



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.426/2
du 14 décembre 2022

advies 72.426/2
van 14 december 2022

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant la Nouvelle loi
communale en vue de garantir
notamment la liberté de
manifester’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van de Nieuwe Gemeentewet,
teneinde in het bijzonder de
vrijheid van betogen te
waarborgen’

Le 27 octobre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant la Nouvelle loi communale en vue de garantir notamment la liberté de manifester', déposée par M. Nabil BOUKILI et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2887/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 14 décembre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 décembre 2022.

*

Op 27 oktober 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, teneinde in het bijzonder de vrijheid van betogen te waarborgen', ingediend door de heer Nabil BOUKILI c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2021-2022, nr. 55-2887/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 14 december 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 december 2022.

*

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

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

1. L'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale dispose actuellement comme suit :

« § 2. [...] [L]es communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

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

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

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

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

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

5° le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties ;

6° le soin de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;

7° la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme d'incivilités ».

La proposition de loi à l'examen a pour objet de compléter cette disposition par un alinéa 3 rédigé comme suit :

« L'application des alinéas 1^{er} et 2 ne peut avoir pour conséquence de réduire ou d'entraver des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tels que le droit de grève,

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

la liberté de réunion et d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts, et le droit de manifester qui s'y rattache, la liberté d'expression, en particulier la liberté de la presse et la liberté d'expression dans d'autres médias, et tels que consacrés notamment par les articles 8 à 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

2. L'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale constitue le siège de la compétence de police administrative générale confiée aux communes et a pour but de permettre à celles-ci de maintenir l'ordre public matériel – spécialement la propreté, la salubrité, la sûreté et la tranquillité dans les espaces publics – sur leur territoire.

Dans ce cadre, il doit nécessairement être observé que « l'application des alinéas 1^{er} et 2 » de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, c'est-à-dire l'adoption de mesures de police administrative sur le fondement de ces alinéas, réduit ou entrave par nature « les droits de l'homme et les libertés fondamentales ». En effet, la police administrative se définit comme l'ensemble des pouvoirs attribués par ou en vertu de la loi aux autorités administratives en vue de leur permettre d'apporter des limitations aux droits et libertés des administrés afin de maintenir l'intérêt public consacré par la police concernée. En l'espèce, en ce qui concerne l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale que la proposition complète, il s'agit, comme il vient d'être rappelé, d'assurer la préservation de l'ordre public matériel – spécialement la propreté, la salubrité, la sûreté et la tranquillité publiques – qui est confié à la vigilance des communes pour leur territoire, ce qui peut donc impliquer, lorsque cela s'avère approprié, l'adoption à titre préventif de mesures constitutives d'ingérences dans l'exercice des droits et libertés.

Par conséquent, prise au pied de la lettre, la proposition examinée rend impossible l'adoption de mesures de police administrative sur la base de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale et vide donc celui-ci de sa substance si les mesures de police concernées ne peuvent en aucune façon réduire ou entraver l'exercice des droits et libertés de leurs destinataires.

Ainsi conçue, la proposition ne serait pas admissible étant donné que la possibilité pour les autorités administratives, en l'espèce les communes, de prendre des mesures de police administrative dans le cadre de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale répond elle-même au souci de protéger des intérêts dont la défense et la préservation correspondent à des obligations positives dans le chef des pouvoirs publics, obligations qui se déduisent de la Constitution et des normes internationales, comme en l'espèce assurer la propreté, la salubrité, la sûreté et la tranquillité dans l'espace public, qui sont des éléments participant à l'ordre public matériel. Sans préservation de celui-ci, l'exercice par tout un chacun des droits et libertés s'en trouverait en effet gravement compromis ¹.

¹ Voir ainsi, s'agissant de l'obligation positive issue de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, de protéger tout à la fois le droit de manifester et le droit de contre-manifester, l'arrêt *Ollinger c. Autriche*, du 29 juin 2006 de la Cour européenne des droits de l'homme, §§ 36 et 37. S'agissant de l'obligation positive de protéger la vie et la santé, éventuellement au moyen de mesures portant limitation d'autres libertés, voir l'avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur l'avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observations n^{os} 5 à 7 (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n^o 1951/1, pp. 58 et s.).

Il en résulte que toute mesure de police administrative doit concilier des intérêts contradictoires en présence : d'une part, ceux auxquels elle porte atteinte ; d'autre part, ceux qu'elle tend à protéger. C'est la raison pour laquelle il est toujours requis qu'une mesure de police administrative fasse l'objet d'une analyse au cas par cas par l'autorité qui l'adopte, qui devra dès lors systématiquement apprécier en quoi l'existence des éléments qui la justifient est bien de nature, *in concreto*, à causer un risque de désordre ou d'atteinte à l'ordre public. S'il s'avère que la mesure de police administrative tend à « réduire » ou « entraver » des droits et libertés fondamentaux, ce qui sera par essence presque toujours le cas, elle sera en toute hypothèse soumise au respect du principe de proportionnalité, lequel a été circonscrit comme suit par l'assemblée générale de la section de législation dans son avis 68.936/AG du 7 avril 2021 :

« Le principe de proportionnalité est [...] un principe général en matière de limitations des droits fondamentaux [...]. Traditionnellement, on considère que ces limitations sont soumises à trois conditions : celles d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité au sens strict. Les restrictions aux droits fondamentaux doivent être adéquates pour atteindre le but légitime poursuivi, elles doivent être nécessaires pour atteindre ce but, ce qui est parfois défini comme étant l'exigence du moyen le moins intrusif (doctrine dite '*least restrictive alternative*') et, enfin, elles doivent être proportionnées au sens strict, ce qui implique une mise en balance des intérêts en cause : il doit exister un équilibre raisonnable, ou '*fair balance*', entre, d'une part, la protection des libertés et droits fondamentaux individuels et, d'autre part, l'intérêt sociétal qui est servi par la limitation »².

3. Il se déduit de ce qui vient d'être exposé que :

a) soit l'alinéa nouveau par lequel serait complété l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale vise purement et simplement à empêcher l'adoption de toute mesure de police administrative réduisant ou entravant les droits et libertés au motif que les intérêts publics dont l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale tend à assurer la préservation devraient, aux yeux du législateur, toujours s'effacer devant les droits et libertés des administrés, lesquels seraient donc absolus ; dans cette lecture, l'alinéa nouveau envisagé n'est pas admissible parce qu'il rend impossible l'adoption par les autorités administratives de mesures de police nécessaires et proportionnées qui s'avèrent indispensables pour préserver des intérêts supérieurs qui correspondent à des obligations positives des pouvoirs publics, notamment celles nécessaires à la préservation des droits et libertés d'autrui ;

b) soit l'alinéa nouveau par lequel serait complété l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale tend simplement à rappeler qu'une mesure de police administrative ne peut « réduire ou entraver des droits de l'homme et des libertés fondamentales » que si, disposant d'un fondement juridique, elle respecte le principe de proportionnalité dont il a été question ci-avant, ce qu'il appartient en tout état de cause à toute autorité de police de prendre en considération, sous le contrôle juridictionnel auquel toute mesure de police est soumise, en fonction du cadre

² Avis 68.936/AG précité du 7 avril 2021, observation n° 75 (*loc. cit.*, p. 98).

constitutionnel ou international consacrant le droit de l'homme ou la liberté fondamentale qui aurait été réduit ou entravé par la mesure de police litigieuse ; ainsi conçu, l'alinéa envisagé est inutile puisque, comme le rappelle constamment la section de législation du Conseil d'État,

« [i]l est de règle que, dans un texte de nature législative ou réglementaire, l'on omette les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en la reproduisant soit en la paraphrasant.

De telles mentions sont certes superflues mais, davantage que celui de double emploi, c'est le reproche de dénaturation de la norme qui doit être adressé à de telles pratiques. L'auteur du texte doit en effet rester dans la sphère de ses compétences. En reproduisant, même fidèlement, une disposition de force obligatoire supérieure, il agit comme s'il était compétent pour arrêter, donc aussi modifier la norme supérieure reproduite, celle-ci étant en quelque sorte rétrogradée dans la hiérarchie des normes »³.

4. Compte tenu de ce qui précède, la proposition ne sera pas examinée plus avant.

*

³ Avis 54.967/2 donné le 10 février 2014 sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 24 avril 2014 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle des services administratifs de la Commission communautaire française et des organismes administratifs publics qui en dépendent', (*Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2013-2014, n° 118/1, pp. 50 à 53). Dans le même sens, l'avis 33.764/2 donné le 4 décembre 2002 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 12 juin 2003 'définissant et organisant la participation des étudiants au sein des institutions universitaires et instaurant la participation des étudiants au niveau communautaire', observation formulée sous l'article 2 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2002-2003, n° 406/1, p. 28) ; *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

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

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

1. Artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet luidt thans als volgt:

“§ 2. De gemeenten hebben (...) tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.

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

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

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

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

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

5° het nemen van passende maatregelen om rampen en plagen, zoals brand, epidemieën en epizootieën te voorkomen en het verstrekken van de nodige hulp om ze te doen ophouden;

6° het verhelpen van hinderlijke voorvallen waartoe rondzwervende kwaadaardige of woeste dieren aanleiding kunnen geven;

7° het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast.”

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

Bij voorliggend wetsvoorstel wordt die bepaling aangevuld met een derde lid, luidende:

“De toepassing van het eerste en tweede lid mag niet leiden tot het beperken of het belemmeren van mensenrechten en fundamentele vrijheden, zoals het stakingsrecht, de vrijheid van vergadering en vereniging, met inbegrip van het recht om met anderen vakbonden op te richten en zich daarbij aan te sluiten met het oog op de verdediging van zijn belangen, alsook het bijbehorende betogingsrecht, de vrijheid van meningsuiting, inzonderheid de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting in andere media, zoals verankerd in onder meer de artikelen 8 tot 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.”

2. Artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet vormt de grondslag van de aan de gemeenten verleende bevoegdheid inzake algemene bestuurlijke politie en strekt ertoe de gemeenten in staat te stellen de materiële openbare orde – in het bijzonder de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust in de openbare ruimten – op hun grondgebied te handhaven.

In dat kader moet noodzakelijkerwijs opgemerkt worden dat “de toepassing van het eerste en (het) tweede lid” van artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet, namelijk het treffen van maatregelen van bestuurlijke politie op grond van die leden, uit de aard der zaak “de mensenrechten en (de) fundamentele vrijheden” beperkt of belemmert. Het begrip bestuurlijke politie wordt immers gedefinieerd als het geheel van bevoegdheden die bij of krachtens een wet aan de bestuurlijke overheden verleend worden teneinde ze in staat te stellen beperkingen op te leggen aan de rechten en vrijheden van de bestuurden met het oog op de handhaving van het openbaar belang waarop de politie in kwestie betrekking heeft. Inzake artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet, dat bij het voorstel aangevuld wordt, gaat het, zoals zonet in herinnering gebracht is, *in casu* om het vrijwaren van de materiële openbare orde – in het bijzonder de openbare zindelijkheid, gezondheid, veiligheid en rust – die toevertrouwd wordt aan de naartstige zorg van de gemeenten voor hun grondgebied, wat dan ook kan doen inhouden, wanneer zulks gepast blijkt, dat preventieve maatregelen getroffen worden die een inmenging vormen in de uitoefening van de rechten en vrijheden.

Bijgevolg maakt voorliggend voorstel het, letterlijk genomen, onmogelijk maatregelen van bestuurlijke politie te treffen op grond van artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet en holt het dus dat artikel uit als de maatregelen van politie in kwestie de uitoefening van de rechten en vrijheden van de adressaten ervan op generlei wijze mogen beperken of belemmeren.

Als het voorstel aldus opgevat wordt, zou het niet aanvaard kunnen worden, aangezien de mogelijkheid voor de bestuurlijke overheden, *in casu* de gemeenten, om maatregelen van bestuurlijke politie te treffen in het kader van artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet zelf tegemoet komt aan het streven om belangen te beschermen waarvan de bescherming en de vrijwaring overeenstemmen met positieve verplichtingen van de overheid, welke verplichtingen afgeleid worden uit de Grondwet en uit de internationale normen, zoals *in casu* het verzekeren van de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust in de openbare ruimte, wat elementen zijn

van de materiële openbare orde. Indien die orde niet gehandhaafd wordt, zou de uitoefening van de rechten en vrijheden door eenieder immers ernstig in het gedrang komen.¹

Daaruit volgt dat bij elke maatregel van bestuurlijke politie de in het geding zijnde tegenstrijdige belangen met elkaar verzoend moeten worden: enerzijds die welke daardoor aangetast worden; anderzijds die tot de bescherming waarvan die maatregel strekt. Om die reden is het altijd vereist dat een maatregel van bestuurlijke politie geval voor geval geanalyseerd wordt door de overheid die hem treft, welke overheid dan ook systematisch zal moeten beoordelen in welk opzicht het bestaan van de elementen die grond opleveren voor die maatregel, *in concreto*, wel degelijk van dien aard zijn dat zij een risico op wanorde of op aantasting van de openbare orde opleveren. Als blijkt dat de maatregel van bestuurlijke politie grondrechten en fundamentele vrijheden dreigt te “beperken” of te “belemmeren”, wat per definitie bijna altijd het geval zal zijn, moet hij in ieder geval genomen worden met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, welk beginsel in advies 68.936/AV van 7 april 2021 als volgt omschreven is door de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving:

“Het evenredigheidsbeginsel is (...) een algemeen beginsel inzake de beperkingen van grondrechten. (...) Traditioneel wordt het geacht drie eisen te stellen aan die beperkingen: de eisen van geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit *sensu stricto*. Beperkingen aan de grondrechten dienen geschikt te zijn om het vooropgestelde, legitieme doel te bereiken, ze dienen noodzakelijk te zijn om dat doel te bereiken, wat ook wel wordt omschreven als de vereiste van het minst ingrijpende middel (zgn. ‘*least restrictive alternative*’-doctrine) en ten slotte dienen ze evenredig te zijn in de strikte zin, wat een afweging impliceert van de in het geding zijnde belangen: er dient een redelijk evenwicht of ‘*fair balance*’ te bestaan tussen enerzijds de bescherming van de individuele fundamentele rechten en vrijheden en anderzijds het maatschappelijke belang dat wordt gediend met de beperking.”²

3. Uit wat zonet uiteengezet is, volgt dat:

a) het nieuw lid waarmee artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet aangevuld wordt, er ofwel louter toe strekt te verhinderen dat enige maatregel van bestuurlijke politie die de rechten en vrijheden beperkt of belemmert getroffen wordt, om reden dat de openbare belangen waarvan de vrijwaring bij artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet verzekerd wordt in de ogen van de wetgever altijd ondergeschikt zouden moeten zijn aan de rechten en vrijheden van de bestuurden, welke rechten en vrijheden dus absoluut zouden zijn; in die interpretatie kan het in het vooruitzicht gesteld nieuw lid niet aanvaard worden omdat het daardoor voor de bestuurlijke overheden onmogelijk wordt noodzakelijke en proportionele maatregelen van bestuurlijke politie te treffen die onontbeerlijk blijken om de hogere belangen te vrijwaren die overeenstemmen met

¹ Zie bijvoorbeeld, in verband met de uit artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens voortvloeiende positieve verplichting om te voorzien in de bescherming van zowel het recht een betoging te houden als het recht een tegenbetoging te houden, arrest *Ollinger t. Oostenrijk*, d.d. 29 juni 2006 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, § 36 en § 37. In verband met de positieve verplichting om het leven en de gezondheid te beschermen, eventueel door middel van maatregelen die andere vrijheden beperken, zie advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerkingen 5 tot 7 (*Parl.St.* Kamer, 2021-22, nr. 1951/1, 58 en volg.).

² Voornoemd advies 68.936/AV van 7 april 2021, opmerking 75 (*loc. cit.*, 98).

positieve verplichtingen van de overheden, met name die welke noodzakelijk zijn voor de vrijwaring van de rechten en plichten van de anderen;

b) het nieuw lid waarmee artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet aangevuld wordt, er ofwel louter toe strekt eraan te herinneren dat een maatregel van bestuurlijke politie “mensenrechten en fundamentele vrijheden” alleen mag beperken of belemmeren indien voor die maatregel een rechtsgrond voorhanden is en hij getroffen wordt met naleving van het evenredigheidsbeginsel waarvan hierboven sprake is, wat iedere politieoverheid hoe dan ook in overweging dient te nemen, onder de rechterlijke toetsing waaraan elke politimaatregel onderworpen is, in het licht van het grondwettelijk of internationaal kader van het mensenrecht dat of de fundamentele vrijheid die door de kwestieuze politimaatregel beperkt of belemmerd zou worden; als het in het vooruitzicht gesteld lid aldus opgevat wordt, is dat lid nutteloos, aangezien, zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State voortdurend in herinnering brengt:

(vertaling) [a]ls regel geldt dat bepalingen die alleen maar hogere normen in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, niet thuishoren in een regeling.

Zulke vermeldingen zijn weliswaar overbodig, maar het grootste bezwaar ertegen is niet zozeer dat ze voor overlappingsen zorgen, dan wel dat ze de regel uithollen. De regelgever moet namelijk binnen zijn bevoegdheidssfeer blijven. Door een hogere regel – zelfs getrouw – over te nemen, handelt hij alsof hij bevoegd is om de overgenomen hogere regel vast te stellen en dus ook te wijzigen, waardoor die regel als het ware een lagere rangorde verkrijgt binnen de hiërarchie van de normen.”³

4. Gelet op wat voorafgaat, wordt het voorstel niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

³ Advies 54.967/2 van 10 februari 2014 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 24 april 2014 ‘houdende bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle van de administratieve diensten van de Franse Gemeenschapscommissie en de administratieve openbare instellingen die daarvan afhangen’, (*Parl.St. Verg.Fr.Gem.Comm.* 2013-14, nr. 118/1, 50 tot 53). In dezelfde zin, advies 33.764/2 van 4 december 2002 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 12 juni 2003 ‘tot bepaling en organisatie van de deelneming van de studenten aan het leven van de universitaire instellingen en tot instelling van de deelneming van de studenten aan het leven van de gemeenschap’, opmerking bij artikel 2 (*Parl.St. Fr.Parl.* 2002-03, nr. 406/1, 28); *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 80.