



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 142/2025  
van 6 november 2025  
Rolnummer : 8293**

*In zake* : het beroep tot vernietiging van artikel 35 van de wet van 15 januari 2024 « betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen », ingesteld door het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 1 augustus 2024 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 5 augustus 2024, heeft het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Michel Kaiser en mr. Cécile Jadot, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 35 van de wet van 15 januari 2024 « betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 7 februari 2024, tweede editie, *erratum* in het *Belgisch Staatsblad* van 22 februari 2024).

Memories zijn ingediend door :

- Margot Van Reck en Jan Gheysens, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Philippe Vande Castele, advocaat bij de balie van Antwerpen (tussenkomen partijen);

- de vzw « Ligue des droits humains », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Catherine Forget, advocate bij de balie te Brussel (tussenkommende partij);

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Bruno Lombaert en mr. Sophie Adriaenssen, advocaten bij de balie te Brussel.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door zijn voormelde raadslieden en mr. Matthieu Nève de Mévergnies, advocaat bij de balie te Brussel, heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 2 juli 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters Emmanuelle Bribosia en Joséphine Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging en van de tussenkomsten*

A.1.1. De verzoekende partij, het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens (hierna : het FIRM), vordert de vernietiging van artikel 35 van de wet van 15 januari 2024 « betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen » (hierna : de wet van 15 januari 2024). Het FIRM is een publiekrechtelijke rechtspersoon die werd opgericht bij de wet van 12 mei 2019 « tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens ». Zij doet gelden dat zij, krachtens artikel 6, § 4, van die wet, een beroep tot vernietiging kan instellen bij het Hof.

A.1.2. De ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging wordt niet betwist.

A.2.1. De vzw « Ligue des droits humains » (hierna : de LDH) komt tussen in de procedure en ondersteunt het beroep tot vernietiging van de wet van 15 januari 2024. Zij doet gelden dat die vernietiging binnen het kader van haar doelstelling valt, in zoverre die met name erin bestaat onrecht en elke willekeurige inbreuk op de rechten van een individu te bestrijden. Zij beklemtoont dat het Hof haar belang om voor het Hof in rechte te treden reeds meermaals heeft erkend.

A.2.2. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van de tussenkomst van de LDH in zoverre zij het oorspronkelijke beroep uitbreidt, enerzijds, door te verzoeken om de vernietiging van de gehele wet van 15 januari 2024 of, minstens, van de artikelen 22 en 36 ervan en, anderzijds, door het Hof te verzoeken om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

A.3. Margot Van Reck en Jan Gheysens, tussenkomende partijen, zetten uiteen dat zij een belang hebben om in de onderhavige procedure tussen te komen omdat zij eigenaar zijn van een woning in Schoten, in de buurt waarvan een restaurant wordt uitgebaat zonder vergunning. Zij menen een belang te hebben bij het behoud van de bestreden bepaling en verzetten zich derhalve tegen de vernietiging ervan. Zij voegen eraan toe dat de bestreden wet onder meer het VN-Verdrag tegen corruptie van 31 oktober 2003 ten uitvoer legt in zoverre zij bijdraagt tot de bescherming van de openbare orde.

#### *Ten gronde*

A.4. Het FIRM, verzoekende partij, formuleert twee middelen. De LDH, tussenkomende partij, ondersteunt die middelen. De LDH formuleert overigens een bijkomend middel.

#### *Wat betreft het eerste middel van het FIRM*

A.5.1. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de schending, door artikel 35 van de wet van 15 januari 2024, van, enerzijds, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, en, anderzijds, van de artikelen 12, 13 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het wettigheidsbeginsel in strafzaken en met het algemene rechtsbeginsel *non bis in idem*, en de algemene beginselen van rechtszekerheid en van evenredigheid. Dat middel bestaat uit drie onderdelen.

A.5.2. Voorafgaand aan de uiteenzetting van het middel wijst de verzoekende partij erop, enerzijds, dat de beslissingen tot weigering, schorsing of opheffing van een vestigings- of uitbatingsvergunning of de beslissingen tot sluiting van een inrichting die met toepassing van de bestreden bepaling kunnen worden genomen door de gemeentelijke overheden, meer repressief dan preventief zijn en, anderzijds, dat zij worden opgelegd indien er ernstige aanwijzingen of ernstige risico's zijn dat een misdrijf zou worden gepleegd tijdens de uitbating van een inrichting, aangezien de strafbare feiten die de toepassing van de bestreden bepaling mogelijk maken, werden gedefinieerd met verwijzing naar een lijst die nagenoeg alle misdrijven van het Strafwetboek en van de bijzondere strafwetgevingen bevat. Zij doet gelden dat de bestreden bepaling niet erin voorziet dat de gemeentelijke overheid het bewijs moet leveren van een aantasting of van een risico op aantasting van de openbare orde, in een concrete en individuele situatie. Zij oordeelt dat, doordat een dergelijke bewijsvoering ontbreekt, de beslissingen die kunnen worden genomen niet tot de categorie van de algemene maatregelen van bestuurlijke politie behoren, maar bedoeld zijn om een gedrag te bestraffen. Zij voegt eraan toe dat de bestreden maatregelen strafrechtelijke maatregelen zijn omdat zij van nature onbepaald zijn in de tijd, ernstige gevolgen hebben en ook een doelstelling van beteugeling nastreven.

De verzoekende partij is van mening dat, van alle maatregelen die door de bestreden bepaling worden toegestaan, de maatregel van sluiting van een inrichting de enige is die mogelijk geen strafrechtelijk karakter heeft in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, omdat hij de enige maatregel is waarmee het doel om de risico's van aantasting van de openbare orde, van de veiligheid of van de openbare rust – wegens de publieke toegankelijkheid van de inrichtingen – te voorkomen, werkelijk kan worden bereikt.

A.6.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het eerste middel in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, aangezien het verzoekschrift geen uiteenzetting met betrekking tot de schending van die bepaling bevat.

A.6.2. De Ministerraad preciseert vooraf dat de maatregelen van bestuurlijke politie die met toepassing van de bestreden bepaling kunnen worden genomen, veronderstellen dat er een reëel risico op verstoring van de openbare orde bestaat. Hij zet uiteen dat de bestuurlijke politieverordening die door de gemeentelijke overheid kan worden aangenomen om ordeverstoringen te bestrijden die zijn veroorzaakt door ondermijnende criminaliteit, noodzakelijkerwijs een preventief doel heeft en dat zij ertoe strekt aantastingen van de openbare orde die worden veroorzaakt door het fenomeen van ondermijnende criminaliteit, te voorkomen.

A.6.3. De Ministerraad doet gelden dat de maatregelen van bestuurlijke politie die met toepassing van de bestreden bepaling kunnen worden aangenomen, niet kunnen worden gekwalificeerd als strafrechtelijk in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Hij verwijst naar het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 8 juni 1976 (*Engel e.a. t. Nederland*,

ECLI:CE:ECHR:1976:0608JUD000510071) en naar de drie criteria die in dat arrest zijn vermeld om het toepassingsgebied van de procedurele waarborgen die bij artikel 6 van het Verdrag zijn opgelegd, af te bakenen voor maatregelen die als strafrechtelijk worden gekwalificeerd. Hij is van mening dat te dezen aan geen van die criteria is voldaan : de maatregelen worden door de wetgever niet als strafrechtelijk gekwalificeerd, zij streven een preventief en geen repressief doel na, te weten de handhaving van de openbare orde, en zij zijn niet streng genoeg om te worden gelijkgesteld met strafsancities. Hij voegt eraan toe, wat het tweede criterium betreft, dat de omstandigheid dat de strafbare feiten plaatsvinden in de betrokken inrichting niet impliceert dat de feiten waarvan vermoed wordt dat zij er worden gepleegd, zijn toe te schrijven aan de uitbater van die inrichting. Hij preciseert dat de verstoring van de openbare orde steeds, via het integriteitsonderzoek, *in concreto* moet kunnen worden aangetoond door de bevoegde overheid, opdat zij de maatregel kan nemen. Wat het derde criterium betreft, brengt hij in herinnering dat het nemen van een maatregel van bestuurlijke politie geen enkele vaststelling van schuld impliceert en dat de administratieve overheid zich niet bezighoudt met de vraag wie mogelijk verantwoordelijk is voor de aantasting van de openbare orde, aangezien haar enige doel de handhaving van de openbare orde is. Hij relateert de bewering van de verzoekende partij dat de betrokken maatregelen voor onbepaalde duur kunnen worden genomen, met uitzondering van de maatregel tot schorsing van de vestigings- of uitbatingsvergunning, die beperkt is tot zes maanden. Hij doet in dat verband gelden dat de wet uitdrukkelijk bepaalt dat de maatregel wordt ingetrokken wanneer nieuwe elementen worden aangebracht waaruit blijkt dat de feiten waarop de maatregel is gebaseerd, niet vaststaan of niet meer geldig of relevant zijn.

A.6.4. Hij besluit dat de maatregelen van bestuurlijke politie die met toepassing van de bestreden wet worden genomen, niet als strafrechtelijk kunnen worden gekwalificeerd in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en dat bijgevolg de in het middel beoogde beginselen en regels niet erop van toepassing zijn. Voor het overige herinnert hij aan de rechtspraak van het Hof (arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.044), volgens welke de toetsing die wordt uitgevoerd door de Raad van State een volwaardige jurisdictionele toetsing is, zodat de rechtzoekenden beschikken over een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, tegen de bestreden maatregelen van bestuurlijke politie.

A.7.1. De verzoekende partij preciseert dat zij de bestreden bepaling bekritiseert omdat die niet erin voorziet dat de gemeentelijke overheid concreet moet aantonen dat er een risico op aantasting van de openbare orde bestaat, naargelang van de individuele omstandigheden. Zij geeft aan geen genoegen te kunnen nemen met de waarborgen die de Ministerraad in dat verband biedt in zijn memorie, terwijl de wet zelf niet een dergelijke bewijsvoering oplegt. Zij doet gelden, ten eerste, dat de politieverordening die door de gemeenteraad kan worden aangenomen geen verplichting in het leven roept, voor de overheid, om concreet en per geval te verantwoorden dat er een risico is op aantasting van de openbare orde, van de veiligheid of van de openbare rust; ten tweede, dat het feit dat de wetgever met de wet een preventieve bedoeling heeft, niet volstaat om op te leggen dat de gemeentelijke overheid concreet en systematisch het risico op aantasting van de openbare orde moet verantwoorden en, ten derde, dat het niet mogelijk is om aan te nemen dat een strafbaar feit *ipso facto* een aantasting of een risico op aantasting van de openbare orde inhoudt. Zij vestigt de aandacht op het feit dat het integriteitsonderzoek wordt uitgevoerd vóór de aanneming van de bestuurlijke politiemaatregel, zonder dat in een termijn tussen beide stappen is voorzien, zodat niet kan worden gesteld dat de maatregel verantwoord is door een *in concreto* beoordeeld risico op aantasting van de openbare orde. Daaruit kan volgens haar worden afgeleid dat de maatregelen die krachtens de bestreden bepaling kunnen worden genomen, niet behoren tot de categorie van de algemene maatregelen van bestuurlijke politie.

A.7.2. De verzoekende partij heeft kritiek op de toepassing die de Ministerraad te dezen maakt van de zogenoemde « *Engel* »-criteria. Wat betreft de gestrengheid van de maatregelen die kunnen worden genomen, wijst zij erop dat die maatregelen niet beperkt zijn in de tijd, dat zij ernstige gevolgen hebben voor de adressaten ervan en dat de gemeentelijke overheid rekening kan houden met feiten die door derden worden gepleegd of zouden kunnen worden gepleegd, waardoor de maatregelen worden verstrengd. In dat verband wijst zij erop dat de Ministerraad niet antwoordt op haar argumentatie volgens welke enkel een maatregel tot tijdelijke sluiting van een inrichting of een tijdelijk verbod om een inrichting te openen, werkelijk verantwoord lijkt in het licht van de nagestreefde doelstellingen.

A.8. De Ministerraad repliceert dat de gemeentelijke politieverordening moet worden gemotiveerd met betrekking tot het doel om ondermijnende criminaliteit uit te bannen, dat de beslissing tot uitbreiding van het integriteitsonderzoek tot andere personen dan de uitbater van de betrokken inrichting met bijzondere redenen moet worden omkleed en dat de bestuurlijke politiemaatregel ook moet worden gemotiveerd door de resultaten van het integriteitsonderzoek en door de verstoring van de openbare orde die de overheid wenst te voorkomen of te neutraliseren. Wat de termijn tussen het integriteitsonderzoek en de aanneming van de maatregel betreft, is de

Ministerraad van oordeel dat er geen aanwijzingen zijn dat het om een aanzienlijke termijn zou kunnen gaan en dat hoe dan ook, indien het risico op verstoring van de openbare orde of de ernstige aanwijzingen die het onderzoek heeft opgeleverd niet meer actueel zijn op het tijdstip van de aanneming van de maatregel, die maatregel niet op geldige wijze kan worden genomen. Hij voegt eraan toe dat hetzelfde geldt wanneer zich nieuwe feiten voordoen die de materialiteit, de pertinentie of de geldigheid van de door het integriteitsonderzoek vastgestelde feiten op losse schroeven zetten.

### *Eerste onderdeel*

A.9. De verzoekende partij bekritiseert artikel 35 van de wet van 15 januari 2024 in die zin dat het de gemeentelijke overheden toelaat om feiten die niet als misdrijven zijn gekwalificeerd door de gerechtelijke overheden, als zodanig te kwalificeren en daaruit gevolgen te trekken door een van de zware repressieve bestuurlijke maatregelen waarin de bestreden bepaling voorziet, te nemen. Zij doet gelden dat aan de adressaat van die maatregelen de jurisdictionele waarborgen die in strafzaken zijn vastgelegd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, worden ontzegd, aangezien de bestreden bepaling voorziet in een systeem waarbij aan een niet-rechterlijke instantie de bevoegdheid wordt verleend om een strafsanctie op te leggen. Zij vermeldt in dat verband de volgende waarborgen, die niet van toepassing zijn terwijl zij dat wel zouden moeten zijn: het vermoeden van onschuld, met inbegrip van de niet-omkering van de bewijslast, het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, de organisatie van een procedure waarbij de rechten van de verdediging in acht worden genomen, het persoonlijke karakter van de sanctie, het beginsel *non bis in idem* en de vereiste van een toezicht met volle rechtsmacht. Zij voegt eraan toe dat krachtens de in het middel aangevoerde referentienormen, alleen de strafrechter ertoe gemachtigd is om de feiten strafrechtelijk te kwalificeren.

A.10.1. De Ministerraad is van mening dat de vaststelling door de verzoekende partij dat het vermoeden van onschuld met de voeten zou worden getreden, dient te worden gerelativeerd op twee punten. Ten eerste laat de mogelijkheid om het integriteitsonderzoek uit te breiden naar bepaalde personen ten aanzien van wie er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat zij een of meer strafbare feiten hebben gepleegd of zullen plegen, de strafrechtelijke aansprakelijkheid van die personen onverlet, aangezien de gemeentelijke overheid zich niet uitsprekt over de materialiteit van strafbare feiten. Die maatregel loopt geenszins vooruit op de mogelijke strafrechtelijke gevolgen van de zaak onverlet. Ten tweede loopt de gemeentelijke overheid die beslist om de procedure van een integriteitsonderzoek op te starten, niet vooruit op de eventuele aantasting van de openbare orde.

A.10.2. Wat de aantasting van de rechten van de verdediging betreft, zet de Ministerraad uiteen dat paragraaf 13 van de bestreden bepaling voorziet in een procedure die de bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens opgelegde waarborgen biedt, en dat hoe dan ook de algemene beginselen van het administratief recht het eventuele gebrek aan een bepaling opvullen.

A.10.3. De Ministerraad betwist dat er een beginsel van het persoonlijke karakter van straffen bestaat. Gesteld dat het zou bestaan, is hij van mening dat het te dezen niet wordt geschonden, aangezien de eventuele bestuurlijke politie maatregel gegrond is op een gedrag dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de uitbater van de inrichting, namelijk het beheer van een plaats waarin ondermijnende criminaliteit plaatsvindt. Hij voegt eraan toe dat de rechtsleer en de rechtspraak voor het overige erkennen dat een maatregel van bestuurlijke politie kan worden genomen ten aanzien van een persoon die niet de verstoring van de openbare orde veroorzaakt. Tot slot wijst hij erop dat het integriteitsonderzoek zelf geen maatregel van bestuurlijke politie vormt, zodat de kwestie van de uitbreiding ervan tot derden niet ter zake dienend is.

A.11. De verzoekende partij brengt in herinnering dat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens verplicht om het persoonlijke karakter van strafsancties in acht te nemen, en citeert het arrest nr. 65/2014 van 3 april 2014 (ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.065), waarbij het Grondwettelijk Hof het bestaan erkent van een fundamenteel beginsel van het persoonlijke karakter van straffen.

### *Tweede onderdeel*

A.12. De verzoekende partij bekritiseert artikel 35 van de wet van 15 januari 2024 in die zin dat het de gemeentelijke overheden de mogelijkheid biedt om de zware bestuurlijke maatregelen waarin het voorziet en die een repressief karakter hebben, te nemen op basis van een aanwijsbaar ernstig risico of ernstige aanwijzingen. Zij doet gelden dat dermate zware maatregelen niet kunnen worden gegrond op zulke begrippen, die vaag zijn en niet

voldoende afgebakend, en dat de gedragingen die het voorwerp kunnen zijn van de beoogde maatregelen niet in voldoende nauwkeurige bewoordingen zijn omschreven. Zij wijst erop dat de gebruikte bewoordingen het college van burgemeester en schepenen en het gemeentecollege toelaten een maatregel te nemen op basis van eenvoudige vermoedens. Zij voegt eraan toe dat de beoogde gedragingen zeer ruim zijn omschreven in de wet, die verwijst naar een lijst van 33 misdrijven, en dat de beoordeling van de feiten afhangt van de interpretatie van de gedraging door persoonsleden van de gemeente die daarvoor niet gekwalificeerd zijn.

A.13. De Ministerraad doet gelden dat eenvoudige vermoedens niet kunnen worden gelijkgesteld met een aanwijsbaar ernstig risico, noch met ernstige aanwijzingen, en dat die laatste begrippen bovendien zijn vastgelegd bij paragraaf 10 van de bestreden bepaling. Hij voegt eraan toe dat de opsomming van de strafbare feiten in de zin van de bestreden bepaling bijdraagt aan de duidelijkheid en voorzienbaarheid van de gemeentelijke bestuurlijke handhaving en van het integriteitsonderzoek dat ermee gepaard gaat.

### *Derde onderdeel*

A.14. De verzoekende partij bekritiseert artikel 35 van de wet van 15 januari 2024 in die zin dat het de gemeentelijke overheden de mogelijkheid biedt om een van de zware bestuurlijke maatregelen waarin het voorziet en die een repressief karakter hebben, te nemen wanneer reeds een definitieve veroordeling is uitgesproken door een strafgerecht voor de feiten die verantwoordend dat de maatregel wordt genomen. Zij doet gelden dat het algemene rechtsbeginsel *non bis in idem*, dat de cumulatie van een administratieve sanctie met een repressief karakter en een strafsancie voor dezelfde feiten verbiedt, is geschonden in zoverre, enerzijds, de bestreden bepaling kan worden toegepast zonder dat een risico op aantasting van de openbare orde, van de veiligheid of van de openbare rust wordt aangetoond en, anderzijds, zij het mogelijk maakt dat een maatregel tot beperking van een vestigings- of uitbatingsvergunning wordt genomen, terwijl een sluiting van de inrichting zou volstaan om de overlast ten aanzien van het publiek te voorkomen.

A.15. De Ministerraad brengt in herinnering dat België het Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet heeft geratificeerd en dat artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : het Handvest) geen rechtstreekse gevolgen heeft. Hij erkent dat artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten hetzelfde beginsel *non bis in idem* formuleert. Hij doet gelden dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (in zijn arrest in zake *A. en B. t. Noorwegen*, gewezen in grote kamer op 15 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011) en het Hof van Justitie van de Europese Unie erkennen dat het de nationale wetgevers is toegestaan om in de wet te voorzien in de toepassing, op dezelfde feiten, van zowel klassieke strafsancies als maatregelen van een andere aard, bijvoorbeeld bestuurlijke maatregelen, mits een aantal voorwaarden in acht worden genomen. Hij doet gelden dat te dezen aan die voorwaarden is voldaan.

### *Wat het tweede middel van het FIRM betreft*

A.16.1. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending, door artikel 35 van de wet van 15 januari 2024, van artikel 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna : het Eerste Aanvullend Protocol), en van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid, zoals vervat in de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht, in zoverre die bepalingen met name de vrijheid van beroep, het recht om te werken en de vrijheid van ondernemerschap, die ook zijn gewaarborgd bij de artikelen 15 en 16 van het Handvest, verankeren.

A.16.2. Zij erkent dat het met de bestreden bepaling nagestreefde doel, namelijk de gemeenten een specifieke rechtsgrond bieden om maatregelen te kunnen nemen die gericht zijn op het tegengaan van ondermijnende criminaliteit die ook de openbare orde en de openbare veiligheid aantast, legitiem is. Zij doet evenwel gelden dat te dezen, de beperking van de vrijheid van handel en nijverheid niet adequaat is om dat doel te bereiken, aangezien de wet niet bepaalt dat de maatregel slechts wordt genomen wanneer er een concreet gevaar van aantasting van de openbare orde en van de openbare veiligheid bestaat. Zij is daarnaast van mening dat de aantasting van de vrijheid van handel en nijverheid onevenredig is. Zij doet in dat verband gelden dat, aangezien een beperking van die vrijheid kan plaatsvinden zonder dat zelfs een verstoring van de openbare orde is vastgesteld, de maatregel noodzakelijkerwijs onevenredig is. Aangezien het de toegankelijkheid van de inrichting voor het publiek is die moet worden beschermd, ziet zij niet in waarom de maatregel tot tijdelijke sluiting van die inrichting niet zou volstaan om het doel te bereiken. Zij leidt eruit af dat de maatregelen tot intrekking, schorsing of opheffing van de

vestigings- of uitbatingsvergunning niet noodzakelijk zijn en dat zij dus onevenredig zijn. Zij is overigens van oordeel dat hoe dan ook, een maatregel tot definitieve sluiting van een inrichting onevenredig is, en dat het ook problematisch is dat die maatregel geen maximumduur heeft. Zij wijst verder nog erop dat het toepassingsgebied van de maatregel te ruim is, aangezien de beslissing kan berusten op eenvoudige vermoedens en omdat zij niet in een schadevergoeding voorziet wanneer achteraf zou blijken dat de maatregel niet verantwoord was. Tot slot is zij van mening dat het feit dat de maatregel kan worden genomen wegens het gedrag van derden, eveneens het onevenredige karakter ervan aantoont.

A.17. De Ministerraad is van oordeel dat het middel niet ontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, omdat het verzoekschrift geen uiteenzetting over de schending van die bepalingen bevat.

A.18. De verzoekende partij antwoordt dat de maatregelen tot weigering, opheffing of schorsing van een vestigings- of uitbatingsvergunning van een openbare inrichting, of nog de sluiting van de inrichting, ontegenzeggelijk het recht op eigendom aantasten in zoverre zij de vergunninghouders hun mogelijkheden ontnemen om gebruik te maken van of om te beschikken over hun goederen voor beroepsdoeleinden.

A.19.1. De Ministerraad wijst erop dat de verzoekende partij pas in haar memorie van antwoord summier uiteenzet dat de bestreden norm een aantasting van het eigendomsrecht zou vormen, en herinnert eraan dat het vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is dat een middel dat voor het eerst wordt uitgewerkt in de memorie van antwoord, een nieuw middel uitmaakt en om die reden niet ontvankelijk is.

A.19.2. De Ministerraad brengt in herinnering dat de betrokken maatregelen van bestuurlijke politie enkel kunnen worden genomen wanneer er een voldoende nauw en rechtstreeks verband bestaat tussen de feiten en de omstandigheden van de zaak en de mogelijke verstoring van de openbare orde die de maatregel geacht wordt te voorkomen. Hij beklemtoont het feit dat de voorgenomen maatregelen impliceren dat er in de beoogde inrichting geen door de bestreden bepaling beoogde misdrijven meer zullen kunnen plaatsvinden, of althans dat het risico op overlast dat aan die misdrijven verbonden is, aanzienlijk zal afnemen. Hij leidt eruit af dat het evident is dat, door aldus in te grijpen in de kern van de ondermijnende criminaliteit, namelijk op de plaats waar zij gestalte krijgt, de maatregel zijn doel bereikt. Hij herinnert vervolgens eraan dat een evenredigheidsbeoordeling *in concreto* zal moeten worden verricht door de administratieve overheid, onder het toezicht van de Raad van State.

Hij doet gelden dat het ontbreken van een maximumtermijn voor de meeste maatregelen wordt gecompenseerd door de mogelijkheid tot herziening die door de gemeentelijke overheid proactief moet worden overwogen. Hij is voor het overige van mening dat de vaststelling van een maximumtermijn bij wet moeilijk zou kunnen worden verzoend met de logica zelf van een bestuurlijke politie. Hij voegt eraan toe dat de groepen van personen die bij het integriteitsonderzoek in aanmerking moeten worden genomen, beperkt zijn tot het strikt noodzakelijke, en dat de procedure voorziet in een termijn en in een schorsend beroep, hetgeen uitzonderlijk is en ertoe bijdraagt de evenredigheid te waarborgen.

A.20. De verzoekende partij oordeelt dat de wettekst zelf de verplichting zou moeten bevatten om, concreet en per geval, over te gaan tot een analyse van het risico op aantasting van de openbare orde wanneer de gemeentelijke overheid één van de door de bestreden bepaling vastgelegde beslissingen neemt. Bij gebrek aan zulk een verplichting doet zij gelden dat die bepaling niet bestaanbaar is met de referentienormen, die strenge eisen omvatten met betrekking tot de inachtneming van het wettigheidsbeginsel. Zij voegt eraan toe dat noch de wetgever, noch de Ministerraad verantwoord zijn waarom de wetgever zich niet heeft beperkt tot de maatregel van een tijdelijke sluiting van de inrichting, die de enige is die kan worden verantwoord ten opzichte van het nagestreefde doel, aangezien de andere maatregelen niet als noodzakelijk kunnen worden beschouwd.

Wat de vaststelling van een termijn betreft, wijst de verzoekende partij erop dat in tal van situaties een maatregel van onbepaalde duur in de praktijk neerkomt op een faillissement of op het einde van de economische activiteit. Wat betreft de derden die het voorwerp kunnen uitmaken van een integriteitsonderzoek, is zij van mening dat de bestreden bepaling niet duidelijk noch nauwkeurig is en een rechtsonzekerheid creëert die haar overbodig en onevenredig maakt.

A.21. De Ministerraad is van mening dat, indien een vaste maximumtermijn zou worden gekoppeld aan de bestreden maatregelen, die maatregelen volkomen irrelevant zouden worden omdat het wegens de zware formaliteiten voorafgaand aan de aanneming van een politiemaatregel, voor de overheid onmogelijk is om, op gezette tijden, een nieuw integriteitsonderzoek voorafgegaan door een nieuwe politieverordening te voeren. Hij beklemtoont dat daarentegen, het bestreden mechanisme, door de mogelijkheid dat de maatregel wordt geschorst

totdat de Raad van State zich over de evenredigheid ervan heeft uitgesproken, meer bescherming biedt dan de andere regelingen waarmee de verzoekende partij het vergelijkt.

*Wat het door de LDH aangevoerde middel betreft*

A.22. De LDH, tussenkomende partij, leidt een middel af uit de schending, door artikel 35 van de wet van 15 januari 2024, van de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 7, 8 en 47 van het Handvest en met de artikelen 5, 6 en 23 van de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 « betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) ». Zij doet gelden dat de bestreden bepaling een zeer aanzienlijke inmenging impliceert in het recht op eerbiediging van het privéleven van de personen op wie de erin vastgelegde maatregelen betrekking hebben. Zij is van mening dat niet wordt aangetoond dat die inmenging daadwerkelijk noodzakelijk is en evenredig is ten aanzien van het nagestreefde doel. In ondergeschikte orde stelt zij voor om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

A.23. In hoofde is de Ministerraad van mening dat het om een nieuw middel gaat dat, overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof, niet ontvankelijk is. In ondergeschikte orde oordeelt hij dat het middel niet ontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 5, 6 en 23 van de algemene verordening gegevensbescherming, doordat het niet uiteenzet in welk opzicht die bepalingen geschonden zouden zijn. In nog meer ondergeschikte orde ontvouwt hij een argumentatie waarbij getracht wordt aan te tonen dat het middel niet gegrond is.

- B -

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de tussenkoms van de « Ligue des droits humains »*

B.1.1. De vzw « Ligue des droits humains », tussenkomende partij, verklaart zich aan te sluiten bij de middelen die door de verzoekende partij zijn uiteengezet. Dat neemt niet weg dat de tussenkomende partij, onder het mom van « het specificeren van bepaalde elementen die niet door laatstgenoemde zouden zijn uiteengezet », een « eerste middel » afleidt uit de schending van referentienormen die niet zijn aangevoerd in het verzoekschrift, en grieven voorlegt die niet kunnen worden gelinkt aan de door de verzoekende partij aangevoerde middelen. Zij lijkt bovendien de draagwijdte van het beroep tot vernietiging te willen uitbreiden tot de artikelen 22 en 36 van de wet van 15 januari 2024 « betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen » (hierna : de wet van 15 januari 2024), bepalingen die niet in het beroep tot vernietiging worden beoogd.

B.1.2. De door de tussenkomende partijen aangevoerde grieven kunnen slechts in aanmerking worden genomen in zoverre zij aansluiten bij de in het verzoekschrift geformuleerde middelen. Artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof staat immers, in tegenstelling tot artikel 85, niet toe dat in een memorie van tussenkomst nieuwe middelen worden geformuleerd.

B.1.3. Het door de tussenkomende partij aangevoerde « eerste middel » is een nieuw middel, dat niet ontvankelijk is en bijgevolg niet door het Hof wordt onderzocht. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert, maakt de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het « eerste middel » evenwel niet de gehele tussenkomst van de « Ligue des droits humains » onontvankelijk.

*Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan*

B.2.1. Met de wet van 15 januari 2024 beoogt de wetgever « het handhaven van de openbare orde door intrusie van criminele groeperingen in onze maatschappij te verhinderen, te streven naar een hogere veiligheid en ondernemingen en burgers van dit land te beschermen » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3152/001, p. 14). Daartoe beoogt de wet aan de gemeenten de mogelijkheid te bieden « om bepaalde uitbatingen te verhinderen in het kader van ondermijnende criminaliteit » (*ibid.*, p. 11) en de lokale overheidsinstanties te voorzien van « doeltreffende middelen [...] om te voorkomen dat criminelen zich op hun grondgebied vestigen met als enig doel het camoufleren van illegale activiteiten » (*ibid.*, p. 16).

« Ondermijnende criminaliteit » wordt bij artikel 2, 6°, van de wet van 15 januari 2024 omschreven als « criminaliteit die haar oorsprong vindt in de strafbare feiten bedoeld in artikel 119<sup>ter</sup>, § 10, vijfde lid, van de Nieuwe Gemeentewet en die daardoor maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin schaadt of kan schaden en die daardoor leidt of kan leiden tot een maatschappelijke en/of economische ontwrichting ».

De bestreden bepaling heeft aldus tot doel aan de lokale overheden de middelen ter beschikking te stellen om te voorkomen dat ondermijnende criminaliteit zich nestelt in het lokale sociaal-economisch weefsel :

« Bij ondermijnende criminaliteit staan bijgevolg de schadelijke effecten van dit type van criminaliteit centraal, met nadruk op de maatschappelijke en economische ontwrichting die zij teweegbrengt. Een effectief antwoord op dit fenomeen is niet enkel gericht op het opsporen en vervolgen van daders, maar ook op het verstoren van de gelegenheidsstructuren en het afbreken van de economische machtsposities van deze criminele groeperingen.

In dit verband wordt ervan uitgegaan dat de verantwoordelijke overheidsinstanties over doeltreffende middelen moeten beschikken om te voorkomen dat criminelen zich op hun grondgebied vestigen met als enig doel het camoufleren van illegale activiteiten. Een gemeente moet over de mogelijkheid beschikken om de uitbating van bepaalde economische projecten of bedrijvigheden die duidelijk een criminele of malafide doelstelling nastreven, op hun grondgebied te weigeren, te schorsen, op te heffen of te sluiten » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3152/001, p. 16).

B.2.2. De burgemeester kan, op grond van de artikelen 133, tweede lid, en 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet van 19 juni 1988 (hierna : de Nieuwe Gemeentewet), politiebepalingen aannemen om de openbare orde te handhaven of te herstellen, en overgaan tot de sluiting van publiek toegankelijke inrichtingen om een verstoring van de algemene openbare orde te voorkomen.

Ten aanzien van de verhouding tussen de regeling van de bestreden bepaling en de algemene bestuurlijke politiebevoegdheid die voortvloeit uit de artikelen 133, tweede lid, en 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet, verklaarde de minister in de Commissie :

« Een gemeente [kan] op grond van de voorliggende tekst een lopende activiteit [...] stopzetten. Dat kan ze ook al op grond van artikel 135 NGW, maar dan moet er wel al sprake zijn van verstoring van de openbare orde. Op grond van dit wetsontwerp kunnen zogenaamde frontstores die geen overlast veroorzaken op het openbare domein ook gesloten worden om achterliggende redenen van ondermijnende criminaliteit. Het ‘ *lex specialis derogat legi generali* ’-beginsel geldt dan ook enkel voor de ondermijnende criminaliteit. Dit wetsontwerp holt artikel 135 NGW dus niet uit. De betrokken bepalingen kunnen, overeenkomstig het advies van de Raad van State, naast elkaar bestaan » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3152/003, p. 43).

Het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege kan dus, op grond van de bestreden bepaling, de nodige maatregelen nemen om te verhinderen dat inrichtingen die de ondermijnende criminaliteit doen toenemen zich vestigen of gevestigd blijven op het grondgebied van de gemeente, zonder dat er overlast op het openbaar domein moet worden vastgesteld.

B.2.3. Bij de wet van 15 januari 2024 wordt de « Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen » (DIOB) opgericht, een orgaan dat is belast met de analyse van ondermijnende criminaliteit en met adviesverlening op dat gebied, en dat onder het rechtstreekse gezamenlijk gezag van de minister van Binnenlandse Zaken en van de minister van Justitie staat. Die directie staat in voor de ontwikkeling en het beheer van een centraal register van integriteitsonderzoeken dat alle beslissingen bevat die op grond van de bestreden bepaling door de gemeenten zijn genomen.

Bij de wet wordt eveneens, binnen elke coördinatie- en steundirectie van de federale politie, een « Arrondissementeel Informatie- en Expertisecentrum » (ARIEC) opgericht, waaraan een gemeente advies kan vragen tijdens de eerste fase van het integriteitsonderzoek en dat vervolgens de gemeente een bestuurlijk verslag kan bezorgen met onder meer relevante politionele gegevens.

B.2.4. De wet van 15 januari 2024 stelt de gemeenten middelen ter beschikking om ondermijnende criminaliteit preventief tegen te gaan, door te verhinderen dat zij zich in het lokale economische weefsel nestelt. Daartoe kan de gemeenteraad, indien hij het in het licht van een voorafgaande risicoanalyse opportuun acht, een politieverordening uitvaardigen om de door de Koning bepaalde economische sectoren en activiteiten, of sommige daarvan, aan een integriteitsonderzoek te onderwerpen.

Bij het koninklijk besluit van 22 april 2024 « betreffende de economische sectoren en activiteiten op basis waarvan een politieverordening kan worden uitgevaardigd overeenkomstig artikel 119<sup>ter</sup> van de Nieuwe Gemeentewet » heeft de Koning een lijst van 35 economische activiteiten vastgesteld, die deel uitmaken van 6 sectoren, die ondermijningsgevoelig worden geacht. Na besluit van de gemeentelijke overheden kan een integriteitsonderzoek worden gevoerd naar bestaande of geplande inrichtingen.

B.2.5. De verzoekende partij vordert de vernietiging van artikel 35 van de wet van 15 januari 2024. De vzw « Ligue des droits humains », tussenkomende partij, steunt dat verzoek.

Die bepaling herstelt artikel 119<sup>ter</sup> van de Nieuwe Gemeentewet als volgt :

« Art. 119ter. § 1. Op grond van het koninklijk besluit bedoeld in artikel 6, § 3, van de wet van 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, en onverminderd artikel 135, § 2, kan de gemeenteraad, mits motivering en voorafgaande risicoanalyse, een gemeentelijke politieverordening uitvaardigen met het oog op het tegengaan van ondermijnende criminaliteit.

De gemeentelijke politieverordening bedoeld in het eerste lid bepaalt de economische sectoren en activiteiten waarvoor en het geografische gebied waarin de gemeente een integriteitsonderzoek zal voeren. Indien het geografische toepassingsgebied van de gemeentelijke politieverordening voor een bepaalde economische sector of activiteit slechts een deel van het grondgebied betreft, dient de gemeente daaromtrent een advies van het ARIEC te verkrijgen, dat bindend is. De zonale veiligheidsraad, bedoeld in artikel 35 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, van de betrokken zone wordt geïnformeerd van de analyse van het ARIEC betreffende de geografische beperking.

Indien de gemeente een gemeentelijke politieverordening uitvaardigde, is deze verplicht een integriteitsonderzoek te voeren met betrekking tot de vestiging of uitbating van alle publiek toegankelijke inrichtingen die behoren tot de economische sectoren en/of activiteiten en gelegen zijn in de geografische gebieden, zoals bepaald in de gemeentelijke politieverordening.

De gemeentelijke politieverordening bepaalt per economische sector of activiteit binnen welke redelijke termijn de gemeente de integriteitsonderzoeken naar die gekozen economische sectoren of activiteiten zal opstarten en/of beëindigen.

§ 2. Het integriteitsonderzoek heeft betrekking op de vestiging of uitbating van publiek toegankelijke inrichtingen.

Het integriteitsonderzoek voldoet cumulatief aan de volgende voorwaarden :

- 1° het is niet discriminatoir;
- 2° het is duidelijk, ondubbelzinnig en objectief;
- 3° het wordt op transparante wijze uitgevoerd.

Het integriteitsonderzoek wordt opgestart en uitgevoerd na besluit van de burgemeester, en onder zijn gezag en verantwoordelijkheid.

De gemeente is de verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens.

§ 3. De burgemeester wijst de personeelsleden van de gemeente aan die zijn belast met het integriteitsonderzoek. Onder voorbehoud van andersluidende bepalingen zijn deze personeelsleden voor de handelingen die ze stellen in het kader van het integriteitsonderzoek gebonden door het beroepsgeheim bedoeld in artikel 458 van het Strafwetboek.

Onder voorbehoud van andersluidende bepalingen, zijn het college van burgemeester en schepenen en het gemeentecollege voor wat betreft de resultaten van het integriteitsonderzoek gebonden door het beroepsgeheim bedoeld in artikel 458 van het Strafwetboek.

§ 4. Het integriteitsonderzoek wordt gevoerd binnen een termijn van vijftig werkdagen, die aanvangt op de eerste werkdag volgend op het besluit van de burgemeester bedoeld in paragraaf 2, derde lid. De termijn kan eenmaal worden verlengd met dertig werkdagen.

§ 5. Het integriteitsonderzoek heeft enkel betrekking op de personen die in rechte of in feite zijn of zullen zijn belast met de uitbating van de publiek toegankelijke inrichtingen die behoren tot de economische sectoren en/of activiteiten zoals bepaald in de gemeentelijke politieverordening bedoeld in paragraaf 1.

De personen bedoeld in het eerste lid kunnen zowel natuurlijke personen als rechtspersonen zijn.

Het integriteitsonderzoek kan, mits motivering, door de gemeente worden uitgebreid tot de volgende personen die één of meerdere strafbare feiten, bedoeld in paragraaf 10, hebben gepleegd of ten aanzien van wie gegronde vermoedens bestaan dat zij één of meerdere strafbare feiten, bedoeld in paragraaf 10, hebben gepleegd of zullen plegen :

1° natuurlijke personen of rechtspersonen aan wie de persoon die in rechte of in feite is of zal zijn belast met de uitbating, leiding geeft of heeft gegeven;

2° natuurlijke personen of rechtspersonen die in rechte of in feite een dominante positie innemen tegenover de persoon die in rechte of in feite is of zal zijn belast met de uitbating;

3° natuurlijke personen of rechtspersonen die direct of indirect vermogen verschaffen of hebben verschaft aan de persoon die in rechte of in feite is of zal zijn belast met de uitbating;

4° elke andere natuurlijke persoon of rechtspersoon die in rechte betrokken is bij de vestiging of uitbating.

De uitbreiding bedoeld in het derde lid steunt op werkelijk bestaande, concrete, verifieerbare feiten of omstandigheden die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid worden vastgesteld.

In geval van gewijzigde feitelijke omstandigheden betreffende de personen bedoeld in deze paragraaf, kan tot een nieuw integriteitsonderzoek worden beslist dat in voorkomend geval kan leiden tot de weigering, schorsing of opheffing van de desbetreffende vestigings- of uitbatingsvergunning bedoeld in paragraaf 8 dan wel de sluiting van de inrichting bedoeld in paragraaf 9.

§ 6. Het integriteitsonderzoek houdt in dat de gemeente :

1° in elk geval een consultatie verricht van het Centraal Register van Integriteitsonderzoeken overeenkomstig de artikelen 11 en 12 van de wet van 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen;

2° een advies kan vragen aan en ontvangen van de lokale politie;

3° een consultatie kan verrichten van alle eigen relevante gemeentelijke gegevensbanken en diensten;

4° een consultatie kan verrichten van het strafregister overeenkomstig de artikelen 595 en 596 van het Wetboek van strafvordering;

5° een consultatie kan verrichten van alle publiek toegankelijke gegevensbanken, met inbegrip van de publiek gemaakte gegevens op sociale media;

6° het ARIEC bedoeld in artikel 32 van de wet van 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen kan consulteren;

7° de gerechtelijke overheden kan consulteren.

Het ARIEC kan in het geval bedoeld in het eerste lid, 6°, middels een bestuurlijk verslag relevante politionele en gerechtelijke gegevens bezorgen aan de gemeente.

De burgemeester kan overeenkomstig artikel 458<sup>ter</sup> van het Strafwetboek een casuoverleg organiseren met het oog op het tegengaan van de misdrijven gepleegd in het kader van een criminele organisatie. De procureur des Konings kan deel uitmaken van het casuoverleg. De overige deelnemers worden bepaald door de burgemeester, afhankelijk van de concrete noodzaak.

Deelnemers aan het casuoverleg kunnen overeenkomstig artikel 458<sup>ter</sup> van het Strafwetboek slechts informatie delen voor zover die informatie relevant en proportioneel is in functie van de finaliteit van het casuoverleg.

§ 7. Indien de informatie uit de in paragraaf 6 bedoelde consultaties uitwijst dat verder onderzoek noodzakelijk is, kan een advies worden gevraagd aan de DIOB, overeenkomstig de bepalingen van de wet van 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen. Het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege kan de vestigings- of uitbatingsvergunning in ieder geval slechts weigeren, schorsen of opheffen of de inrichting sluiten na het verkrijgen van een advies van de DIOB bedoeld in artikel 23 van de wet van 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen.

§ 8. Indien de vestiging of uitbating door de gemeenteraad is onderworpen aan een vestigings- of uitbatingsvergunning, kan het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege, op voorstel van de burgemeester, zich baseren op de resultaten van het integriteitsonderzoek om die vestigings- of uitbatingsvergunning met betrekking tot de publiek toegankelijke inrichting te weigeren, te schorsen voor maximum zes maanden of op te heffen. De beslissing tot weigering, schorsing of opheffing wordt met redenen omkleed.

In geval van schorsing bepaalt het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege de voorwaarden om de schorsing ongedaan te maken.

De betrokkene wordt bij aangetekende zending of tegen ontvangstmelding in kennis gesteld van de met redenen omklede beslissing van het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege. Het advies van de DIOB bedoeld in artikel 23 van de wet van 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen wordt als bijlage bij de beslissing gevoegd.

De gemeente bezorgt de met redenen omklede beslissing zo spoedig mogelijk aan de DIOB overeenkomstig artikel 10, tweede lid, van de wet van 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen alsook aan de gerechtelijke overheden.

§ 9. Indien de vestiging of uitbating door de gemeenteraad niet is onderworpen aan een vestigings- of uitbatingsvergunning, kan het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege, op voorstel van de burgemeester, zich baseren op de resultaten van het integriteitsonderzoek om de publiek toegankelijke inrichting te sluiten. De beslissing tot sluiting wordt met redenen omkleed.

De betrokkene wordt bij aangetekende zending of tegen ontvangstmelding in kennis gesteld van de met redenen omklede beslissing van het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege. Het advies van de DIOB bedoeld in artikel 23 van de wet van 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen wordt als bijlage bij de beslissing gevoegd.

De gemeente bezorgt de met redenen omklede beslissing zo spoedig mogelijk aan de DIOB overeenkomstig artikel 10 van de wet van 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen alsook aan de gerechtelijke overheden.

§ 10. Het weigeren, schorsen of opheffen van een vestigings- of uitbatingsvergunning of het sluiten van een inrichting overeenkomstig de paragrafen 8 en 9, op basis van het integriteitsonderzoek, is slechts mogelijk indien blijkt dat :

1° er een aanwijsbaar ernstig risico, gebaseerd op feiten of omstandigheden, bestaat dat de inrichting zal worden uitgebaat om voordelen, al dan niet financieel van aard, uit eerder gepleegde strafbare feiten te benutten, en/of;

2° er een aanwijsbaar ernstig risico, gebaseerd op feiten of omstandigheden, bestaat dat de inrichting zal worden uitgebaat om strafbare feiten te plegen, en/of;

3° er ernstige aanwijzingen zijn dat er strafbare feiten zijn gepleegd om de inrichting uit te baten.

Het aanwijsbaar ernstig risico of de ernstige aanwijzing steunt op werkelijk bestaande, concrete, verifieerbare feiten of omstandigheden die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid worden vastgesteld.

Bij de beoordeling omtrent het bestaan van een aanwijsbaar ernstig risico of ernstige aanwijzing wordt rekening gehouden met de ernst van de feiten, de mate waarin de strafbare feiten in relatie staan tot de betrokken economische sector of activiteit en de grootte van de verkregen of te verkrijgen voordelen.

Om de mate te bepalen waarin de strafbare feiten in relatie staan tot de betrokken economische sector of activiteit, wordt rekening gehouden met de vraag of de volgende personen één of meerdere strafbare feiten hebben gepleegd, of bepaalde gegronde vermoedens bestaan dat de volgende personen één of meerdere strafbare feiten hebben gepleegd of zullen plegen :

- 1° de persoon die in rechte of in feite is of zal zijn belast met de uitbating, of;
- 2° de natuurlijke persoon of de rechtspersoon aan wie de persoon die in rechte of in feite is of zal zijn belast met de uitbating, leiding geeft of heeft gegeven, of;
- 3° de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die in rechte of in feite een dominante positie inneemt tegenover de persoon die in rechte of in feite is of zal zijn belast met de uitbating, of;
- 4° de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die direct of indirect vermogen verschaft of heeft verschaft aan de persoon die in rechte of in feite is of zal zijn belast met de uitbating, of;
- 5° elke andere natuurlijke persoon of rechtspersoon die in rechte betrokken is bij de vestiging of uitbating.

Onder ‘ strafbare feiten ’ wordt voor de toepassing van deze titel de deelneming aan één van de volgende gepleegde misdrijven begrepen :

- 1° terrorisme, zoals bedoeld in artikel 137 van het Strafwetboek, of de financiering van terrorisme, zoals bedoeld in artikel 3 van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten;
- 2° witwassen van geld, zoals bedoeld in artikel 2 van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten;
- 3° heling, zoals bedoeld in artikel 505 van het Strafwetboek;
- 4° georganiseerde criminaliteit, met name het geheel van misdrijven gepleegd door een criminele organisatie, zoals bedoeld in artikel 324*bis* van het Strafwetboek;
- 5° illegale drughandel, zoals bedoeld in de artikelen 2, 2*bis*, 2*quater*, eerste lid, 4°, en 3 van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en

verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen;

6° illegale handel in wapens, goederen en koopwaren met inbegrip van antipersoonsmijnen en/of submunitie, zoals bedoeld in artikel 8 van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie;

7° mensensmokkel, zoals bedoeld in artikel 77bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

8° mensenhandel, zoals bedoeld in de artikelen 433quinquies tot en met 433octies van het Strafwetboek;

9° exploitatie van ontucht of prostitutie van een minderjarige, zoals bedoeld in de artikelen 417/33 en 417/34 van het Strafwetboek;

10° illegaal gebruik bij dieren van stoffen met hormonale werking of illegale handel in dergelijke stoffen, zoals bedoeld in de artikelen 3, 4, 5 en 10 van de wet van 15 juli 1985 betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, anti-hormonale, beta-adrenergische of productie-stimulerende werking;

11° illegale handel in menselijke organen of weefsels, zoals bedoeld in boek II, titel VIII, hoofdstuk IIIter/1, van het Strafwetboek;

12° fiscale fraude, zoals bedoeld in de artikelen 449 en 450 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen, artikel 73 en 73bis van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde en het witwassen van sommen afkomstig van deze fiscale fraude zoals bedoeld in artikel 505, eerste lid, 2°, 3° en 4°, van het Strafwetboek, na herhaling van de inbreuk, en ernstige fiscale fraude, zoals bedoeld in artikel 449, tweede lid, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen en artikel 73, tweede lid van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde;

13° sociale fraude, zoals bedoeld in artikel 1, § 1, van het Sociaal Strafwetboek, na herhaling van de inbreuk, en ernstige sociale fraude, zoals bedoeld in de artikelen 230 tot 235 van het Sociaal Strafwetboek;

14° verduistering door personen die een openbare functie uitoefenen, zoals bedoeld in de artikelen 240, 241, 242, 243 en 245 van het Strafwetboek, en corruptie, zoals bedoeld in de artikelen 246, 247, 248 en 249 van het Strafwetboek;

15° milieucriminaliteit, met name opzettelijk gepleegde inbreuken op de reglementering met als gevolg aanzienlijke en ernstige schade voor het biotoop en/of voor de fauna en/of flora en/of voor één of meerdere personen of waarbij dit gevolg zich dreigt voor te doen;

16° namaking van muntstukken of bankbiljetten, namaking of vervalsing van zegels, stempels en merken en valsheid in geschriften, in informatica en in telegrammen, zoals bedoeld in boek 2, titel III, hoofdstukken I, II, III en IV, van het Strafwetboek;

17° namaak van goederen, zoals bedoeld in de artikelen XI.60, XI.155 en XV.100 en XV.103 van het Wetboek van economisch recht;

18° diefstal, zoals bedoeld in boek 2, titel IX, hoofdstuk 1 en hoofdstuk 1bis, van het Strafwetboek;

19° afpersing, zoals bedoeld in artikel 470 van het Strafwetboek;

20° informaticabedrog, zoals bedoeld in artikel 504*quater* van het Strafwetboek;

21° voedsel- en geneesmiddelencriminaliteit, met name opzettelijk gepleegde inbreuken op de reglementering met als gevolg dat de gezondheid van mensen en/of van dieren op ernstige wijze bedreigd of aangetast wordt;

22° vermenging van levensmiddelen, zoals bedoeld in de artikelen 454 tot 457 van het Strafwetboek;

23° misdrijven die verband houden met insolventie, zoals bedoeld in de artikelen 489 tot 490*quater* van het Strafwetboek;

24° misbruik van vertrouwen, oplichting en bedriegerij, zoals bedoeld in de artikelen 491 tot 504 van het Strafwetboek;

25° inbreuken op het beroepsverbod voor gefailleerden, zoals bedoeld in koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934 betreffende het rechtelijk verbod aan bepaalde veroordeelden en gefailleerden om bepaalde ambten, beroepen of werkzaamheden uit te oefenen, en artikel XX.234 van het Wetboek van economisch recht;

26° misbruik van andermans kwetsbare toestand door de verkoop, verhuur of terbeschikkingstelling van goederen met de bedoeling een abnormaal profijt te realiseren, zoals bedoeld in artikel 433*decies* van het Strafwetboek;

27° aantasting van de seksuele integriteit, zoals bedoeld in artikel 417/7 van het Strafwetboek;

28° verkrachting, zoals bedoeld in de artikelen 417/11 tot 417/22 van het Strafwetboek;

29° benaderen van minderjarigen voor seksuele doeleinden, zoals bedoeld in artikel 417/24 van het Strafwetboek;

30° seksuele uitbuiting van minderjarigen met het oog op prostitutie, het vervaardigen of verspreiden van beelden van seksueel misbruik van minderjarigen, pooierschap en verzaamd misbruik van prostitutie, zoals bedoeld in de artikelen 417/25 tot 417/38, 417/44 en 417/45, 433*quater*/1 en 433*quater*/4 van het Strafwetboek;

31° misdaden met betrekking tot het nemen van gijzelaars, zoals bedoeld in artikel 347*bis* van het Strafwetboek;

32° bedreigingen met een aanslag op personen of op eigendommen en valse inlichtingen betreffende ernstige aanslagen, zoals bedoeld in de artikelen 327 tot 330 van het Strafwetboek;

33° bedreigingen met kernmateriaal, met biologische wapens of chemische wapens, zoals bedoeld in artikel 331*bis* van het Strafwetboek.

Voor de toepassing van deze titel wordt onder ‘ deelneming ’ verstaan: deelneming zoals bedoeld in hoofdstuk VII van het Strafwetboek.

§ 11. De beslissing van het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege bedoeld in de paragrafen 8 en 9 krijgt pas uitvoering na het verstrijken van een termijn van 15 kalenderdagen die ingaat op de dag na de datum van kennisgeving aan de betrokkene overeenkomstig § 8, derde lid, en § 9, tweede lid.

Wanneer een vordering tot schorsing volgens de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt ingediend bij de verhaalinstantie binnen de in het eerste lid bedoelde termijn, krijgt de beslissing van het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege geen uitvoering voordat de verhaalinstantie uitspraak heeft gedaan over de vordering tot schorsing.

De indiener van de vordering verwittigt het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege van de vordering binnen de in het eerste lid bedoelde termijn.

De beslissing mag worden uitgevoerd, ofwel na afloop van de in het eerste lid bedoelde termijn, wanneer binnen de bedoelde termijn geen vordering tot schorsing volgens de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid is ingediend, ofwel wanneer de verhaalinstantie uitspraak heeft gedaan over de vordering tot schorsing.

Het verbod om de beslissing uit te voeren strekt enkel tot voordeel van de indiener van een vordering tot schorsing binnen de in het eerste lid bedoelde termijn.

§ 12. Onverminderd de beroepsmogelijkheden van de uitbater trekt het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege haar beslissing tot weigering, schorsing of opheffing van de vestigings- of uitbatingsvergunning of tot sluiting van de inrichting op basis van het integriteitsonderzoek in, wanneer nieuwe elementen worden aangebracht waaruit blijkt dat de feiten waarop de beslissing is gebaseerd niet vaststaan of niet meer geldig of relevant zijn.

§ 13. Het weigeren, schorsen of opheffen van een vestigings- of uitbatingsvergunning of het sluiten van een inrichting naar aanleiding van het integriteitsonderzoek kan slechts plaatsvinden nadat de betrokkene of diens raadspersoon werd gehoord en ter gelegenheid hiervan diens verweermiddelen schriftelijk of mondeling heeft kunnen doen gelden. Dit geldt niet wanneer de betrokkene, na te zijn uitgenodigd bij aangetekende zending of tegen ontvangstmelding, zich niet heeft gemeld en geen geldige motieven naar voren heeft gebracht voor diens afwezigheid of verhindering.

§ 14. De persoon die een nieuwe uitbating wenst op te starten binnen een door de gemeentelijke politieverordening bepaalde economische sector of activiteit kan vrijwillig om een integriteitsonderzoek verzoeken.

§ 15. Twee of meer gemeenten kunnen ter uitoefening van hun bevoegdheden bedoeld in dit artikel een samenwerkingsovereenkomst sluiten. De gemeenten kunnen beslissen over de onderlinge verdeling van de verschillende relevante kosten.

§ 16. Met betrekking tot de toepassing van dit artikel sluit het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege een protocolakkoord met de bevoegde procureur des Konings. Het protocolakkoord, dat identiek kan zijn voor meerdere of alle gemeenten van het betrokken gerechtelijk arrondissement, wordt door de gemeenteraad bekrachtigd en bij de in paragraaf 1 bedoelde politieverordening gevoegd.

In elk geval mag de toepassing van het bestuurlijke mechanisme, zoals voorzien door de wet van 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, geen afbreuk doen aan de strafrechtelijke vervolgingen met betrekking tot de strafbare feiten bedoeld in paragraaf 10, vijfde lid, en evenmin aan de beginselen en waarborgen die daarmee gepaard gaan.

§ 17. De Koning kan bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de minimale nadere regels van de risicoanalyse en de nadere regels aangaande de procedure van het integriteitsonderzoek bepalen ».

De grieven van de verzoekende partij hebben betrekking op de maatregelen tot weigering, schorsing of opheffing van de vestigings- of uitbatingsvergunning en op de maatregel tot sluiting van een inrichting, die worden beoogd in de paragrafen 8 tot 16 van die bepaling.

B.2.6. Wanneer de gemeente een politieverordening heeft uitgevaardigd waarbij bepaalde sectoren of activiteiten aan een integriteitsonderzoek worden onderworpen, is zij verplicht om in die sectoren of activiteiten de onderzoeken te voeren. Een gemeente die overgaat tot een integriteitsonderzoek, dient het centraal register van integriteitsonderzoeken te raadplegen en kan een advies vragen aan de lokale politie. Zij kan de relevante gemeentelijke gegevensbanken en diensten, het strafregister, de publiek toegankelijke gegevensbanken, het ARIEC en de gerechtelijke overheden raadplegen. Indien verder onderzoek noodzakelijk blijkt, kunnen de gemeentelijke diensten een beroep doen op de DIOB, die op verzoek van de gemeente een advies verstrekt. Het integriteitsonderzoek moet betrekking hebben op alle publiek toegankelijke inrichtingen die behoren tot de economische sector of activiteit zoals bepaald in de gemeentelijke politieverordening, aangezien het integriteitsonderzoek niet discriminerend mag zijn.

B.2.7. Het integriteitsonderzoek heeft in principe betrekking op de personen die in rechte of in feite zijn of zullen worden belast met de uitbating van bestaande inrichtingen of van geplande inrichtingen. Het kan ook worden uitgebreid tot de personen aan wie de persoon die belast is met de uitbating leiding geeft of heeft gegeven, de personen die in rechte of in feite een dominante positie innemen tegenover de persoon die belast is met de uitbating, de personen die vermogen verschaffen of hebben verschaft aan de persoon die belast is met de uitbating, en elke andere persoon die in rechte betrokken is bij de vestiging of uitbating. De uitbreiding van het onderzoek tot die personen moet worden gemotiveerd door de omstandigheid dat die personen een of meerdere « strafbare feiten » hebben gepleegd, of dat er zwaarwegende gronden zijn om aan te nemen dat zij een of meerdere « strafbare feiten » hebben gepleegd of zullen plegen. Alle voormelde personen kunnen natuurlijke personen of rechtspersonen zijn. In de memorie van toelichting betreffende de bestreden bepaling wordt beklemtoond dat « het resultaat van het integriteitsonderzoek een algemeen beeld van de betrokkene moet zijn, geen momentopname » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3152/001, p. 54).

B.2.8. Op basis van de resultaten van het integriteitsonderzoek beoordeelt de burgemeester of er een aanwijsbaar ernstig risico bestaat dat een door het integriteitsonderzoek beoogde inrichting zal worden uitgebaat om een al dan niet financieel voordeel te halen uit eerder gepleegde « strafbare feiten » te benutten, of om « strafbare feiten » te plegen, dan wel of er ernstige aanwijzingen zijn dat er « strafbare feiten » zijn gepleegd om een inrichting uit te baten. Onder « strafbare feiten » dient de deelneming aan een of meer van de misdrijven opgesomd in artikel 119*ter*, § 10, vijfde lid, van de Nieuwe Gemeentewet, te worden begrepen.

B.2.9. Indien uit de conclusies van het integriteitsonderzoek blijkt dat een dergelijk ernstig risico of dergelijke ernstige aanwijzingen bestaan, kan de burgemeester aan het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege (hierna : het college) voorstellen om een van de volgende maatregelen, die zijn vastgelegd bij de paragrafen 8 en 9 van artikel 119*ter* van de Nieuwe Gemeentewet, aan te nemen. Indien de vestiging of uitbating van de door het integriteitsonderzoek beoogde inrichting onderworpen is aan een door de gemeenteraad ingevoerde vergunningsregeling, kan het college de vergunning weigeren, schorsen of opheffen. Wanneer het gaat om een inrichting waarvan de vestiging of uitbating niet is onderworpen aan een gemeentelijke vergunning, kan het college de sluiting van de inrichting bevelen. Hoe dan ook kunnen die beslissingen enkel na het advies van de DIOB worden

genomen (artikel 19 van de wet van 15 januari 2024). Dat advies maakt deel uit van de beslissing van het college en moet samen met die beslissing aan de betrokkene worden toegezonden.

B.2.10. De gemeenten sluiten een protocolakkoord met de procureur des Konings over de toepassing van de bestreden bepaling in de praktijk, teneinde de prerogatieven van de gerechtelijke overheden en het prioritaire karakter van het gerechtelijk onderzoek of opsporingsonderzoek te vrijwaren.

B.2.11. De memorie van toelichting bij de bestreden bepaling preciseert :

« Bij elke beslissing tot weigering, schorsing of opheffing van een vestigings- of uitbatingsvergunning of sluiting van een inrichting moet het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege zich ervan vergewissen dat er een voldoende nauw en rechtstreeks verband bestaat tussen de toedracht en de omstandigheden van de zaak ten opzichte van de (mogelijke) verstoring van de openbare orde die men wil voorkomen met de politiemaatregel. Bij iedere zulke beslissing moet er dus steeds een proportioneel verband bestaan tussen de conclusies die het integriteitsonderzoek aan het licht brengt en de politiemaatregel die het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege wenst op te leggen » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3152/001, p. 57).

In de commissie bevestigde de minister van Binnenlandse Zaken :

« Op grond van dit wetsontwerp kunnen zogenaamde frontstores die geen overlast veroorzaken op het openbare domein ook gesloten worden om achterliggende redenen van ondermijnende criminaliteit » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3152/003, p. 43).

En :

« Dit gaat erover dat in bepaalde gevallen aan bepaalde natuurlijke personen of rechtspersonen wordt verboden bepaalde economische activiteiten uit te oefenen, ondanks het feit dat er niet onmiddellijk een overlast is op het openbaar domein » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3152/007, p. 6).

*Ten gronde*

*Wat het eerste middel betreft*

B.3.1. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de schending, door artikel 119<sup>ter</sup> van de Nieuwe Gemeentewet, zoals het werd hersteld bij artikel 35 van de wet van 15 januari 2024, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna : het Verdrag) en met artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna : het BUPO-Verdrag), en van de artikelen 12, 13 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het wettigheidsbeginsel in strafzaken en met het algemene rechtsbeginsel *non bis in idem* en met de beginselen van rechtszekerheid en evenredigheid.

B.3.2. In essentie klaagt de verzoekende partij aan dat de bestreden bepaling voorziet in strafrechtelijke sancties in de zin van artikel 6 van het Verdrag en artikel 14 van het BUPO-Verdrag, zonder bepaalde waarborgen en bepaalde beginselen die, krachtens die bepalingen en de artikelen 12, 13 en 14 van de Grondwet, van toepassing zijn op strafsancities, in acht te nemen.

B.4.1. De maatregelen tot weigering, schorsing en opheffing van een vestigings- of uitbatingsvergunning en tot sluiting van een inrichting worden door de wetgever opgevat als beslissingen die worden genomen in het kader van de gemeentelijke bevoegdheid inzake bestuurlijke politie. Artikel 119<sup>ter</sup> van de Nieuwe Gemeentewet machtigt immers de gemeenteraad ertoe om « een gemeentelijke politieverordening uit [te] vaardigen met het oog op het tegengaan van ondermijnende criminaliteit » (§ 1, eerste lid). Die criminaliteit wordt door de wetgever beschouwd als een verstoring van de openbare orde, die op gemeentelijk niveau moet worden voorkomen door maatregelen van preventieve aard. De bestreden maatregelen kunnen worden genomen door het college en niet door de sanctionerend ambtenaar, en de procedure voor het aannemen ervan, alsook de procedure die de betrokkene toelaat ze te betwisten, vallen niet samen met de procedures die zijn vastgesteld inzake gemeentelijke administratieve sancties. In de zin van het interne recht zijn de bestreden maatregelen dus noch strafsancities, noch administratieve sancties.

B.4.2. De bestreden maatregelen vallen derhalve niet onder de strafrechtelijke aangelegenheid in de zin van het interne recht, zodat de artikelen 12 en 14 van de Grondwet niet erop van toepassing zijn.

B.5.1. Het eerste middel berust evenwel op de kwalificatie van de maatregelen tot weigering, schorsing en opheffing van de vestigings- of uitbatingsvergunning en van de maatregelen tot sluiting van de inrichting, als straffen in de zin van artikel 6 van het Verdrag en artikel 14 van het BUPO-Verdrag.

Artikel 6, lid 1, van het Verdrag bepaalt :

« Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. [...] ».

Artikel 14, lid 1, van het BUPO-Verdrag bepaalt :

« Allen zijn gelijk voor de rechtbanken en de rechterlijke instanties. Bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging, of het vaststellen van zijn rechten en verplichtingen in een rechtsgeding, heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige bij de wet ingestelde rechterlijke instantie. [...] ».

Aangezien het begrip « strafvervolging » dat in die bepalingen wordt gehanteerd, een autonome draagwijdte heeft, kan die kwalificatie in aanmerking worden genomen voor maatregelen die niet vallen onder de strafrechtelijke aangelegenheid in de zin van het interne recht, en kan zij leiden tot de toepassing van de in de voormelde internationale bepalingen vervatte waarborgen. Het Hof dient te onderzoeken of dat te dezen het geval is.

B.5.2. Een maatregel is een strafsanctie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Verdrag, indien hij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft of indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte en het preventieve en repressieve karakter van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsanctie gaat, of nog, indien uit de aard en de ernst van de sanctie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat hij een straffend en daardoor ontradend karakter heeft. Dat zijn alternatieve en geen cumulatieve criteria. Wanneer geen enkel criterium op zich alleen doorslaggevend lijkt, is een cumulatieve

benadering mogelijk (EHRM, grote kamer, 3 november 2022, *Vegotex International S.A. t. België*, ECLI:CE:ECHR:2022:1103JUD004981209, § 67). Wat het tweede criterium betreft, namelijk de beoordeling van de aard zelf van het in het geding zijnde strafbare feit, houdt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens rekening met de omvang van de kring van personen voor wie de geschonden regel bestemd is, het type en de aard van de beschermde belangen, alsook het bestaan van een doel van afschrikking en bestraffing (EHRM, 30 juni 2020, *Saqueti Iglesias t. Spanje*, ECLI:CE:ECHR:2020:0630JUD005051413, § 25).

B.5.3. Zoals in B.4.1 is vermeld, hebben de bestreden maatregelen geen strafrechtelijk karakter in het interne recht. De wetgever heeft ze opgevat als maatregelen van bestuurlijke politie.

B.6. De bestreden maatregelen kunnen worden toegepast op elke natuurlijke of rechtspersoon die een vestigings- of uitbatingsvergunning aanvraagt of heeft verkregen voor een publiek toegankelijke inrichting die valt onder een van de economische activiteiten die door de Koning als ondermijningsgevoelig worden beschouwd, of die zulk een inrichting uitbaat, voor zover een aanwijsbaar verband met ondermijnende criminaliteit voorhanden is. De bestreden bepaling heeft een ruim toepassingsgebied.

B.7. Wat de aard van de beschermde belangen betreft, strekken de bestreden maatregelen immers ertoe de « ondermijnende criminaliteit » te bestrijden, die wordt omschreven als « criminaliteit die haar oorsprong vindt in de strafbare feiten bedoeld in artikel 119<sup>ter</sup>, § 10, vijfde lid, van de Nieuwe Gemeentewet ». Die bepaling bevat een lijst van 33 misdrijven of categorieën van misdrijven. Elke maatregel tot weigering, schorsing of opheffing van een vestigings- of uitbatingsvergunning dan wel maatregel tot sluiting van een inrichting, die op grond van de bestreden bepaling is aangenomen, moet berusten op een aangetoond ernstig risico dat de inrichting zal worden uitgebaat hetzij om voordelen uit eerder gepleegde misdrijven te benutten, hetzij om een van die misdrijven te plegen, of op ernstige aanwijzingen dat die misdrijven zijn gepleegd om de inrichting uit te baten (artikel 119<sup>ter</sup>, § 10, eerste lid).

B.8.1. De maatregelen waartoe het college kan beslissen, zijn van tweeërlei aard. Indien de vestiging of de uitbating van de geplande of bestaande inrichting onderworpen is aan een gemeentelijke vergunning, is de maatregel die kan worden aangenomen, naargelang van het geval, een weigering, een schorsing of een opheffing van de vestigings- of

uitbatingsvergunning. Indien geen gemeentelijke vergunning is vereist, bestaat de maatregel in een sluiting van de inrichting. Afgezien van de schorsingsmaatregel, die beperkt is tot een periode van zes maanden, zijn de andere maatregelen niet beperkt in de tijd. Een maatregel moet worden ingetrokken in geval van relevante nieuwe elementen (artikel 119, § 12, van de Nieuwe Gemeentewet).

B.8.2. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat een maatregel die door het interne recht wordt beschouwd als een preventieve bestuurlijke maatregel die niet valt onder de strafrechtelijke aangelegenheid, *in casu* de aftrek van rijbewijspunten, die van rechtswege als sanctie wordt opgelegd ingevolge een beslissing met betrekking tot een overtreding van de verkeersreglementering, een bestraffende en afschrikkende werking kan hebben en bijgevolg kan worden gekwalificeerd als een strafsancie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Verdrag (EHRM, 5 oktober 2017, *Varadinov t. Bulgarije*, ECLI:CE:ECHR:2017:1005JUD001534708, § 39).

Hetzelfde Hof heeft ook geoordeeld over een toepassing van de zogenaamde Nederlandse « Bibob-wet », waarop de thans bestreden bepaling is geïnspireerd. Het Hof oordeelde dat de weigering om een uitbatingsvergunning aan een persoon toe te kennen, na een negatieve beoordeling van diens integriteit op basis van zijn strafrechtelijke antecedenten, geen strafvervolgning inhield in de zin van artikel 6, lid 1, van het Verdrag (EHRM, beslissing, 20 maart 2012, *Bingöl t. Nederland*, ECLI:CE:ECHR:2012:0320DEC001845007, §§ 36-37).

B.8.3. De in de bestreden bepaling bedoelde maatregelen, namelijk een maatregel tot weigering, schorsing of opheffing van de vestigings- of uitbatingsvergunning of tot sluiting van de inrichting, worden door de wetgever opgevat als preventieve maatregelen van bestuurlijke politie. Met die maatregelen beoogt de wetgever het risico verbonden aan de toename van de ondermijnende criminaliteit, zoals gedefinieerd in artikel 2, 6°, van de wet van 15 januari 2024, door de uitbating van inrichtingen, op gemeentelijk niveau te voorkomen.

Die maatregelen passen weliswaar in een meer algemene context van strafrechtelijk beleid en, in zoverre zij steunen op in artikel 119<sup>ter</sup>, § 10, vijfde lid, van de Nieuwe Gemeentewet opgesomde « strafbare feiten », zoals in B.7 is vermeld, hebben zij een noodzakelijk, rechtstreeks en nauw verband met de strafrechtelijke aangelegenheid. Zij hebben echter noch tot voorwerp noch tot doel de betrokken strafbare feiten te beteugelen of te bestraffen.

Om een van de betrokken maatregelen te kunnen nemen, moeten de gemeentelijke overheden immers concreet, op basis van een integriteitsonderzoek, vaststellen dat « er een aanwijsbaar ernstig risico, gebaseerd op feiten of omstandigheden, bestaat dat de inrichting zal worden uitgebaat om voordelen, al dan niet financieel van aard, uit eerder gepleegde strafbare feiten te benutten » (artikel 119ter, § 10, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de Nieuwe Gemeentewet) en/of dat « er een aanwijsbaar ernstig risico, gebaseerd op feiten of omstandigheden, bestaat dat de inrichting zal worden uitgebaat om strafbare feiten te plegen » (2<sup>o</sup>), en/of dat « er ernstige aanwijzingen zijn dat er strafbare feiten zijn gepleegd om de inrichting uit te baten » (3<sup>o</sup>). Het gaat niet erom een misdrijf (de betrokken strafbare feiten) te beteugelen, maar de aantasting, in het stadium van risico, van de algemene of bijzondere openbare orde te voorkomen – of, indien die aantasting reeds plaatsvond, de uitbreiding ervan te beperken en ze te beëindigen en de openbare orde te herstellen.

Het loutere bestaan van strafbare feiten of van strafrechtelijke antecedenten volstaat bijgevolg niet om de bestreden maatregelen te verantwoorden. Er dient bovendien rekening te worden gehouden met de memorie van toelichting van de wet van 15 januari 2024, volgens welke « enkel feiten die maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin schaden of kunnen schaden en die leiden of kunnen leiden tot een maatschappelijke en/of economische ontwrichting, in aanmerking kunnen worden genomen » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3152/001, p. 12; zie eveneens artikel 2, 6<sup>o</sup>, van de wet van 15 januari 2024, waarin « ondermijnende criminaliteit » wordt gedefinieerd). Artikel 119ter, § 10, derde lid, van de Nieuwe Gemeentewet preciseert dat « bij de beoordeling omtrent het bestaan van een aanwijsbaar ernstig risico of ernstige aanwijzing [...] rekening [wordt] gehouden met de ernst van de feiten, de mate waarin de strafbare feiten in relatie staan tot de betrokken economische sector of activiteit en de grootte van de verkregen of te verkrijgen voordelen ».

B.8.4. Een maatregel tot weigering, schorsing of opheffing van de vestigings- of uitbatingsvergunning of een maatregel tot sluiting van de inrichting kan verstrekkende gevolgen hebben voor diegene tegen wie die maatregel is gericht. In sommige gevallen heeft een dergelijke maatregel veel weg van een verbod om een beroep uit te oefenen op het grondgebied van de gemeente. Aangezien het college, wanneer het een beslissing neemt waarbij een van die maatregelen wordt opgelegd, die beslissing aan de DIOB moet bezorgen (artikel 119ter, § 8, derde lid, en § 9, derde lid, van de Nieuwe Gemeentewet), en aangezien een gemeente, wanneer

zij overgaat tot een integriteitsonderzoek, het Centraal Register van Integriteitsonderzoeken moet raadplegen (artikel 119<sup>ter</sup>, § 6, eerste lid, 1<sup>o</sup>), zal de persoon tegen wie in een gemeente een maatregel wordt genomen op grond van de bestreden bepaling, zijn kansen om in een naburige gemeente een vestigings- of uitbatingsvergunning voor dezelfde soort inrichting te verkrijgen, sterk zien verminderen.

De draagwijdte van de beslissingen die kunnen worden genomen als gevolg van een integriteitsonderzoek, kan dus aanzienlijk zijn wat zowel de geografische reikwijdte als de duur ervan betreft, zoals in B.8.1 is vermeld.

B.8.5. De memorie van toelichting bij de bestreden bepaling toont overigens aan dat de wetgever zich bewust was van de ernst van de maatregelen die konden worden genomen, aangezien hij aangaf dat de strafrechter, bij wie de strafbare feiten die ten grondslag liggen aan de beslissing van het college eventueel op een later tijdstip aanhangig worden gemaakt, « de beslissing tot weigering, schorsing of opheffing van de vestigings- of uitbatingsvergunning of sluiting van de inrichting van het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege die werd genomen ten aanzien van de persoon die het voorwerp uitmaakt van de strafprocedure mee in overweging [zou moeten] nemen bij de straftoemeting » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3152/001, pp. 60-61).

B.8.6. Echter, ondanks de mogelijk aanzienlijke draagwijdte ervan, wordt aan de betrokken maatregelen niet de aard van een sanctie gegeven. Het college moet zijn beslissing concreet motiveren, inzonderheid met betrekking tot het bestaan van een ernstig risico of ernstige aanwijzingen. De maatregel is weliswaar op zich niet beperkt in de tijd – afgezien van de schorsingsmaatregel – maar zal slechts voortduren zolang het risico op aantasting van de openbare orde blijft bestaan. De beslissing moet worden ingetrokken wanneer nieuwe elementen uitwijzen dat dat risico niet langer bestaat (artikel 119<sup>ter</sup>, § 12, van de Nieuwe Gemeentewet).

B.8.7. Ten slotte is het gebruik van de betrokken maatregelen als sancties niet toelaatbaar. Een dergelijk gebruik valt onder de toepassing van de wet, waarvoor het Hof niet bevoegd is. In voorkomend geval staat het aan de bevoegde rechter om erop toe te zien dat het doel van de betrokken maatregel wel degelijk preventief is, rekening houdend met de bijzondere omstandigheden van de zaak. Indien dat niet het geval is, dat wil zeggen indien blijkt dat de in

een specifiek geval genomen maatregel een sanctie is, kan die maatregel geen grondslag vinden in de bestreden bepaling en kan hij dus worden vernietigd of buiten toepassing gelaten op grond van artikel 159 van de Grondwet.

B.9. Daaruit volgt dat de bestreden bepalingen geen strafrechtelijke sancties in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 14 van het BUPO-Verdrag invoeren. Het eerste middel, dat op het tegengestelde uitgangspunt berust, is bijgevolg niet gegrond.

*Wat het tweede middel betreft*

B.10.1. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending, door artikel 119<sup>ter</sup> van de Nieuwe Gemeentewet, zoals het werd hersteld bij artikel 35 van de wet van 15 januari 2024, van artikel 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna : het Eerste Aanvullend Protocol), en van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid, vervat in de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van economisch recht, en met de vrijheid van ondernemen, eveneens gewaarborgd bij de artikelen 15 en 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : het Handvest).

B.10.2. In essentie klaagt de verzoekende partij aan dat de bestreden bepaling, in zoverre zij in de mogelijkheid voorziet, voor het college, om een maatregel tot weigering, schorsing of opheffing van een vestigings- of uitbatingsvergunning of een maatregel tot sluiting van een inrichting op te leggen, het eigendomsrecht en de vrijheid van ondernemen beperkt zonder objectieve verantwoording en op onevenredige wijze.

B.11.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».

B.11.2. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

B.11.3. Aangezien artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met die welke zijn opgenomen in artikel 16 van de Grondwet, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de bestreden bepaling, ermee rekening houdt.

B.11.4. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).

B.11.5. Volgens artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol tast de bescherming van het eigendomsrecht op geen enkele wijze het recht aan dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang. Een billijk evenwicht dient tot stand te worden gebracht tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het eigendomsrecht. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

B.12.1. De wet van 28 februari 2013 die artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht heeft ingevoerd, heeft het zogenaamde decreet d'Allarde van 2-17 maart 1791 opgeheven. Dat decreet, dat de vrijheid van handel en nijverheid waarborgde, heeft het Hof meermaals in zijn toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betrokken.

B.12.2. De vrijheid van ondernemen, bedoeld in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, moet worden uitgeoefend « met inachtneming van de in België van kracht zijnde internationale verdragen, van het algemeen normatief kader van de economische unie en

de monetaire eenheid zoals vastgesteld door of krachtens de internationale verdragen en de wet » (artikel II.4 van hetzelfde Wetboek).

De vrijheid van ondernemen dient derhalve in samenhang te worden gelezen met de toepasselijke bepalingen van het Europees Unierecht, alsook met artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waaraan, als bevoegdheidverdelende regel, het Hof rechtstreeks vermag te toetsen.

Ten slotte wordt de vrijheid van ondernemen eveneens gewaarborgd door artikel 16 van het Handvest.

B.12.3. De vrijheid van ondernemen kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de bevoegde wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. Deze zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van ondernemen zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

B.13. Een maatregel tot weigering, schorsing of opheffing van de vestigings- of uitbatingsvergunning of een maatregel tot sluiting van de inrichting kan verstrekkende gevolgen hebben voor diegene tegen wie die maatregel is gericht. In sommige gevallen heeft een dergelijke maatregel veel weg van een verbod om een beroep uit te oefenen op het grondgebied van de gemeente. Aangezien het college, wanneer het een beslissing neemt waarbij een van die maatregelen wordt opgelegd, die beslissing aan de DIOB moet bezorgen (artikel 119<sup>ter</sup>, § 8, derde lid, en § 9, derde lid van de Nieuwe Gemeentewet), en omdat een gemeente, wanneer zij overgaat tot een integriteitsonderzoek, het Centraal Register van Integriteitsonderzoeken moet raadplegen (artikel 119<sup>ter</sup>, § 6, 1<sup>o</sup>), is het bovendien hoogstwaarschijnlijk dat een persoon tegen wie in een gemeente een maatregel wordt genomen op grond van de bestreden bepaling, zijn kansen om in een naburige gemeente een vestigings- of uitbatingsvergunning voor dezelfde soort inrichting of voor een andere inrichting die onder een van de bedoelde activiteiten valt te verkrijgen, sterk zal zien verminderen. Dat is overigens het effect dat door de wetgever wordt nagestreefd :

« Het doel van het Centraal Register is om een gemeente meer informatie te verschaffen over het al dan niet aanwezig zijn van relevante beslissingen die betrekking hebben op een bepaalde natuurlijke persoon of rechtspersoon waarover de gemeente een integriteitsonderzoek voert.

Op die manier kan worden beoogd te vermijden dat er ‘ *forum shopping* ’ plaatsvindt en dat een persoon, wiens vergunning werd geweigerd, geschorst of opgeheven, of wiens inrichting werd gesloten in gemeente A, tracht om een nieuwe vergunning te verkrijgen of om een nieuwe inrichting te vestigen in gemeente B, zonder dat gemeente B daarvan op de hoogte is » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3152/001, p. 24).

B.14.1. In zoverre de beslissingen die door het college kunnen worden genomen op grond van artikel 119ter, §§ 8 tot 10, van de Nieuwe Gemeentewet, tot gevolg kunnen hebben dat de betrokkene wordt verhinderd om een beroep uit te oefenen, een inrichting uit te baten waarvan hij in voorkomend geval eigenaar is of een winstgevende activiteit te ondernemen, vormt de bestreden bepaling een inmenging in het recht op het ongestoord genot van eigendom en een beperking van de vrijheid van ondernemen.

B.14.2. Aangezien het onderzoek naar de verenigbaarheid van de bestreden bepaling met zowel het eigendomsrecht als de vrijheid van ondernemen, in het licht van het nagestreefde doel, een analyse veronderstelt van de evenredigheid van de maatregelen waartoe het college kan beslissen, toetst het Hof die bepaling gelijktijdig aan de twee aangevoerde grondrechten.

B.15. Zoals in B.2.1 is vermeld, heeft de bestreden bepaling tot doel aan de lokale overheden de middelen ter beschikking te stellen om te voorkomen dat ondermijnende criminaliteit zich nestelt in het lokale sociaal-economisch weefsel :

« Bij ondermijnende criminaliteit staan bijgevolg de schadelijke effecten van dit type van criminaliteit centraal, met nadruk op de maatschappelijke en economische ontwrichting die zij teweegbrengt. Een effectief antwoord op dit fenomeen is niet enkel gericht op het opsporen en vervolgen van daders, maar ook op het verstoren van de Gelegenheidsstructuren en het afbreken van de economische machtsposities van deze criminele groeperingen.

In dit verband wordt ervan uitgegaan dat de verantwoordelijke overheidsinstanties over doeltreffende middelen moeten beschikken om te voorkomen dat criminelen zich op hun grondgebied vestigen met als enig doel het camoufleren van illegale activiteiten. Een gemeente moet over de mogelijkheid beschikken om de uitbating van bepaalde economische projecten of bedrijvigheden die duidelijk een criminele of malafide doelstelling nastreven, op hun grondgebied te weigeren, te schorsen, op te heffen of te sluiten » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3152/001, p. 16).

Dat is een legitiem doel van algemeen belang.

B.16.1. De burgemeester kan, op grond van de artikelen 133, tweede lid, en 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet, politiebepalingen aannemen om de openbare orde te handhaven of te herstellen, en overgaan tot de sluiting van publiek toegankelijke inrichtingen om een verstoring van de algemene openbare orde te voorkomen.

B.16.2. Ten aanzien van de verhouding tussen de regeling van de bestreden bepaling en de algemene bestuurlijke politiebevoegdheid die voortvloeit uit de artikelen 133, tweede lid, en 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet, verklaarde de minister in de Commissie :

« Een gemeente [kan] op grond van de voorliggende tekst een lopende activiteit [...] stopzetten. Dat kan ze ook al op grond van artikel 135 NGW, maar dan moet er wel al sprake zijn van verstoring van de openbare orde. Op grond van dit wetsontwerp kunnen zogenaamde frontstores die geen overlast veroorzaken op het openbare domein ook gesloten worden om achterliggende redenen van ondermijnende criminaliteit. Het '*lex specialis derogat legi generali*'-beginsel geldt dan ook enkel voor de ondermijnende criminaliteit. Dit wetsontwerp holt artikel 135 NGW dus niet uit. De betrokken bepalingen kunnen, overeenkomstig het advies van de Raad van State, naast elkaar bestaan » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3152/003, p. 43).

B.16.3. Het college kan dus, op grond van de bestreden bepaling, de nodige maatregelen nemen om te verhinderen dat inrichtingen die de ondermijnende criminaliteit doen toenemen zich vestigen of gevestigd blijven op het grondgebied van de gemeente, zonder dat er overlast op het openbaar domein moet worden vastgesteld.

B.17. De maatregelen waarin de bestreden bepaling voorziet, zijn adequaat om het in B.15 vermelde doel van bestrijding van de ondermijnende criminaliteit te bereiken.

Het Hof dient nog na te gaan of zij geen onevenredige aantasting van de rechten van de betrokken personen teweegbrengen.

B.18.1. De in B.8.1 bedoelde maatregelen zijn bijzondere maatregelen die enkel mogelijk zijn in de gemeenten waar de gemeenteraad een gemeentelijke politieverordening heeft uitgevaardigd met het oog op het tegengaan van ondermijnende criminaliteit (artikel 119ter, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet). Om dergelijke bijzondere maatregelen te nemen, treden twee andere organen van de gemeente achtereenvolgens op : de burgemeester voor de opstart,

de verwezenlijking van het integriteitsonderzoek en het voorstellen van een maatregel; en het gemeentecollege of het college van burgemeester en schepenen voor de maatregel zelf (artikel 119*ter*, § 8, eerste lid, en § 9, eerste lid). De wetgever heeft aldus een dubbele concrete beoordelingsbevoegdheid met betrekking tot de risico's en ernstige aanwijzingen en de te nemen maatregel geregeld.

B.18.2. De wetgever heeft niet nagelaten de procedure en de redenen vast te stellen door het voorafgaande integriteitsonderzoek te regelen en door te eisen dat « het aanwijsbaar ernstig risico of de ernstige aanwijzing steunt op werkelijk bestaande, concrete, verifieerbare feiten of omstandigheden die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid worden vastgesteld » (artikel 119*ter*, § 10, tweede lid).

Hij vermocht te oordelen dat de ernstige risico's en aanwijzingen, in voorkomend geval, konden steunen op feiten van andere personen dan de uitbater of de kandidaat-uitbater, die uit het integriteitsonderzoek blijken (artikel 119*ter*, § 5). Voor zover het risico vaststaat, volstaat het immers inzake bestuurlijke politie dat feiten het mogelijk maken om het risico met betrekking tot de uitbating van de inrichting aan te tonen. Zij moeten niet noodzakelijkerwijs rechtstreeks die van de aanvrager van de vergunning of van de uitbater zijn (zie, in die zin, RvSt, 10 februari 2015, nr. 230.152, ECLI:BE:RVSCE:2015:ARR.230.152).

De DIOB dient te worden geraadpleegd vóór het nemen van een maatregel (artikel 119*ter*, § 7) en er wordt in een hoorzitting voorzien zodat de maatregel niet kan worden aangenomen zonder dat de betrokkene de mogelijkheid heeft gehad om op nuttige wijze zijn standpunt over de procedure, het integriteitsonderzoek, de ontworpen maatregelen en de motieven ervoor te doen gelden (artikel 119*ter*, § 13).

B.18.3. Het voorwerp van de beslissing wordt vastgesteld na een concrete beoordeling die met name bij artikel 119*ter*, § 10, derde lid, van de Nieuwe Gemeentewet wordt opgelegd. Een weigering van een vergunning vindt plaats na afloop van een lopende procedure. Zij moet met redenen worden omkleed en belet niet dat een nieuwe aanvraag kan worden ingediend, onverminderd hetgeen in B.19.1 tot B.19.3 is vermeld. Een schorsing wordt als tijdelijk opgevat en de wet preciseert dat zij hoogstens zes maanden duurt en dat zij de redenen bevat die toelaten om de schorsing te beëindigen (artikel 119*ter*, § 8, eerste en tweede lid). Een opheffing is bijgevolg enkel toelaatbaar indien de schorsing ontoereikend is rekening houdend met de ernst

van de situatie. De formele motivering, waarin uitdrukkelijk is voorzien (artikel 119ter, § 8, eerste lid, *in fine*), maakt die beoordeling en de motivering voor de genomen beslissing kenbaar. Indien de inrichting niet vergunningsplichtig is, laat de bestreden bepaling een sluiting toe. Bij gebrek aan precisering is een sluiting noodzakelijkerwijs tijdelijk of definitief, hetgeen de overheid dient te bepalen en te verantwoorden in de formele motivering waarin uitdrukkelijk is voorzien (artikel 119ter, § 9, eerste lid, *in fine*).

B.18.4. De wetgever heeft ten slotte voorzien in de kennisgeving van de beslissing en heeft een specifieke beroepsprocedure geregeld door eerst de uitvoering van de beslissing gedurende een termijn vijftien dagen uit te stellen die, wanneer binnen die termijn een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt ingesteld, kan worden verlengd totdat de rechter bij wie de vordering is ingesteld, een beslissing heeft genomen (artikel 119ter, § 11).

Het staat aan die rechter, die een toezicht met volle rechtsmacht uitoefent, om na te gaan of concreet aan de toepassingsvoorwaarden van de bestreden bepaling is voldaan, hetgeen met name impliceert dat het bestaan van een ernstig risico of van ernstige aanwijzingen in de zin van artikel 119ter, § 10, eerste lid, van de Nieuwe Gemeentewet, alsook de inachtneming van het evenredigheidsvereiste worden geverifieerd.

B.18.5. Die elementen zijn van dien aard dat zij een billijk evenwicht tot stand brengen tussen de in B.15 vermelde doelstelling en de inmenging in het eigendomsrecht en de vrijheid van ondernemen door de maatregelen die het gemeentebestuur op grond van de bestreden wet kan nemen.

B.19.1. Niettemin werd de evolutie van de situatie na de maatregel niet voldoende in aanmerking genomen.

Met toepassing van paragraaf 12 van de bestreden bepaling trekt het college immers zijn beslissing in « wanneer nieuwe elementen worden aangebracht waaruit blijkt dat de feiten waarop de beslissing is gebaseerd niet vaststaan of niet meer geldig of relevant zijn ». Die bepaling laat de persoon die het voorwerp uitmaakt van de beslissing toe het college aan te zoeken en elementen aan te brengen die een nieuw onderzoek toelaten teneinde vast te stellen dat de feiten niet vaststaan of dat zij niet meer geldig of relevant zijn.

Er is echter niet bepaald dat de gemeentelijke overheden de beslissingen die met toepassing van de bestreden bepaling zijn genomen en waarvan de gevolgen niet tijdelijk zijn, op gezette tijden herbekijken. Bovendien, in geval van een verzoek tot intrekking van de beslissing, voorziet de bestreden wet niet in een procedure en verplicht zij het college niet om een nieuwe beslissing te nemen die berust op een geactualiseerde motivering.

B.19.2. In haar advies betreffende die bepaling heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State meer bepaald opgemerkt :

« Ten slotte spreekt het voor zich dat die herzieningsmogelijkheid waarin paragraaf 12 voorziet evenmin tot gevolg mag hebben dat de bewijslast eenzijdig bij de betrokken uitbater komt te liggen, aangezien de bevoegde gemeentelijke overheid zich er in dat geval moet van vergewissen dat nog steeds is voldaan aan de toepasselijke wettelijke voorwaarden alsook de zo-even aangehaalde eisen inzake evenredigheid » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3152/001, p. 134).

Het is juist dat de tekst van de bepaling niet langer, in tegenstelling tot de tekst van het voorontwerp die aan de Raad van State werd voorgelegd, uitdrukkelijk stelt dat de beslissing wordt ingetrokken wanneer « de uitbater nieuwe elementen aanbrengt ». Aangezien de tekst niet preciseert wie de nieuwe elementen moet aanbrengen, en door het ontbreken van een nader uitgewerkte procedure die de herziening regelt, door het college, van diens beslissingen op dat gebied, kan evenwel uit niets worden afgeleid dat de bewijslast van de « nieuwe elementen [...] waaruit blijkt dat de feiten waarop de beslissing is gebaseerd niet vaststaan of niet meer geldig of relevant zijn », niet volledig of hoofdzakelijk bij de betrokken uitbater ligt.

B.19.3. Daaruit volgt dat de bestreden bepaling, in de voormelde mate – gelet op het nagestreefde doel – op onevenredige wijze afbreuk doet aan de rechten van de uitbaters.

B.20. In die mate is het tweede middel gegrond in zoverre het artikel 119<sup>ter</sup>, § 12, van de Nieuwe Gemeentewet, zoals het werd hersteld bij artikel 35 van de wet van 15 januari 2024, beoogt.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt, in de in B.19.1 en B.19.2 gepreciseerde mate, artikel 35 van de wet van 15 januari 2024 « betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen », in zoverre het artikel 119<sup>ter</sup>, § 12, van de Nieuwe Gemeentewet herstelt;

- verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 6 november 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul