

**Madame Annelies VERLINDEN**  
**Ministre de l'Intérieur, des**  
**Réformes institutionnelles et du**  
**Renouveau démocratique**

**Rue de la Loi 2**  
**1000 Bruxelles**

COF/BNI/MBA/CEL/JOA

Contact: Corinne François : [corinne.francois@bruloclais.brussels](mailto:corinne.francois@bruloclais.brussels)

Annexe : 1

Bruxelles, le 4 avril 2022

Madame la Ministre de l'Intérieur,

**Concerne : Avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale de la criminalité subversive**

Nous vous remercions d'avoir sollicité l'avis de Brulocalis concernant l'avant-projet susmentionné.

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-dessous nos observations.

Nous insistons sur le fait que le phénomène de la criminalité subversive au sein d'établissements situés au sein des communes est bien réel et que des moyens fédéraux adéquats doivent être mis en place afin de l'endiguer.

Toutefois, même soutenues par la Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité des Pouvoirs Publics et un Centre d'information et d'Expertise d'Arrondissement qui serait créée au niveau fédéral, nous sommes d'avis que cette nouvelle mission ne devrait pas revenir aux communes, et ce, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, nous estimons que les enquêtes d'intégrité sont problématiques au niveau de la séparation des pouvoirs qui constitue l'essence même de l'État de droit. Cet avant-projet crée une réelle confusion entre la police judiciaire et la police administrative. La lutte contre la criminalité subversive est indéniablement une mission qui relève de la police judiciaire et ne devrait en aucun cas incomber aux communes.

Nous estimons qu'en l'état, le texte aboutirait à une dilution de la responsabilité de l'État fédéral en ce qui concerne sa compétence en matière de lutte contre la criminalité organisée au sein de ces établissements.

À cet effet, nous estimons qu'il serait plus judicieux d'octroyer des moyens financiers et humains au parquet, à la justice ainsi qu'à la police fédérale en lieu et place du transfert progressif de leurs compétences que nous constatons vers les autorités locales.

Cet avant-projet ne fait qu'amplifier un phénomène préexistant et inacceptable que constitue le report de charges vers les communes (revalorisation des agents de police, transfert des tâches de l'autorité judiciaire et de la police fédérale, etc.). Rappelons qu'en février 2022, la police judiciaire fédérale a demandé aux six zones bruxelloises « si elles pouvaient lui fournir des renforts pour suivre des dossiers non traités faute de moyens » dans des affaires de grand banditisme et de drogue. Nous ne pouvons accepter que les difficultés structurelles auxquelles font face les autorités judiciaires se répercutent sur une charge de travail supplémentaire pour les pouvoirs locaux.

Nous constatons que de nouvelles compétences sont créées sans qu'aucune aide financière ou humaine ne soit prévue en contrepartie.

Ensuite, la définition de la notion de « criminalité subversive » est extrêmement large et cela pose différents problèmes.

En effet, les enquêtes d'une telle ampleur concernent la recherche d'infractions très lourdement condamnées au niveau pénal qui requièrent une organisation et un niveau d'expertise que les agents communaux ne possèdent pas. L'avant-projet n'offre pas suffisamment d'outils à destination des communes pour accomplir cette nouvelle mission.

Par ailleurs, les décisions basées sur de telles enquêtes risquent d'engendrer de nombreux recours contre les communes pour défaut de motivation, le caractère disproportionné de la mesure ou la violation des droits de la défense. Cela représenterait une charge excessivement importante pour les communes que ce soit en termes de frais de justice ou en cas d'éventuels dommages et intérêts à verser aux personnes lésées.

Nous souhaitons également mettre en lumière le fait que la loi crée une faculté pour les communes d'adopter ou non un règlement communal pour mener des enquêtes d'intégrité dans différents secteurs d'activité. Cela risque de créer un phénomène de « shopping de la criminalité ». De plus, il y a un réel danger de ne viser que les établissements à « criminalité facile et visible » (ex. : les night-shops, phone-shops, ...).

Nous soulignons qu'il conviendrait plutôt de modifier les lois relatives aux night shops et aux débits de boissons. La mise à jour de ces législations permettrait en effet d'endiguer déjà une partie de la criminalité subversive qui peut avoir lieu dans ce type d'établissement, sans pour autant soulever tous les problèmes dont le présent courrier et notre analyse complémentaire font état.

Nous accueillons favorablement les mesures contenues dans l'avant-projet qui visent à étendre les pouvoirs du Bourgmestre en matière de fermeture d'établissement pour maintenir l'ordre public. Il ressort en effet du terrain que les délais de fermeture d'établissements pourraient être allongés et que les conditions d'extrême urgence et de dommage sérieux sont très compliquées à remplir pour fermer les établissements qui ne respectent pas leurs conditions d'exploitation. L'extension des causes qui peuvent justifier la fermeture d'un établissement lié au trafic de drogues est également positive.

Pour de plus amples observations, nous vous invitons à prendre connaissance de notre analyse détaillée *in extenso* et nous vous souhaitons bonne réception de ces documents.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Ministre de l'Intérieur, l'assurance de notre plus haute considération.



**Corinne François**

*Directrice*



**Olivier Deleuze**

*Président*

**Mevrouw Annelies Verlinden  
Minister van Binnenlandse Zaken,  
Institutionele Hervormingen en  
Democratische Vernieuwing**

**Wetstraat 2  
1000 Brussel**

COF/BNI/MBA/CEL/JOA

Contactpersoon: Corinne François: [corinne.francois@bruloclais.brussels](mailto:corinne.francois@bruloclais.brussels)

Bijlage: 1

Brussel, 4 april 2022

Mevrouw de minister van Binnenlandse Zaken,

**Betreft: Voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving van ondermijnende criminaliteit**

Bedankt voor uw adviesaanvraag aan Brulocalis over bovengenoemd voorontwerp.

Hierbij onze opmerkingen en bij voorbaat dank voor uw aandacht.

Er bestaat wel degelijk een probleem van ondermijnende criminaliteit in bepaalde inrichtingen op het grondgebied van de gemeenten. De federale overheid moet dan ook de nodige middelen inzetten om het fenomeen aan te pakken.

Maar zelfs met de steun van de directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen en een nieuw federaal Arrondissementeel Informatie- en Expertise Centrum vinden wij dat dit geen taak is voor de gemeenten, en wel om meerdere redenen.

Om te beginnen vinden wij de integriteitsonderzoeken problematisch voor de scheiding der machten, die de kern van de rechtsstaat vormt. In dit ontwerp worden de gerechtelijke politie en de administratieve politie werkelijk door elkaar gehaald. De strijd tegen ondermijnende criminaliteit is onmiskenbaar een taak voor de gerechtelijke politie en mag in geen geval aan de gemeenten worden overgelaten.

De tekst in zijn huidige vorm dreigt de verantwoordelijkheid van de federale staat met betrekking tot zijn bevoegdheid inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit binnen deze inrichtingen uit te hollen.

Daarom denken wij dat het beter zou zijn het parket, de rechterlijke macht en de federale politie extra financiële middelen en personeel te geven, eerder dan hun bevoegdheden geleidelijk naar de lokale besturen over te hevelen.

Dit voorontwerp versterkt alleen maar een reeds bestaand en onaanvaardbaar mechanisme waarbij lasten naar de gemeenten worden overgeheveld (optrekken van de politielonen, overheveling van taken van gerechtelijke instanties en federale politie, enz.). De federale gerechtelijke politie had in februari 2022 nog de zes Brusselse zones gevraagd "om bij gebrek aan voldoende middelen bij te springen in onbehandelde zware dossiers" van banditisme en drugs. Wij kunnen niet aanvaarden dat de structurele moeilijkheden waarmee de gerechtelijke autoriteiten te kampen hebben, zich vertalen in extra werk voor de lokale besturen.

Er worden nieuwe bevoegdheden in het leven geroepen zonder dat daar financiële middelen of extra personeel tegenover staan.

Voorts hanteert men een zeer ruime definitie van het begrip "ondermijnende criminaliteit", hetgeen voor een aantal problemen zorgt.

Dergelijke omvangrijke onderzoeken moeten namelijk zeer zware misdrijven opsporen en vergen een organisatie en een deskundigheid die het gemeentepersoneel niet heeft. Het voorontwerp reikt de gemeenten te weinig middelen aan om deze nieuwe taak te kunnen opnemen.

Bovendien dreigen beslissingen uit dergelijke onderzoeken te leiden tot een golf van gerechtelijke procedures tegen gemeenten wegens een gebrek aan motivering, het onevenredig karakter van de maatregel of de schending van de rechten van de verdediging. Voor de gemeenten zou dit een buitensporige zware kost betekenen. Denk maar aan de gerechtskosten en de schadevergoeding die mogelijk aan de benadeelde partijen moeten worden uitgekeerd.

De gemeenten kunnen wettelijk ook zelf bepalen of zij al dan niet een gemeentelijk reglement goedkeuren voor het voeren van integriteitsonderzoeken in verschillende sectoren. Dit zou kunnen leiden tot "misdadshopping". Bovendien bestaat er een reëel gevaar dat men zich alleen richt op inrichtingen waar de criminaliteit "gemakkelijk en zichtbaar" is (b.v. nachtwinkels, telefoonwinkels, ...).

In de plaats zou men daarom beter de wetgeving rond de nachtwinkels en drankgelegenheden wijzigen. Door deze wetgeving aan te passen zou men in feite al een stuk van de ondermijnende criminaliteit die men in dit soort inrichtingen kan vinden, kunnen indijken, zonder de problemen te hebben die we in dit schrijven en in onze aanvullende analyse hebben aangekaart. Wij zijn verheugd dat het voorontwerp de bevoegdheden van de burgemeester uitbreidt om inrichtingen te mogen sluiten voor de openbare ordehandhaving. We zien op het terrein dat de sluitingstermijnen voor de inrichtingen langer zouden mogen zijn en dat het niet eenvoudig is om aan de voorwaarden van dringende noodzakelijkheid en ernstige schade te voldoen wil men een inrichting kunnen sluiten die zich niet aan de exploitatievoorwaarden houdt. Dat een inrichting voortaan ook gesloten mag worden omwille van drugshandel is ook positief.

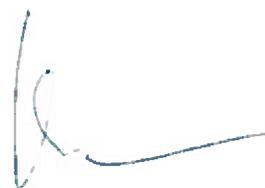
Zie voor meer toelichting onze volledige, gedetailleerde analyse.

Wij wensen u een goede ontvangst van deze brief.

Met de meeste hoogachting.



Corinne François  
Directeur



Olivier Deleuze  
Voorzitter

---

## Avis du Bureau de Brulocalis du 14 mars 2022

### Avant-projet de la loi relatif à l'approche administrative communale de la criminalité subversive

#### Objet

Le 10 février 2022, Brulocalis a été consultée par la Ministre de l'Intérieur, Mme Annelies Verlinden pour rendre un avis sur l'avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale de la criminalité subversive. Cet avant-projet vise à lutter contre la criminalité en octroyant de nouvelles compétences aux communes :

- Les communes pourront soumettre certains établissements à une **enquête d'intégrité** afin de vérifier s'ils poursuivent un objectif criminel et le cas échéant leur refuser l'exploitation de leur activité économique. Elles seront soutenues par une Direction chargée de l'Evaluation de l'Intégrité des Pouvoirs Publics et un Centres d'information et d'Expertise d'Arrondissement.
- Les pouvoirs de police administrative du Bourgmestre seront renforcés en matière de fermeture **d'établissements**, y compris par l'apposition de scellés et l'infliction d'astreintes.

#### Analyse

Vous trouverez notre avis détaillé de cet avant-projet de loi en annexe. Notre analyse s'inspire en partie de l'avis du Bureau du 29 août 2018 à propos d'un projet de loi similaire déposé sous la législature précédente, à propos duquel notre Association avait remis un avis mitigé.

En substance, l'avant-projet de loi permet aux communes d'effectuer des **enquêtes d'intégrité visant à vérifier que certains établissements ne facilitent ou ne profitent pas de la criminalité subversive**. Le cas échéant, les communes peuvent **refuser à l'établissement de s'établir ou refuser d'octroyer les permis nécessaires à leur exploitation**.

Nous tenons à insister sur le fait que le phénomène de la criminalité subversive au sein d'établissements situés dans les communes est bien réel et que des moyens fédéraux doivent être mis en place afin de l'endiguer. Toutefois, cette mission n'appartient pas aux communes. Nous considérons que :

1. Les enquêtes d'intégrité posent problème au regard de la séparation des pouvoirs : il s'agit d'une confusion des rôles et des missions qui incombent aux autorités de police administratives et judiciaires.
2. Il est nécessaire **d'octroyer en priorité des moyens financiers et humains au Parquet, à la Justice et à la Police Fédérale**. Déléguer les missions qui incombent à ces acteurs vers les pouvoirs locaux n'est pas une solution pérenne pour remédier à ces problèmes structurels. Or, les zones de police et les communes doivent déjà, dans les faits, assurer une série de missions qui incombent en principe aux autorités judiciaires ou à la police fédérale : renforts de la police locale pour traiter des affaires de banditisme (voir l'actualité récente)<sup>1</sup> ; gestion des SAC ; accompagnement des détenus ; sécurité dans les gares ou les grands événements... A l'inverse, la police fédérale réduit année après année son appui aux zones locales par faute de moyens.

---

<sup>1</sup> Le Soir, *L'appel à l'aide de la police judiciaire fédérale*, 20 février.

3. L'avant-projet de loi ne prévoit aucune aide financière ou humaine pour permettre aux communes d'effectuer ces enquêtes d'intégrité. Elle est dès lors **contraire à la Charte européenne de l'Autonomie locale**. Il s'agit d'un nouveau report de charges du fédéral qui s'ajoute à d'autres dossiers : surcoûts liés à la revalorisation des barèmes des policiers (accord de 2018 et prévu en 2022) ; problématiques liées au moteur salarial ; surcoûts des pensions ...
4. L'enquête d'intégrité vise à fermer des établissements en lien avec la criminalité subversive. Elle est définie dans l'avant-projet comme suit : « les infractions qui portent atteinte aux structures sociales ou à la confiance qu'elles inspirent ». Ces infractions sont listées dans l'avant-projet : par ex. terrorisme ; blanchiment d'argent et recel ; criminalité organisée ; trafic illicite de stupéfiants ; traite des êtres humains ; trafic illicite d'organes ou de tissus humains ; la fraude fiscale ; la fraude sociale ; fraude informatique... Ce **champ d'application** est extrêmement large et requiert une organisation et un degré d'expertise qui ne correspond pas du tout aux missions fondamentales des communes.
5. L'avant-projet **ne donne pas suffisamment d'outils aux communes** pour mener à bien ces enquêtes d'intégrité. Les décisions de fermeture d'établissements seront fondées sur de simples suppositions et des indices peu concrets : l'avant-projet permet par exemple aux agents communaux d'interroger les voisins ou de scruter les réseaux sociaux... Il est donc très probable **que ces enquêtes d'intégrité fassent l'objet de nombreux recours** pour défaut de motivation ou violation des droits de la défense. Ce contentieux pourra coûter cher aux communes (devant le Conseil d'État).
6. L'avant-projet est de nature à faire peser une très lourde responsabilité civile et pénale sur la commune, le Bourgmestre et le Collège. En effet, si l'enquête n'aboutit pas à un soupçon d'infraction dans l'établissement, un citoyen lésé par l'activité criminelle pourrait le reprocher à la commune ; inversement, si un établissement est fermé suite à l'enquête et que cette décision est annulée sur recours, la commune pourrait devoir rembourser le manque à gagner de l'établissement. Le texte créerait ainsi un déséquilibre en termes de responsabilité lourde à porter par des personnes tant morales et que physiques que sont nos communes et nos bourgmestres.
7. Chaque commune a le **choix d'instaurer un régime d'enquête d'intégrité**. Dans les faits, ce choix pourrait aboutir à des situations très éparpillées sur un même arrondissement judiciaire et engendrer de nouveaux problèmes : shopping des établissements criminels en s'établissant là où il y a moins d'enquêtes ; déplacements de la criminalité ; concurrence entre communes ...

Les mesures contenues dans l'avant-projet qui visent à étendre les pouvoirs de Bourgmestre en matière de **fermeture d'établissement pourraient avoir notre approbation**. Elles seront utiles aux pouvoirs locaux pour remplir leur mission du maintien de l'ordre public au sens de l'article 135§2 NLC. Le cas échéant, des astreintes et des scellés peuvent être imposés. Le bris de scellés peut faire l'objet d'une SAC.

Ainsi, l'article 134ter NLC (fermeture d'un établissement qui ne respecte pas ses conditions d'exploitation) ne contiendrait plus l'exigence de devoir justifier d'une extrême urgence ou d'un dommage sérieux. Les durées de fermeture seraient étendues à 6 mois (3 mois actuellement) – renouvelables deux fois. Cette même extension vaudrait pour les fermetures liées aux indices de traite des êtres humains (134quinquies NLC) et faits de terrorisme (134septies NLC). L'avant-projet prévoit également que l'invitation à une audition pour une interdiction temporaire de lieu (134sexies NLC) puisse se faire contre accusé de réception. L'avant-projet de loi étend également les pouvoirs du bourgmestre pour fermer des établissements en application de la loi du 24 février 1921 relatif aux stupéfiants (en cas de culture de drogues ou lorsque des matériaux ou moyens techniques pour la fabrication y sont trouvés).

Enfin, nous soulignons qu'il conviendrait préalablement de modifier les lois relatives aux night shops et aux débits de boissons.

**La mise à jour de ces législations permettrait en effet d'endiguer déjà une partie de la criminalité subversive qui peut avoir lieu dans ce type d'établissement, sans pour autant soulever tous les problèmes dont la présente note et l'analyse complémentaire font état.**

**Proposition**

**Nous proposons au Bureau de transmettre la présente analyse à la Conférence des Bourgmestres pour y mener un débat et d'écrire, ensuite, à la Ministre de l'Intérieur pour lui faire part de notre position.**

**Annexe :**

- **Analyse de l'avant-projet de la loi relatif à l'approche administrative communale de la criminalité subversive. Enquête d'intégrité – Astreinte et scellés – Fermeture d'établissements**

---

**Bureau 14 mars 2022 – Avis 20**  
**ANNEXE**

Analyse de l'avant-projet de la loi relatif à l'approche administrative communale de la criminalité subversive  
Enquête d'intégrité – Astreinte et scellés – Fermeture d'établissements

Objet

Le 10 février 2022, Brulocalis a été consultée par la ministre de l'Intérieur, Mme Annelies Verlinden pour avis sur l'avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale de la criminalité subversive<sup>2</sup>. Ce dernier vise à lutter, à l'échelon local, contre les nuisances et la criminalité en apportant plusieurs modifications y compris à la Nouvelle loi communale (NLC) dont notamment :

- Possibilité de soumettre à une **enquête d'intégrité** certains établissements publics où se déroulement des activités économiques ;
- La création d'une **Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité des Pouvoirs Publics (DEIPP)** qui remet des avis aux communes pour leurs enquêtes d'intégrité et d'un **Centre d'information et d'Expertise d'Arrondissement (CIEAR)** ;
- La création d'un registre central des Sanctions Administratives et d'un fichier communal **d'enquête d'intégrité** tenu au sein de la commune ;
- L'élargissement des pouvoirs du bourgmestre et du collège en matière de fermeture **d'établissements, y compris l'opposition de scellés et l'infliction d'astreintes**.

---

<sup>2</sup> Voir annexe.

Table des matières
--------------------

<b>A. Soumettre à une enquête d'intégrité certains établissements publics où se déroulent des activités économiques</b> .....	<b>6</b>
A.1. Les missions du parquet déléguées aux communes ? .....	6
<b>A.2. L'enquête d'intégrité semble intrinsèquement compliquée et risquée à réaliser.</b>	<b>6</b>
A.2.1. L'enquête d'intégrité risque de ne pas respecter les droits de la défense .....	7
A.2.2. La mesure de fermeture risque d'être non proportionnelle.....	8
A.2.3. Risque d'engager la responsabilité du bourgmestre et du Collège.....	9
A.3. L'absence de moyens humains et financiers pour effectuer cette mission .....	9
A.4. Proposition de d'abord régler les problématiques liées aux night-shops et débits de boissons .....	10
A.4.1. Les débits de boissons.....	10
A.4.2. Les night shops.....	11
<b>B. La création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité des Pouvoirs Publics (DEIPP) et d'un Centre d'information et d'Expertise d'Arrondissement (CIEAR) ;</b> .....	<b>11</b>
B.1. DEIPP.....	11
B.1.1. Délimitation des secteurs d'activités problématiques .....	12
B.1.2. « Shopping » en s'établissant là où il y a moins de contrôles ? .....	12
B.1.3. Sous-effectifs de la DEIPP et charge de travail.....	12
B.1.4. Transparence des avis de la DEIPP et possibilité d'y faire référence .....	12
B.1.5. Le Bourgmestre ne devrait pas être le responsable de traitement (RGPD).....	13
B.2. CIEAR.....	13
<b>C. La création d'un registre central des Sanctions Administratives et d'un fichier communal d'enquête d'intégrité tenu au sein de la commune ;</b> .....	<b>13</b>
C.1. La création d'un registre central des Sanctions Administratives .....	13
C.1.1. Regret quant à la limitation de son contenu.....	13
C.1.2. Les délais sont-ils raisonnables ?.....	14
C.2. La tenue d'un registre communal des enquêtes d'intégrité .....	14
<b>D. L'élargissement des pouvoirs du bourgmestre en matière de scellés et l'infliction d'astreintes.</b> .....	<b>14</b>
<b>E. L'élargissement des pouvoirs du bourgmestre en matière de fermeture d'un établissement.</b> .....	<b>14</b>

## Analyse

L'avant-projet de loi suscite de très nombreuses questions de fond et de faisabilité.

### A. Soumettre à une enquête d'intégrité certains établissements publics où se déroulent des activités économiques

L'article 36 de l'avant-projet de loi insère un nouvel article 119ter dans la NLC qui permet (il s'agit d'une faculté) aux communes d'établir des règlements de police pour effectuer des enquêtes d'intégrité. Ces enquêtes viseraient à analyser le fonctionnement de certains établissements accessibles au public où se déroulent des activités économiques **afin de vérifier que l'établissement ne facilite pas la criminalité grave et/ou organisée**. Il s'agit dès lors d'un outil de police administrative qui devrait permettre aux communes de prévenir la criminalité subversive sur leur territoire.

S'il ressort de l'enquête d'intégrité qu'il y a des risques que l'exploitation ou l'identité de l'exploitant soient liés avec la criminalité subversive, ou que l'exploitation **dépend d'avantages tirés de faits punissables**, le Collège pourra, sur proposition du Bourgmestre :

- Refuser, suspendre ou abroger un permis que la commune octroie préalablement à l'exploitation de l'établissement ;
- À défaut d'octroyer un permis, **fermer l'établissement**.

#### A.1. Les missions du parquet déléguées aux communes ?

Le corps du texte légal prête à croire à une délégation pure et simple des missions de la police judiciaire vers les pouvoirs locaux pour détecter des indices liés à la criminalité organisée dans des établissements. Il s'agit selon nous d'une confusion des missions et des rôles dévolus entre les autorités de police administratives et judiciaires qui pose de nombreuses questions au regard de la séparation des pouvoirs.

La définition de criminalité subversive recouvre ainsi un champ d'application extrêmement large. Elle y est définie à l'article 2, 4° de l'avant-projet comme étant « les infractions qui portent atteinte aux structures sociales ou à la confiance qu'elles inspirent ».

Une liste d'infractions qui peuvent être prises en considération lors de l'enquête est prévue dans l'avant-projet (article 36, §7 al.4) : le terrorisme; le blanchiment d'argent et recel ; la criminalité organisée ; le trafic illicite de stupéfiants ; la traite des êtres humains ; le trafic illicite d'organes ou de tissus humains ; la fraude fiscale ; la fraude sociale ; fraude informatique etc.

L'avant-projet permettrait donc aux communes d'enquêter sur la commission **d'infractions** qui sont très lourdement condamnées au niveau pénal. De telles enquêtes requièrent une organisation et un degré d'expertise très particulier que l'on retrouve chez les autorités judiciaires (et non chez les autorités communales).

Face à la saturation de l'appareil judiciaire, il serait sans doute plus judicieux de renforcer les moyens de la justice, du parquet et de la police fédérale au lieu de proposer aux communes une mission pouvant dépasser ses attributions, sa capacité à agir et les **missions fondamentales fournies dans l'intérêt communal**. Rappelons pour mémoire qu'en outre, spécifiquement dans la situation des communes bruxelloises, le Procureur du Roi bruxellois « de plein exercice » n'a pas été désigné.

#### A.2. L'enquête d'intégrité semble intrinsèquement compliquée et risquée à réaliser

### A.2.1. L'enquête d'intégrité risque de ne pas respecter les droits de la défense

L'article 36 de l'avant-projet prévoit que l'enquête d'intégrité devra être non-discriminatoire, claire, non ambiguë, objective et transparente. Il s'agit en effet de protéger le citoyen face à l'action éventuellement arbitraire de l'autorité et de respecter les droits de la défense des exploitants qui risquent d'être empêchés d'exercer leurs libertés fondamentales (liberté de commerce, d'entreprise, de réunion...).

À notre sens, vu la portée de l'avant-projet et les moyens à disposition, les communes seront confrontées à de sérieuses difficultés pour prouver systématiquement que l'enquête a été menée de façon « non discriminatoire, claire, non ambiguë, objective et transparente ». Rappelons que les communes n'ont pas été formées pour détecter et rassembler des indices liés à l'éventuelle intégrité d'un administré.

Pour donner quelques exemples :

- L'avant-projet de loi prévoit que la commune peut « interroger toute personne susceptible de détenir des informations pertinentes, sur les faits et gestes de l'intéressé, dans le but de se faire une idée de l'intéressé au regard de l'activité économique qu'il a l'intention d'établir et/ou d'exploiter, sans que la personne interrogée ne puisse cependant être obligée de coopérer »<sup>3</sup>. Comment cela permettrait-il de considérer que l'enquête est objective a fortiori si elle doit « se faire une idée » (...) sans que la personne ne soit obligée de coopérer?
- Les communes pourront motiver une fermeture d'établissement sur base d'un résultat de « correspondance » remis par la DEIPP. Ce résultat confirme ou infirme uniquement, sans motivation, que l'établissement est susceptible d'être en lien avec des activités de criminalité subversive via consultation d'un registre central. Cela permet-il de considérer que l'enquête est claire, non ambiguë et transparente ?
- Il est prévu que les règlements communaux relatifs aux enquêtes d'intégrité désigneront les type(s) d'établissements qui seront soumis à une enquête sur le territoire communal. Ces types d'établissements sont choisis parmi une liste de secteurs et d'activités économiques établie annuellement par la DEIPP et consacrée via A.R (ex. : night shops ; cafés ; coiffeurs, etc.)<sup>4</sup>. Une fois ce choix opéré par les communes, elles devront effectuer l'enquête pour tous les établissements du type de secteur retenu (ex. : tous les night shops de la commune sont soumis à l'enquête) pour qu'il n'y ait pas de discrimination entre les établissements d'un même secteur.

Néanmoins, n'existe-t-il pas non plus un risque de discrimination entre les différents secteurs si une commune décide de n'enquêter que sur un type de secteur ?

Par ailleurs, à partir du moment où un secteur est visé et que la commune décide de prendre un règlement de police pour soumettre ce secteur à une enquête d'intégrité, il faut impérativement contrôler l'ensemble des établissements qui rentrent dans ce secteur dès lors que l'enquête d'intégrité ne peut être discriminatoire. Mais, l'article 36, §5 précise que «les communes concernées doivent à chaque fois motiver minutieusement la raison pour laquelle une enquête d'intégrité est menée». Or, c'est précisément parce que l'établissement fait partie du secteur concerné... ?

- Enfin, l'article 36, § 11 ne précise pas qui doit procéder à l'audition : l'agent chargé de l'enquête d'intégrité ? Le bourgmestre (puisque la décision est présentée au Collège sur proposition du Bourgmestre) ou le Collège ? L'article pourrait être plus clair à ce sujet.

<sup>3</sup> Art 36, §6 de l'avant-projet

<sup>4</sup> Art. 6, §2 §3 de l'avant-projet et exposé des motifs, p.8.

### A.2.2. La mesure de fermeture risque d'être non proportionnelle

L'exposé des motifs prévoit que « l'objectif essentiel de l'enquête d'intégrité est de vérifier s'il peut être raisonnablement supposé que le demandeur et/ou les exploitants effectifs de l'établissement aient ou **risque(nt) d'avoir un rapport avec des faits punissables** commis lors d'activités qui correspondent ou qui sont liées à des activités pour lesquelles le permis est demandé et/ou s'il est possible que l'établissement soit utilisé pour commettre ou faciliter des faits punissables ou pour exploiter les avantages, de nature financière ou non, de faits punissables commis préalablement ». Il s'agirait ici, en l'occurrence, de réunir des preuves, des présomptions raisonnables ou d'établir un faisceau d'indices<sup>5</sup> permettant à la commune d'identifier un lien entre l'établissement et une forme de criminalité subversive (ex. : blanchissement d'argent), justifiant sa fermeture.

La police administrative a pour objectif de **prévenir des troubles potentiels à l'ordre public**. Elle dépend donc en principe d'une analyse d'opportunité que l'autorité communale effectue préalablement pour justifier l'adoption d'un arrêté de police.

Les mesures de police empiètent sur les libertés fondamentales des administrés et doivent dès lors être évaluées au regard du principe de proportionnalité. Cette proportionnalité va entre autres dépendre du degré de certitude de l'autorité qu'une atteinte est ou est susceptible d'être portée à l'ordre public<sup>6</sup>. A ce propos, on constate que les moyens à disposition des communes pour mener l'enquête ne sont pas nécessairement de nature à atteindre un degré de certitude suffisant<sup>7</sup> :

- interrogations de toute personne susceptible de détenir des informations pertinentes ;
- consultation de bases de données accessibles au public (réseaux sociaux y compris) ;
- avis de la police locale ;
- consultation de toutes les bases de données communales et du casier judiciaire ;
- demande à la DEIPP pour obtenir une correspondance ou un avis.

=> On constate que l'enquête d'intégrité repose sur des moyens d'actions beaucoup moins efficaces et précis que les enquêtes du Parquet. Ne serait-il pas plus tangible d'analyser les comptes bancaires de l'établissement et les transactions suspectes (argent blanchi), plutôt que de questionner les voisins sur l'activité « suspicieuse » d'un commerçant ...<sup>8</sup>?

La commune devra souvent devoir se baser sur de simples suppositions, indices et présomptions pour conclure qu'une activité de criminalité subversive a probablement lieu dans l'établissement et ainsi justifier sa fermeture.

Vu que la fermeture des établissements est une atteinte aux libertés de commerce, d'entreprise et de réunion qui se fonderont généralement sur des suppositions, nous sommes d'avis que la proportionnalité de la mesure pourra régulièrement être remise en cause.

Il ne fait nous aucun doute que la mise en application de cet avant-projet de loi ouvrira la porte à de nombreux recours administratifs et judiciaires contre les communes. Cela pourrait constituer des frais importants

<sup>5</sup> Art 36, §7 de l'avant-projet

<sup>6</sup> Exposé des motifs, p.54.

<sup>7</sup> Art 36, §6 de l'avant-projet

<sup>8</sup> Nous sommes à ce sujet d'avis que les enquêtes financières devraient au moins expressément être reprises dans l'article 36, §6 qui concerne les moyens à disposition des communes pour effectuer l'enquête (comme c'est mentionné dans l'exposé des motifs - p. 52 : « L'enquête d'intégrité peut également comprendre une enquête financière. Celle-ci doit permettre à la commune d'avoir une vue, entre autres, sur l'origine des moyens financiers, les structures de la personne morale et l'historique fiscal et sociojuridique de l'intéressé. La commune peut également demander de consulter le plan d'entreprise »).

qui devront être avancés par ces dernières, que ce soit en termes de frais d'avocat ou de dommages et intérêts si la commune se faisait condamner<sup>9</sup>.

### A.2.3. Risque d'engager la responsabilité du bourgmestre et du Collège

L'avant-projet de loi expose considérablement la responsabilité civile et pénale du Bourgmestre et du Collège des B et E.

Pour rappel, la commune peut engager sa responsabilité civile, et pénale dans certains cas, si elle n'a pas agi comme l'aurait fait toute autorité prudente et diligente. Nous insistons à cet effet sur la modification récente du Code pénal<sup>10</sup> levant l'immunité pénale de la commune et mettant fin à la règle du décumul. L'article 2 de la loi du 11 juillet 2018 dispose que « *La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs des mêmes faits ou y ayant participé* ». Par conséquent, il existe toujours un risque que le bourgmestre et/ou le collège engagent leur responsabilité pénale personnelle en même temps que la commune

Or, force est de constater que le champ d'application de l'enquête d'intégrité est très large, car elle est **susceptible d'être menée pour de très nombreux établissements accessibles au public où se dérouleraient des activités économiques**. Cela démultiplie les chances d'engager la responsabilité des mandataires locaux :

- d'une part, si la commune n'effectue pas ou effectue mal l'enquête d'intégrité prévue dans le règlement communal, sa responsabilité civile et pénale pourrait être remise en cause par un citoyen lésé par la criminalité subversive qui a ou avait lieu dans l'établissement pas ou mal contrôlé ;
- 
- d'autre part, si la commune effectue une enquête qui mène à une fermeture d'un établissement et que cette fermeture est jugée infondée ou illégale par une juridiction, sa responsabilité pourrait également être remise en cause par l'établissement lésé. Cela pourrait également aboutir à devoir rembourser ce que l'établissement n'a pas perçu durant la période de fermeture.

### A.3. L'absence de moyens humains et financiers pour effectuer cette mission

L'avant-projet de loi n'octroie aucune ressource financière ou humaine pour soutenir les communes dans leurs enquêtes d'intégrité.

Comme nous l'avons évoqué dans notre avis précédent sur le projet de loi relatif à l'approche administrative<sup>11</sup>, nous regrettons que le Fédéral ne prévoit aucun soutien financier et humain pourtant indispensable pour effectuer une mission d'une telle ampleur.

Pour illustrer :

- l'enquête d'intégrité implique un **niveau d'expertise** important (niveau universitaire) : il s'agirait par ex. d'éplucher des transactions financières complexes, analyser le fonctionnement organique d'une personne morale, identifier des mouvements suspects, motiver sa décision, respecter les principes de bonne administration<sup>12</sup>,...

<sup>9</sup> par. Ex : pour le manque à gagner d'un établissement illégalement fermé

<sup>10</sup> Loi du 11 juillet 2018 modifiant le Code pénal et le titre préliminaire du Code de procédure pénale en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales, M.B., 20/07/2018, Inforum n° [322806](#).

<sup>11</sup> Avis au Bureau n°23, 29 août 2018.

<sup>12</sup> Exposé des motifs, p.55.

- Il faudrait également former et mettre les enquêteurs à niveau régulièrement sur les techniques pour récolter des indices. Il est par ailleurs légitime de se demander si les agents communaux chargés de veiller sur la sécurité, la tranquillité et la salubrité sont dûment formés pour effectuer ces enquêtes d'intégrité, pouvant s'avérer complexes. Dans quelle mesure le CIEAR pourra-t-il mener ces formations ? Faudra-t-il engager des agents ? Aux frais de qui ?
- Il est fort à parier que les enquêtes d'intégrité pourraient être très nombreuses, en particulier à Bruxelles. Il est en effet prévu dans l'exposé des motifs que les communes sont tenues d'effectuer une enquête d'intégrité pour tous les établissements d'un même secteur si ce dernier est identifié dans le règlement communal. La charge de travail est dès lors considérable (ex. : vérifier tous les exploitants de la petite restauration ; tous les exploitants de magasins de nuit ... ). Et par ailleurs, si les communes, faute de moyens, n'ont pas la capacité d'effectuer ces enquêtes, cela pourrait engager sa responsabilité, amener à encore davantage d'impunité (vu que le Parquet n'enquêterait plus), favoriser le « shopping » pour s'installer là où il y a moins de contrôles,...
- La charge de travail sera aussi rendue plus lourde vu les délais très courts pour mener l'enquête : 60 jours, prolongeable de 40 jours.

Les communes manqueront indubitablement de moyens humains et financiers pour remplir cette nouvelle mission.

Nous tenons à rappeler que des négociations sont en cours depuis 2021 concernant la revalorisation du salaire des agents de police, sans consultation des décideurs employeurs, c'est-à-dire les communes. Il ne faudrait pas que cela devienne une habitude et que les principaux concernés ne soient pas consultés lorsque des charges supplémentaires leur sont allouées.

#### A.4. Proposition de d'abord régler les problématiques liées aux night-shops et débits de boissons

Comme nous l'évoquions dans un courrier adressé au Gouvernement fédéral en 2017, les législations relatives aux boissons alcoolisées et au night shops sont obsolètes et problématiques sur le terrain.

Nous sommes d'avis que la mise à jour de ces législations permettrait déjà d'endiguer une partie de la criminalité subversive sans pour autant soulever les problèmes dont la présente note fait état à propos de l'avant-projet en examen.

##### A.4.1. Les débits de boissons

Les pouvoirs locaux rencontrent de nombreuses difficultés dans l'application des deux lois relatives d'une part à l'ouverture des débits de boissons spiritueuses<sup>13</sup> et d'autre part, relatives aux ouvertures des débits de boissons fermentées<sup>14</sup>.

- La première difficulté rencontrée par les autorités communales tient à la distinction encore opérée aujourd'hui entre les ouvertures des débits de boissons selon que les boissons vendues soient spiritueuses ou fermentées. Nous pensons qu'il serait plus approprié d'unifier le régime juridique pour ne plus viser que les débits de boissons alcoolisées.
- Les deux législations prévoient des cas d'exclusions liés à la moralité des futurs débitants. L'autorité communale ne peut donc que refuser l'implantation d'un débit de boissons sur son territoire dès lors

<sup>13</sup> Loi du 28 décembre 1983 sur la patente pour le débit de boissons spiritueuses

<sup>14</sup> Loi du 3 avril 1953 concernant les débits de boissons fermentées, coordonnée le 3 avril 1953

que le débitant tombe dans l'une de ces exclusions liées à sa moralité. Il s'agit d'une compétence liée à laquelle les communes ne peuvent ajouter de conditions. Il est donc impératif **d'étendre ces conditions de moralité** et de mener une réflexion actuelle sur les dispositions du Code pénal qui doivent y figurer dans un contexte qui est celui de 2022. Par exemple, la condamnation pour des infractions terroristes ne fait pas partie des cas d'exclusion, ni même d'autres infractions graves telles que le trafic de drogues ou de stupéfiants. En outre, nous demandons explicitement que les **municipalités puissent mener une enquête plus large (que les motifs d'exclusion) en vertu de laquelle elles pourraient également prendre en compte des faits qui n'ont pas (encore) abouti à une condamnation.**

- Les législations prévoient également une série de conditions liées à l'hygiène dans les débits de boissons. Un cadre minimal y est prévu, cadre auquel les communes trouvent la liberté d'ajouter des critères selon leur perception des besoins sur leurs territoires en matière de salubrité et de sécurité publiques. **Ces conditions minimales d'hygiène sont aujourd'hui bien trop restrictives.** Nous pensons par ailleurs qu'il serait plus conforme au principe de l'autonomie communale de laisser les communes élaborer leurs propres critères. Ces dispositions sont non seulement désuètes, mais elles sont également devenues inutiles en raison de la réglementation existante en matière de sécurité incendie et d'urbanisme. Nous demandons dès lors la suppression de ces dispositions et une plus grande autonomie dans la détermination des conditions d'hygiène par les communes.
- L'effectivité des législations relatives aux débits de boissons reste également problématique. Le non-respect de ces législations est uniquement sanctionné pénalement. Compte tenu de l'encombrement des parquets, **nous plaignons pour une compétence expresse du bourgmestre d'imposer une fermeture par voie administrative de tout établissement ouvert en infraction à la loi et aux règlements communaux qui en découlent.**

Nous sommes dès lors favorables à l'extension des compétences liées aux fermetures d'établissement tel qu'envisagé dans l'avant-projet de loi soumis à examen et serions en particulier favorable à ce que ces compétences puissent également concerner les débits de boissons en infraction avec les prescriptions légales.

#### A.4.2. Les night shops

Certains night-shops parviennent à contourner les horaires de nuit qui leur sont applicables légalement<sup>15</sup>. En effet, la loi considère que dès qu'ils vendent pour plus de 50% de certains produits (journaux, magazines, produits de tabac et articles fumeurs, cartes téléphoniques et produits de la Loterie nationale), ils ne sont pas considérés comme night shops et les horaires des magasins de nuit ne leur sont pas applicables. Or, pour vérifier si ce seuil de 50% est atteint, il faut attendre le premier bilan du magasin... Les commerçants se déclarent donc tous comme des Tabac ou DVD shops pour une année et modifient ensuite leurs conditions d'exploitation (nouvelle société, nouvelle gérance) afin d'échapper à nouveau à la règle l'année suivante.

### **B. La création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité des Pouvoirs Publics (DEIPP) et d'un Centre d'information et d'Expertise d'Arrondissement (CIEAR) ;**

#### B.1. DEIPP

L'avant-projet de loi prévoit la création de la Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité des Pouvoirs locaux en tant que service de l'État fédéral placé sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur.

La DEIPP est chargée de :

---

<sup>15</sup> Loi du 10 novembre 2006 relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services, M.B., 19 décembre 2006, Inforum n°[215257](#).

- suivre les développements en matière de criminalité subversive ;
- élaborer une analyse des secteurs et activités économiques dans lesquels la criminalité subversive peut se manifester afin de permettre aux communes de cibler certains établissements pour leurs enquêtes d'intégrité communales ;
- rendre des avis aux communes dans le cadre de leurs enquêtes d'intégrité ;
- la gestion d'un Registre Central des Sanctions Administratives

Nous nous posons certaines questions à propos de la DEIPP et ses missions.

#### B.1.1. Délimitation des secteurs d'activités problématiques

L'article 6 de l'avant-projet de loi prévoit que la DEIPP procédera à des analyses de risques en matière de criminalité pour déterminer les secteurs économiques susceptibles d'être en lien avec la criminalité subversive, le cas échéant, en les différenciant géographiquement. Ces secteurs seront ensuite déterminés par AR pour délimiter le champ d'application des ordonnances communales en y définissant les types d'établissements qui pourront faire l'objet d'enquêtes d'intégrité.

Comment ces analyses de risques seront-elles établies (arrestations judiciaires, les condamnations pénales, les sanctions administratives communales) ? Jusqu'à quel degré de précision les différenciations géographiques seront-elles retenues (arrondissements judiciaires, des villes, des communes, des quartiers) ?

Dans quelle mesure les autorités locales (en particulier les zones de police) seront-elles impliquées ?

#### B.1.2. « Shopping » en s'établissant là où il y a moins de contrôles ?

L'exposé des motifs prévoit notamment que les communes pourront opter pour un screening de tous les secteurs, d'aucun secteur ou d'un seul secteur susceptible d'être lié à la criminalité subversive, étant entendu que, si elles procèdent à un screening, elles contrôleront tous les candidats pour ce secteur<sup>16</sup>. Il s'agit effectivement d'éviter une action arbitraire de l'autorité où seulement certains établissements d'un même secteur seraient contrôlés.

Néanmoins, cette situation pourrait mener à des approches administratives à géométrie variable sur un même arrondissement judiciaire pour combattre la criminalité subversive. En effet, les communes ayant moins de moyens adopteront vraisemblablement une liste moins longue de secteurs soumis à l'enquête d'intégrité dans leur règlement communal. Les établissements qui s'adonnent à la criminalité auront logiquement tendance à s'implémenter là où ils ne seront soumis à aucune enquête d'intégrité.

#### B.1.3. Sous-effectifs de la DEIPP et charge de travail

Nous constatons que la DEIPP sera constituée de peu d'effectifs. Vu le nombre important de demandes d'avis qui risquent d'arriver de la part des communes (nécessaires pour motiver les décisions rendues), nous imaginons mal que les agents de la DEIPP soient en mesure d'absorber une telle charge de travail endéans les délais fixés.

#### B.1.4. Transparence des avis de la DEIPP et possibilité d'y faire référence

L'avant-projet de loi prévoit l'insertion d'un article 119sexies dans la NLC portant une exception aux droits des intéressés en ce qui concerne le traitement des données.

---

<sup>16</sup> Exposé des motifs, p. 8.

L'article 39 de l'avant-projet énonce : « Les droits des intéressés peuvent être cédés, limités ou exclus en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel (...), dans la mesure et aussi longtemps que cette application nuirait à la bonne exécution de ces missions d'intérêt général ou au bon déroulement de l'enquête, et ce, jusqu'à qu'une décision définitive soit prise vis-à-vis de l'intéressé concernant le permis ou la fermeture d'un établissement accessible au public. ».

En effet, il s'agira de « s'assurer que l'intéressé n'est pas informé (in)directement de l'existence ou du contenu d'une instruction pénale à son encontre, des techniques d'enquête utilisées et que la protection et la sécurité des fonctionnaires de police soient garanties ».

Dans ce cas de figure, nous nous interrogeons quant à la possibilité pour les communes de faire référence au contenu de l'avis de la DEIPP dans le cadre de la fermeture de l'établissement<sup>17</sup>. Est-ce qu'un simple renvoi suffirait ? Selon le principe de transparence des documents administratifs, les administrés devraient avoir accès à une information complète dans le cadre de la motivation d'un document administratif les concernant.

#### B.1.5. Le Bourgmestre ne devrait pas être le responsable de traitement (RGPD)

La demande d'avis motivée doit être introduite par le Bourgmestre de la commune requérante.

Le Bourgmestre est d'ailleurs considéré comme le responsable de traitement des données à caractère personnel par sa commune dans le cadre de sa requête au DEIPP ainsi que de toute l'enquête d'intégrité.

Nous estimons que cette responsabilité devrait plutôt reposer sur la commune que sur la personne du Bourgmestre.

## B.2. CEIAR

L'avant-projet de loi opte pour la création d'un CIEAR dans chaque arrondissement judiciaire dont l'objectif serait la coordination et l'appui de l'approche administrative de la criminalité subversive.

Nous sommes favorables à ce Centre d'information et d'Expertise d'Arrondissement.

## C. La création d'un registre central des Sanctions Administratives et d'un fichier communal d'enquête d'intégrité tenu au sein de la commune ;

### C.1. La création d'un registre central des Sanctions Administratives

L'avant-projet de loi prévoit la création d'un Registre central des Sanction administratives sous le contrôle de la DEIPP.

Chaque commune devrait y transmettre les décisions prises par celle-ci dans le cadre des enquêtes d'intégrité instaurées par le nouvel article 119ter de la NLC.

#### C.1.1. Regret quant à la limitation de son contenu

Nous regrettons que les seules SAC qui seraient centralisées dans ce registre soient celles relevant du nouvel article 119ter de la NLC.

Nous estimons que l'instauration d'un tel registre devrait être étendue à toutes les SAC pour permettre aux fonctionnaires sanctionneurs d'identifier les récidivistes<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Voir à cet effet, C.E., 3 juillet 2019, n° 133/2019, point 39.

<sup>18</sup> Art 44, §1, al.3 et les auditions en Commission de l'Intérieur du 9 novembre

### C.1.2. Les délais sont-ils raisonnables ?

Selon l'article 22, les communes n'auraient pas directement accès à ce registre, mais devraient introduire une demande motivée à la DEIPP qui évaluera quelles données pertinentes seront transmises à la commune. Cette obligation d'introduire une demande motivée constitue un réel travail supplémentaire pour les communes.

La DEIPP doit confirmer la recevabilité de la demande dans les 5 jours ouvrables et doit informer la commune requérante du résultat « correspondance/pas de correspondance » dans les 10 jours ouvrables<sup>19</sup> qui ne commence à courir qu'à partir de la confirmation de la recevabilité. Finalement, la communication de l'avis motivé doit se faire dans les meilleurs délais et ne pourra pas dépasser 30 jours ouvrables à partir de la communication du résultat correspondance/pas correspondance.

Nous nous posons la question si ce délai pourra être raisonnablement tenu.

### C.2. La tenue d'un registre communal des enquêtes d'intégrité

Les articles 38 et suivants de l'avant-projet de loi abordent la tenue d'un fichier communal d'enquêtes d'intégrité.

La commune devra tenir ce fichier contenant les données concernant les personnes physiques ou morales qui font l'objet ou ont fait l'objet d'une enquête d'intégrité. Ces données seront conservées pendant 3 ans, à partir de la clôture de l'enquête d'intégrité. L'objectif d'un tel fichier serait que la commune puisse conserver un aperçu des dossiers constitués et des décisions prises dans ce cadre.

### D. L'élargissement des pouvoirs du bourgmestre en matière de scellés et l'infliction d'astreintes.

Un article 133ter sera inséré dans la NLC<sup>20</sup> afin de permettre au bourgmestre de poser de scellés administratifs après décision de fermeture d'établissement. Le Bourgmestre pourra également fixer des astreintes lorsqu'il imposera une mesure de police administrative.

Une nouvelle disposition dans la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales permettrait de sanctionner le bris de scellés administratifs au moyen d'une amende SAC.

### E. L'élargissement des pouvoirs du bourgmestre en matière de fermeture d'un établissement.

**Les pouvoirs du bourgmestre en matière de fermeture provisoire d'établissement sont étendus<sup>21</sup>.** L'article 134ter NLC permet au Bourgmestre de faire fermer un établissement accessible au public qui ne respecte pas ses conditions d'exploitation. L'exigence de justifier d'une extrême urgence pour adopter cette mesure est supprimée, ainsi que le risque d'un dommage sérieux, de façon à laisser plus de latitude aux autorités communales. Par ailleurs, la fermeture d'un établissement sera de 6 mois, renouvelable deux fois. Actuellement, la fermeture ne peut excéder un délai de six mois.

<sup>19</sup> Art. 12 de l'avant-projet de loi.

<sup>20</sup> Art. 6 de l'avant-projet de loi.

<sup>21</sup> L'avant-projet de loi propose une modification de l'article 134ter de la NLC.

Le prolongement de ces délais est également prévu pour les fermetures pour indices de traite des êtres humains (134quinquies NLC) et faits de terrorisme (134septies NLC).

Concernant l'interdiction temporaire de lieu (134sexies NLC), l'avant-projet prévoit que l'invitation à une audition pourra également se faire contre accusé de réception. Cela permet à la police de prévenir directement les personnes envers lesquels une interdiction de lieu est prise, sans qu'elles ne puissent prétendre n'avoir pas reçu d'invitation.

Enfin, concernant la lutte contre le trafic de drogue<sup>22</sup>, l'avant-projet de loi étend les pouvoirs du bourgmestre également à la fermeture d'établissements publics<sup>23</sup> non seulement en raison d'infractions telles qu'énoncées à l'article 9bis de la loi Drogues mais également pour des infractions liées à la culture et/ou à la fabrication de substances mentionnées dans l'article, de même que lorsque les matériaux ou les moyens techniques pour la fabrication de ces substances sont trouvés. L'avant-projet de loi étend également la durée de fermeture à six mois maximum, renouvelable deux fois.

Nous sommes d'avis que ces modifications sont utiles aux pouvoirs locaux pour remplir leur mission du maintien de l'ordre public au sens de l'article 135§2 NLC.

## Conclusion

Le bon fonctionnement de chaque branche des trois pouvoirs ainsi que la séparation de leurs compétences qui forment la base de notre système constitue un élément essentiel au **fonctionnement d'un Etat de droit**. Il est, en effet, essentiel de maintenir la distinction entre la police judiciaire et la police administrative. La police judiciaire peut être définie comme « *l'ensemble des opérations consistant à rechercher les crimes, délits et contraventions, à en rassembler les preuves et à en livrer les auteurs aux juridictions de jugement* »<sup>24</sup>. La police administrative consiste quant à elle en la recherche du maintien de l'ordre public, à savoir la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique, la recherche du respect des lois et règlements de police, la prévention des infractions, la protection des personnes et des biens ainsi que l'assistance portée aux personnes en danger<sup>25</sup>.

En l'espèce, la mission de lutte contre la criminalité subversive est indéniablement une compétence du pouvoir judiciaire, et en aucun cas celle des communes.

Nous sommes pleinement conscients que les juridictions judiciaires bruxelloises font face à un important arriéré et que de nombreuses infractions restent impunies. Nous pensons cependant qu'il serait beaucoup plus efficace et logique de renforcer les moyens financiers et humains du parquet et de la police fédérale, plutôt que de charger les communes de faire un travail qui dépasse complètement leurs attributions.

Il n'est pas anecdotique qu'en février 2022, la police judiciaire fédérale a demandé aux six zones bruxelloises « si elles pouvaient lui fournir des renforts pour suivre des dossiers non traités faute de moyens »<sup>26</sup> dans des

<sup>22</sup> Loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes, M.B., 6 mars 1921., modification de l'article 9bis, Inforum n°[233779](#).

<sup>23</sup> L'article 16 de l'avant-projet de loi modifie l'article 9bis de la loi du 24 février 1921 sur les stupéfiants. L'actuel article 9bis permet au bourgmestre, sous réserve des compétences des instances judiciaires, de fermer un établissement en cas d'indices sérieux de trafic ou de consommation de drogues. La décision de fermeture ne peut excéder six mois, sauf avis favorable du conseil.

<sup>24</sup> L. du 5 août 1992 sur la fonction de police, M.B., 22 décembre 1992, art.15, Inforum n° [184952](#).

<sup>25</sup> Op.cit., art.14.

<sup>26</sup> A. SENTE, « L'appel à l'aide la police judiciaire fédérale », Le Soir, 19 et 20 février 2022, p.11.

affaires de grand banditisme et de drogue. Nous ne pouvons accepter que les difficultés structurelles auxquelles font face les autorités judiciaires se répercutent sur une charge de travail supplémentaire pour les pouvoirs locaux.

**Pour plusieurs raisons, nous sommes donc d'avis que la réalisation d'enquêtes d'intégrité par les agents communaux pour détecter des risques de criminalité subversive ne semble être une solution ni souhaitable, ni réaliste.**

Tout report de charge doit en effet être accompagné de mesures compensatoires permettant a minima de financer la mesure. Cette obligation énoncée à l'article 9, §2 de la Charte de l'Autonomie locale est absolument éludée par l'avant-projet de loi. Des critères de compensation objectifs doivent être fixés, que ce soit en fonction du nombre de dossiers nécessitant des enquêtes ou d'un autre élément permettant de mesurer l'accroissement de la charge administrative pour celles-ci.

Les communes n'ont pas d'intérêt à réaliser des enquêtes d'intégrité tant que le cadre légal suscitera autant d'interrogations. Le champ d'application des enquêtes recouvre trop d'infractions qui nécessitent un degré d'expertise que les agents communaux n'ont pas ; les communes ne sont pas assez outillées pour réunir des preuves et atteindre un degré de certitude suffisant pour fermer un établissement suspicieux (elles peuvent par ex. « interroger les voisins » pour obtenir des informations...) ; ce qui implique que les procédures de fermeture risquent de violer les droits de la défense; et que les décisions de fermeture pourront facilement être annulées pour motivation insuffisante.

Les risques de recours de la part des administrés sont dès lors beaucoup trop importants. Ils peuvent également s'avérer coûteux en frais de justice pour les pouvoirs locaux. Sans compter le risque d'engager la responsabilité pénale et civile de la commune, du Bourgmestre et des membres du collège qui seront désormais appelés à prendre des mesures à l'instar de celles prises par un juge.

Nous comprenons également que chaque commune aurait le choix de mettre en place un tel régime d'enquête d'intégrité. Dans les faits, cela risque cependant de créer des approches administratives très éparses sur un même arrondissement judiciaire, avec les problématiques que cela implique : shopping pour s'établir là où il y a moins d'enquêtes ; concurrence entre communes ; déplacements de la criminalité...

Pour toutes ces raisons, à notre sens, cet avant-projet de loi risque fort probablement de ne pas atteindre son but.

Nous nous permettons cependant de souligner que modifier les lois relatives aux night shops et aux débits de boissons permettrait déjà de résoudre toute une série de problématiques visées par cet avant-projet de loi.

Nous nous félicitons enfin que soient améliorés les moyens d'action permettant au Bourgmestre de lutter contre certains phénomènes en augmentant ses compétences en matière de fermeture d'établissements, d'astreintes et d'apposition de scellés.