet.

Amendement n° 27

L'amendement examiné supprime, à l'article 119ter, § 1^{er}, en projet de la Nouvelle loi communale (article 35 du projet adopté en commission), la référence qui y est faite à l'arrêté que le Roi est amené à prendre en vue de déterminer les secteurs et activités économiques pour lesquels une ordonnance de police communale peut être adoptée en vue d'empêcher la criminalité déstabilisante.

Ce faisant, les auteurs de l'amendement entendent mettre fin à la détermination par le Roi, en vertu de l'article 6, § 3, du projet ², des secteurs et des activités économiques dans lesquels les conseils communaux peuvent adopter les ordonnances de police visées à l'article 119ter de la Nouvelle Loi communale, cette attribution conférée au Roi étant destinée à encadrer la réalisation par les communes des enquêtes d'intégrité dont il est question dans cette dernière disposition.

Or, le dispositif du projet adopté en commission repose notamment, d'une part, sur la compétence attribuée à la DEIPP de procéder annuellement à une analyse de risques contenant « un avis non contraignant concernant les secteurs et activités économiques qui [...] peuvent être soumis à une enquête d'intégrité » (article 6, § 2, alinéa 2, du texte adopté en commission) et, d'autre part, sur celle du Roi, prenant en compte cet avis, de déterminer les secteurs et activités économiques dans lesquels une ordonnance de police communale au sens de l'article 119ter de la Nouvelle Loi communale pourra être adoptée (article 6, § 3, du texte adopté en commission).

L'adoption de l'amendement examiné impliquerait nécessairement, pour assurer la cohérence d'ensemble, que le législateur revoie les dispositions du texte adopté en commission – singulièrement son article 6, § 2, alinéa 2, et § 3 – qui se rapportent à ces éléments auxquels par hypothèse l'article 119ter, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale ne se référerait plus.

² L'article 6, § 3, du projet dispose comme suit :

« § 3. Tenant compte de l'avis visé au paragraphe 2, alinéa 2, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les secteurs et activités économiques pour lesquels une ordonnance de police communale peut être adoptée conformément à l'article 119ter de la Nouvelle Loi communale.

Au cas où l'arrêté royal énumérant les secteurs et activités économiques serait modifié ou remplacé et l'ordonnance de police communale actuelle comprendrait des secteurs ou activités économiques qui ne sont plus mentionnés dans l'arrêté royal modifié ou nouveau, le conseil communal modifie ou remplace le plus rapidement possible l'ordonnance de police communale.

Le conseil communal peut à tout moment étendre l'ordonnance de police communale aux secteurs et activités économiques qui étaient déjà mentionnés dans l'arrêté royal ou qui ont été ajoutés à l'arrêté royal, moyennant une motivation et une analyse de risques préalable visées à l'article 119ter, § 1^{er}, de la Nouvelle Loi communale ».

Amendement n° 28

1. Dans le cadre de l'amendement n° 28, pour étendre de manière effective la portée de l'enquête d'intégrité à d'autres activités économiques, il y a lieu de modifier également la définition de l'enquête d'intégrité contenue dans l'article 2, 7°, du projet adopté en commission.

2. Plus fondamentalement, si l'amendement à l'examen était adopté, le dispositif global qui en résulterait resterait en défaut de déterminer quelles mesures les autorités communales pourraient prendre lorsqu'une enquête d'intégrité de nature à susciter une inquiétude a été menée relativement à des « marchés publics », des « concessions de service », des « subventions » ou des « transactions immobilières auxquelles les pouvoirs publics sont parties ». Le législateur devrait alors adapter l'ensemble du dispositif afin de rendre celui-ci cohérent avec l'amendement ³.

Amendement n° 29

1. L'amendement n° 29 propose l'introduction, dans l'article 135, § 2, alinéa 2, de la Nouvelle Loi communale, d'un 8° rédigé comme suit :

« 8° la prévention de la criminalité déstabilisante au sens de l'article 119ter, § 10, de la Nouvelle Loi communale ».

Dans ce cadre, le commentaire précise ce qui suit :

« Le présent amendement vise à élargir l'article 135, § 2, de la Nouvelle Loi communale. Le Conseil d'État ne s'oppose pas à cet ajout. Le renvoi à l'article 119ter, § 10, de la Nouvelle Loi communale permet de préciser les infractions visées.

Grâce à cet ajout, l'administration locale et le bourgmestre seront chargés de lutter contre la criminalité déstabilisante à l'aide de moyens autres qu'une obligation d'autorisation et une enquête d'intégrité. Les dispositions relatives à l'enquête d'intégrité prévues à l'article 119ter proposé de la Nouvelle Loi communale auront valeur de procédure complémentaire spéciale sans empiéter sur les autres compétences de l'administration locale en matière de maintien de l'ordre public ».

Cet amendement implique donc qu'il pourra être fait usage des compétences de police administrative générale « classiques » en vue de prévenir la criminalité déstabilisante telle qu'elle est définie par le projet.

³ Voir en particulier les articles 11 à 14, 19 et 20 du projet ainsi que les articles 119ter, §§ 1^{er}, 2, 5 et 7 à 13, et 119quinquies, § 2, de la Nouvelle loi communale, tels qu'ils résultent des modifications introduites respectivement par les articles 35 et 37 du projet.

L'assemblée générale de la section de législation a rappelé ce qui suit dans son avis précité n° 72.195/2/AG donné le 12 décembre 2022 sur l'avant-projet devenu le projet de loi faisant l'objet des amendements à l'examen, dans la partie de son avis consacrée à la compétence fédérale en la matière :

« 13. Pour autant que les mesures prévues par cette disposition puissent être considérées comme des mesures de police administrative générale parce qu'elles visent à maintenir l'ordre public matériel – la propreté, la salubrité, la sûreté et la tranquillité dans les espaces publics – sur le territoire de la commune, l'avant-projet relève de la compétence relative à l'«organisation de et de la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale», expressément réservée à l'autorité fédérale par l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1°, quatrième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. L'article 135, § 2, de la [Nouvelle loi communale] définit cette compétence de police générale comme la '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'.

Afin que l'adoption d'une mesure puisse relever de cette compétence de police générale, il est cependant impératif que celle-ci fasse l'objet d'une analyse au cas par cas par l'autorité communale, qui devra dès lors systématiquement apprécier en quoi l'existence de faits constitutifs de criminalité déstabilisante autour d'un établissement est bien de nature, *in concreto*, à causer un risque de désordre ou d'atteinte à la sécurité. En effet, pour justifier une mesure de police générale, il faut qu'il y ait un risque réel de trouble de l'ordre public matériel au moment où la mesure est prise »⁴.

C'est donc à ces deux conditions, à savoir, d'une part, l'essentiel rattachement à l'ordre public matériel des mesures adoptées sur la base des compétences classiques dévolues aux communes en matière de police administrative générale et, d'autre part, l'adoption de chacune de ces mesures après la réalisation d'une analyse méticuleuse de la situation, analyse qui doit traiter des situations problématiques au cas par cas, que l'on peut conclure que l'amendement proposé entre bien dans les prérogatives du législateur fédéral.

Par ailleurs, il y a lieu de noter que l'assemblée générale de la section de législation a également précisé ce qui suit :

« Il convient également de rappeler que 'l'intervention de police générale est exclue quand une législation de police spéciale constitue un corps de règles complètes, précises et détaillées, cette exclusion ne se produisant toutefois que dans l'espace d'intersection de l'ordre public général et de l'ordre public spécial en question et dans le cas où les mesures de police spéciale permettent de faire face au risque d'atteinte à l'ordre public général'. Par conséquent, une intervention sur la base de la compétence de police générale telle qu'elle est définie à l'article 135, § 2, de la [Nouvelle loi communale] sera exclue à l'avenir en ce qui concerne les mesures actuellement réglées de manière complète et détaillée dans l'avant-projet à l'examen »⁵.

⁴ Avis 72.195/2/AG précité, observation n° 13 (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3152/001, pp. 122 et 123).

⁵ Avis 72.195/2/AG précité, observation n° 15 (*loc. cit.*, pp. 124 et 125).

Il s'en déduit ceci : si, suivant le raisonnement suivi par les auteurs de l'amendement, des mesures de police administratives générales doivent pouvoir être adoptées à côté de la procédure spéciale de lutte contre la criminalité déstabilisante introduite par le projet, ce n'est possible que dans la mesure où, dans une situation précise, les conditions d'application de l'article 119^{ter} ne seraient pas rencontrées, ces mesures spéciales et générales ne pouvant en principe jamais cohabiter.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONTVANKELIJKHEID

Op 12 december 2022 heeft de afdeling Wetgeving advies 72.195/2/AV gegeven over een voorontwerp van wet ‘betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen’.¹ Nadat het wetsontwerp dat uit dat voorontwerp voortgevloeid is, bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend is en nadat dit ontwerp onderzocht is door de Commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken van de Kamer, is dat voorontwerp het wetsontwerp geworden waarop deze adviesaanvraag betrekking heeft (hierna: “het in de commissie aangenomen ontwerp”) en waarop de amendementen nrs. 27 tot 41 in plenaire vergadering ingediend zijn, welke amendementen eveneens het voorwerp uitmaken van deze adviesaanvraag.

Wanneer de afdeling Wetgeving een advies gegeven heeft, heeft ze de bevoegdheid waarover ze krachtens de wet beschikt immers volledig uitgeoefend. Het komt haar derhalve niet toe om zich opnieuw uit te spreken over reeds onderzochte bepalingen, ongeacht of ze herzien zijn om rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies gemaakt zijn, dan wel ongewijzigd blijven. Dat geldt niet wanneer overwogen wordt in de tekst volledig nieuwe bepalingen in te voegen waarvan de inhoud losstaat van de opmerkingen of voorstellen die in het eerste advies geformuleerd zijn: in dat geval moet de afdeling Wetgeving opnieuw geraadpleegd worden, deze keer over de nieuwe bepalingen. Dat geldt evenmin wanneer na het eerste advies nieuwe juridische gegevens opduiken die grond kunnen opleveren voor een nieuw onderzoek van de tekst door de afdeling Wetgeving: in dat geval moeten de bepalingen van de tekst waarvoor die nieuwe gegevens consequenties hebben, aan de afdeling Wetgeving voorgelegd worden.

[‡] Aangezien het om amendementen op een wetsontwerp gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 117 tot 151.

Gelet op hetgeen voorafgaat, heeft de afdeling Wetgeving tegelijk met de amendementen alleen de volgende bepalingen van het in de commissie aangenomen ontwerp onderzocht, omdat zij van oordeel is dat het hierbij om volledig nieuwe bepalingen gaat of om bepalingen die wijzigingen hebben ondergaan die geen verband houden met voornoemd advies van de Raad van State:

- artikel 2, 2° en 5°;
- artikel 5, § 1, tweede lid, § 2, eerste, derde en vierde lid, § 3, § 4, zesde, zevende en achtste lid;
- artikel 6, § 2, eerste en derde lid, en § 3, tweede en derde lid;
- artikel 9;
- artikel 14, § 1, 3°;
- artikel 16;
- artikel 17, tweede lid;
- artikel 18, § 1, 1°, 2° en 6°;
- artikel 20, eerste lid, 4°, tweede en volgende leden;
- artikel 21, § 1, 3°;
- artikel 25, § 2, laatste lid, § 4, tweede en vijfde lid;
- artikel 27, § 1, derde lid, § 2, eerste lid;
- artikel 29, §§ 1 en 3;
- artikel 30, § 2, laatste lid;
- artikel 32;
- artikel 34, § 2, tweede lid;
- artikel 35 (ontworpen artikel 119^{ter}, § 1, tweede en derde lid, § 2, vierde lid, § 3, § 4, § 8, derde en vierde lid, § 9, tweede en derde lid, § 10, vierde lid, 28° tot 33°);
- artikel 36 (ontworpen artikel 119^{quater}, § 1, § 4, tweede lid, 4° en 6°, en derde lid);
- artikel 37 (ontworpen artikel 119^{quinqies}, § 1, tweede lid, § 2, tweede, derde en vijfde lid);
- de artikelen 46 tot 49.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

In de bepaling onder 5° van voorliggend artikel wordt de “economische sector” gedefinieerd als “een geheel van een bepaald type van economische activiteiten”.

Naast het feit dat die definitie niet erg nauwkeurig lijkt en van slechts weinig belang blijkt in het licht van de gemeenrechtelijke betekenis die aan het gedefinieerd begrip gegeven kan worden, dient opgemerkt te worden dat het bij verscheidene bepalingen van het in de commissie aangenomen ontwerp niet de bedoeling is op die definitie te steunen, aangezien ze integendeel lijken te passen in autonome concepten. Dat is bijvoorbeeld het geval met artikel 6, § 3, eerste lid, waarin melding gemaakt wordt van “economische sectoren en activiteiten”, waarmee een onderscheid gemaakt wordt tussen sectoren en activiteiten terwijl volgens de definitie in artikel 2, 5°, de activiteiten in het begrip “economische sector” vervat zijn.

Gelet op hetgeen voorafgaat en onder voorbehoud van de aanvullende preciseringen die door de wetgever geformuleerd moeten worden, dient de bepaling onder 5° van artikel 2 geschrapt te worden.

Artikel 25

Luidens paragraaf 4, tweede lid, kan de Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (hierna: “de DIOB”) bij een verzoek tot mededeling van persoonsgegevens aan de diensten en overheden bedoeld in artikel 21

“een minimum aan identificatiegegevens meedelen, waaronder het Rijksregisternummer, om de ontvangst van de [gevraagde] gegevens mogelijk te maken.”

Gelet op het feit dat daarbij persoonsgegevens verwerkt worden, dient op grond van het legaliteitsbeginsel dat uit artikel 22 van de Grondwet voortvloeit evenwel een nauwkeurige opsomming gegeven te worden van op zijn minst de categorieën van gegevens die verwerkt mogen worden, wat in de ontworpen bepaling niet gedaan wordt.

Het dispositief dient aldus herzien te worden dat daarin op z'n minst de categorieën van verwerkte gegevens vermeld worden.

Dezelfde opmerking geldt ook voor het ontworpen artikel 119^{quater}, § 4, tweede lid, van de Nieuwe Gemeentewet (artikel 36 van het in de commissie aangenomen ontwerp).

Artikel 35

1. In paragraaf 8, derde lid, en in paragraaf 9, tweede lid, van het ontworpen artikel 119^{ter}, wordt gesteld dat het advies van de DIOB “een onderdeel [vormt] van de beslissing” van het college van burgemeester en schepenen of van het gemeentecollege betreffende de weigering, de schorsing, de opheffing van een vergunning of de sluiting van een inrichting.

Het is niet duidelijk wat de juridische draagwijdte van die termen is. Ofwel wordt het advies “als bijlage gevoegd” bij de beslissing van de gemeentelijke overheden teneinde de belanghebbende volledig in te lichten en hem de mogelijkheid te bieden om onverwijld een eventueel beroep in te stellen, ofwel wordt het advies van de DIOB formeel opgenomen in de gemeentelijke beslissing, in welk geval het integraal deel uitmaakt van de bestuurshandeling en de motivering ervan, zonder zijn toevlucht te nemen tot de fictie vermeld in de voorliggende leden, *in fine*.

De wetgever dient er zorg voor te dragen dat de gebezigde termen aldus verduidelijkt worden dat zijn bedoeling daarmee zo goed mogelijk weergegeven wordt.

2. Net zoals in paragraaf 9, tweede lid, en teneinde tevens beter aan te sluiten bij de Nederlandse tekst, dient in de Franse tekst van de ontworpen paragraaf 8, derde lid, het woord “notifiée” vervangen te worden door het woord “informée”.

Belangrijker nog is dat vastgesteld dient te worden op welke manier de persoon in kennis gesteld wordt van de beslissing waarvan in dit lid sprake is. Dezelfde opmerking geldt overigens ook voor de ontworpen paragraaf 9, tweede lid.

Amendement nr. 27

Bij voorliggend amendement wordt in het ontworpen artikel 119^{ter}, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet (artikel 35 van het in de commissie aangenomen ontwerp) de verwijzing weggelaten naar het besluit dat door de Koning vastgesteld moet worden teneinde te bepalen voor welke economische sectoren en activiteiten een gemeentelijke politieverordening uitgevaardigd kan worden om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan.

Zodoende willen de indieners van het amendement een einde maken aan de bevoegdheid van de Koning om krachtens artikel 6, § 3, van het ontwerp² te bepalen voor welke economische sectoren en activiteiten de gemeenteraden de politieverordeningen bedoeld in artikel 119^{ter} van de Nieuwe Gemeentewet kunnen aannemen, terwijl de aan de Koning verleende bevoegdheid bedoeld is om het kader te vormen voor het uitvoeren door de gemeenten van de integriteitsonderzoeken waarvan in die bepaling sprake is.

² Artikel 6, § 3, van het ontwerp luidt als volgt:

“§ 3. Rekening houdend met het advies bedoeld in paragraaf 2, tweede lid, bepaalt de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de economische sectoren en activiteiten, waarvoor een gemeentelijke politieverordening kan worden aangenomen overeenkomstig artikel 119^{ter} van de Nieuwe Gemeentewet.

In geval het koninklijk besluit dat de economische sectoren en activiteiten oplijst, wordt gewijzigd of vervangen, en de huidige gemeentelijke politieverordening economische sectoren of activiteiten bevat die niet meer in het gewijzigde of nieuwe koninklijk besluit staan vermeld, wijzigt of vervangt de gemeenteraad de gemeentelijke politieverordening zo spoedig mogelijk.

De gemeenteraad kan de gemeentelijke politieverordening te allen tijde uitbreiden met economische sectoren en activiteiten die reeds in het koninklijk besluit stonden vermeld of die aan het koninklijk besluit werden toegevoegd, mits motivering en voorafgaande risicoanalyse bedoeld in artikel 119^{ter}, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet.”

Het dispositief van het in de commissie aangenomen ontwerp steunt evenwel inzonderheid op, enerzijds, de aan de DIOB verleende bevoegdheid om jaarlijks een risicoanalyse op te stellen die “een niet-bindend advies [bevat] over de economische sectoren en activiteiten die (...) kunnen worden onderworpen aan een integriteitsonderzoek” (artikel 6, § 2, tweede lid, van de in de commissie aangenomen tekst) en, anderzijds, de aan de Koning verleende bevoegdheid om, rekening houdend met dat advies, te bepalen voor welke economische sectoren en activiteiten een gemeentelijke politieverordening in de zin van artikel 119ter van de Nieuwe Gemeentewet aangenomen kan worden (artikel 6, § 3, van de in de commissie aangenomen tekst).

Het aannemen van voorliggend amendement zou noodzakelijkerwijze meebrengen dat de wetgever, teneinde voor een samenhangend geheel te zorgen, werk moet maken van een herziening van de bepalingen van de in de commissie aangenomen tekst – in het bijzonder van artikel 6, § 2, tweede lid, en § 3 - die verband houden met de elementen waarnaar per definitie niet meer verwezen zou worden in artikel 119ter, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet.

Amendement nr. 28

1. Teneinde de draagwijdte van het integriteitsonderzoek daadwerkelijk te verruimen tot andere economische activiteiten, dient in het kader van amendement nr. 28 ook de definitie van het integriteitsonderzoek vervat in artikel 2, 7°, van het in de commissie aangenomen ontwerp gewijzigd te worden.

2. Een fundamentele bezwaar is dat, indien voorliggend amendement aangenomen zou worden, in de volledige tekst van het dispositief dat eruit zou voortvloeien, niet bepaald zou worden welke maatregelen de gemeentelijke overheden kunnen nemen wanneer een integriteitsonderzoek uitgevoerd is waardoor er reden tot ongerustheid is in verband met “overheidsopdrachten”, “concessies van diensten”, “subsidies” of “vastgoedtransacties waarbij de overheid partij is”. De wetgever zou dan het dispositief in zijn geheel moeten aanpassen om daarvan samen met het amendement een samenhangend geheel te maken.³

Amendement nr. 29

1. Bij amendement nr. 29 wordt voorgesteld om in artikel 135, § 2, tweede lid, van de Nieuwe Gemeentewet een bepaling onder 8° in te voegen, luidende:

“8° het voorkomen van ondermijnende criminaliteit in de zin van artikel 119ter, § 10, van de Nieuwe Gemeentewet.”

³ Zie meer bepaald de artikelen 11 tot 14, 19 en 20 van het ontwerp, alsook de artikelen 119ter, §§ 1, 2, 5 en 7 tot 13, en 119quinquies, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet, zoals die voortvloeien uit de wijzigingen die daarin aangebracht worden bij respectievelijk de artikelen 35 en 37 van het ontwerp.

In dat verband wordt in de toelichting het volgende gepreciseerd:

“Dit amendement beoogt artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet uit te breiden. De Raad van State verzet zich niet tegen deze toevoeging. Door te verwijzen naar artikel 119*ter*, § 10, van de Nieuwe Gemeentewet is het duidelijk naar welke misdrijven wordt verwezen.

Het toevoegen van deze bepaling zorgt ervoor dat het lokale bestuur en de burgemeester bevoegd zijn om de ondermijnende criminaliteit aan te pakken op andere manieren dan door middel van een vergunningsplicht en een integriteitsonderzoek. De bepalingen inzake het integriteitsonderzoek, zoals bepaald in het voorgestelde artikel 119*ter* van de Nieuwe Gemeentewet, gelden als bijzondere bijkomende procedure zonder dat wordt geraakt aan de andere bevoegdheden van het lokale bestuur in het kader van de openbare ordehandhaving.”

Dat amendement impliceert dus dat gebruikgemaakt kan worden van de “klassieke” bevoegdheden van algemene bestuurlijke politie om ondermijnende criminaliteit zoals gedefinieerd door het ontwerp tegen te gaan.

In haar voornoemd advies nr. 72.195/2/AV van 12 december 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het wetsontwerp waarop de voorliggende amendementen betrekking hebben, meer bepaald in het deel van dat advies dat gewijd was aan de federale bevoegdheid ter zake, heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving het volgende in herinnering gebracht:

“13. Voor zover de in die bepaling voorziene maatregelen kunnen worden beschouwd als maatregelen van algemene bestuurlijke politie omdat ze ertoe strekken de materiële openbare orde – de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust in de publieke ruimten – op het grondgebied van de gemeente te handhaven, valt het voorontwerp binnen de uitdrukkelijk door artikel 6, § 1, VIII, 1°, vierde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid inzake ‘de organisatie van en het beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet’. Artikel 135, § 2, van de [Nieuwe Gemeentewet] omschrijft deze algemene politiebevoegdheid immers als ‘het voorzien, ten behoeve van de inwoners, 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.’

Om tot die algemene politiebevoegdheid te kunnen worden gerekend is het evenwel vereist dat elke maatregel waartoe besloten wordt geval per geval onderzocht wordt door de gemeentelijke overheid, die dan ook telkens zal moeten nagaan in welk opzicht in de omgeving van een inrichting gepleegde feiten die ondermijnende criminaliteit opleveren *in concreto* wel degelijk tot een risico op onrust of op gevaar voor de veiligheid kunnen leiden. Om een algemene politiemaatregel te verantwoorden is immers vereist dat er een reëel risico op verstoring van de materiële openbare orde bestaat op het ogenblik dat de maatregel wordt genomen.”⁴

⁴ Voornoemd advies 72.195/2/AV, opmerking 13 (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 122-123).

Dat het voorgestelde amendement wel degelijk zou passen in het kader van de prerogatieven van de federale wetgever kan dan ook alleen geconcludeerd worden wanneer voldaan is aan die beide voorwaarden, namelijk, enerzijds, dat er een aanknopingspunt dient te zijn tussen de materiële openbare orde en de maatregelen die vastgesteld worden op grond van de klassieke bevoegdheden die aan de gemeenten verleend zijn op het vlak van algemene bestuurlijke politie, en, anderzijds, dat elk van die maatregelen vastgesteld wordt na een zorgvuldige analyse van de situatie, waarin de probleemsituaties geval per geval onderzocht worden.

Voorts dient erop gewezen te worden dat de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving ook het volgende geoordeeld heeft:

“Er dient ook aan te worden herinnerd dat ‘een ingreep ter zake van algemene politie uitgesloten is wanneer een wetgeving inzake bijzondere politie een geheel van alomvattende, duidelijke en gedetailleerde regels vormt, maar dat alleen geldt voor zover de algemene openbare orde en de bijzondere openbare orde in kwestie met elkaar overlappen en in die gevallen waarin met maatregelen van bijzondere politie het hoofd geboden kan worden aan het risico van een aantasting van de algemene openbare orde’. Een optreden op basis van de algemene politiebevoegdheid zoals bepaald in artikel 135, § 2, van de [Nieuwe Gemeentewet] zal in de toekomst bijgevolg uitgesloten zijn wat betreft de maatregelen die thans in het onderhavige voorontwerp op een omvattende en gedetailleerde wijze worden geregeld.”⁵

Daaruit valt het volgende af te leiden: hoewel het volgens de redenering van de indieners van het amendement mogelijk moet zijn maatregelen van algemene bestuurlijke politie te treffen naast de bijzondere procedure voor het tegengaan van ondermijnende criminaliteit waarin het ontwerp voorziet, zal dit evenwel slechts mogelijk zijn voor zover, in een welbepaalde situatie, niet voldaan zou zijn aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 119^{ter}, aangezien die bijzondere maatregelen en die algemene maatregelen in principe nooit tegelijk getroffen mogen worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

⁵ Voornoemd advies 72.195/2/AV, opmerking 15 (*loc. cit.*, 124 en 125).