

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La nouvelle possibilité offerte aux communes de soumettre certains établissements accessibles au public à une enquête d'intégrité

Xavier, Francois

Published in:
Journal des Tribunaux

Publication date:
2024

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Xavier, F 2024, 'La nouvelle possibilité offerte aux communes de soumettre certains établissements accessibles au public à une enquête d'intégrité', *Journal des Tribunaux*, numéro 6996, pp. 549-558.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Doctrine

La nouvelle possibilité offerte aux communes de soumettre certains établissements accessibles au public à une enquête d'intégrité, par F. Xavier 549

Jurisprudence

■ Droit civil - Régimes matrimoniaux - Régime de séparation de biens - Cohabitation légale - Attribution préférentielle - Logement familial indivis - Violences conjugales - Procédure de médiation et mesures C. const., 20 juin 2024, obs. de E. Moisse 559

Chronique

Deuils judiciaires - Communiqués.

Plais de la Faculté de Droit et de Criminologie de l'Université catholique de Louvain

DROIT JUDICIAIRE

Jean-François van Drooghenbroeck, Arnaud Hoc

Articulé sur les enseignements d'une doctrine et d'une jurisprudence (nationale et internationale) foisonnantes, ce précis propose une analyse exhaustive, didactique et richement documentée des règles de compétence et de procédure édictées par le Code judiciaire belge.

> Précis de la Faculté de droit et de criminologie de l'Université catholique de Louvain

444 p. • 165,00 € • Édition 2024

Droit judiciaire

Tome 1 Institutions judiciaires

Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège

4^e édition

DROIT JUDICIAIRE

Tome 1 : Institutions judiciaires

Georges de Leval, Frédéric Georges

Avec la collaboration de : Barbara Sias

Cette nouvelle édition, revue et augmentée, traite de manière exhaustive, systématique et rigoureuse des principes fondamentaux du droit judiciaire, des différentes juridictions existantes et de leur organisation.

> Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège

596 p. • 150,00 € • 4^e édition 2024

Découvrez nos ouvrages sur [larcier-intersentia.com](https://www.larcier-intersentia.com)

orders@larcier-intersentia.com

Lefebvre Sarrut Belgium SA

Avenue Jean Monnet, 4 • 1348 Louvain-la-Neuve

Tél. 0800/39 067

Bureau de dépôt : Louvain 1
Hebdomadaire, sauf juillet et août
ISSN 0021-812X
P301031

Journal des tribunaux

<https://jt.larcier.be>
12 octobre 2024 - 143^e année
32 - N° 6996
Georges-Albert Dal, rédacteur en chef

Doctrine

La nouvelle possibilité offerte aux communes de soumettre certains établissements accessibles au public à une enquête d'intégrité

Le 15 janvier 2024, le Roi a promulgué une loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics. L'un des dispositifs de cette loi consiste à permettre aux communes de soumettre certains établissements accessibles au public à une enquête d'intégrité. En fonction des résultats de l'enquête d'intégrité, les communes pourront désormais, tantôt refuser la délivrance, suspendre ou abroger le permis d'implantation ou d'exploitation de l'établissement s'il était soumis à un tel permis, tantôt fermer cet établissement. La présente contribution entend présenter ce nouvel outil entre les mains des communes.

Introduction

1. Exposé général. — Le 15 janvier 2024, le Roi a promulgué une « loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics »¹. Elle a été publiée au *Moniteur belge* le 7 février 2024 et est entrée en vigueur dix jours après sa publication, soit le 17 février 2024².

La loi du 15 janvier 2024 précitée est le résultat d'un processus législatif qui aura duré près de six ans³. Elle est librement inspirée d'un dispositif déjà existant aux Pays-Bas depuis plus de vingt ans⁴. En 2002, les Pays-Bas ont adopté une loi appelée « *beoordening integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur* »⁵. Les deux lois partent d'un constat similaire. Face à des formes complexes de criminalité, la réponse pénale classique, souvent réactive, intervient trop tardivement pour lutter de manière efficace ou efficiente contre ces phénomènes⁶. Il est dès lors nécessaire d'y adjoindre

(1) Loi du 15 janvier 2024 relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics, *M.B.*, 7 février 2024.
(2) Sauf pour une disposition qui nécessite la conclusion d'un accord de coopération. Voy. les articles 21, § 4, et 49, alinéa 2, de la loi du 15 janvier 2024 précitée.
(3) Le premier avant-projet de loi a été approuvé en Conseil des ministres le 22 juin 2018. Voy. l'avant-projet de loi relatif à l'approche administrative communale, inédit.
(4) Projet de loi relatif à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/1, p. 9.
(5) Disponible à cette adresse : <https://www.justis.nl/producten/wet-bibob>. Voy. aussi : <https://www.justis.nl/producten/wet-bibob>. Sur cette loi, voy. notamment : M.C. DE VOOGDT, F. DOORNBOS et L.C.L. HUNTJENS, *Evaluatie Wet BIBOB : Eenmeting*, Utrecht, Berenschot Public Management, 2007 ; A. TOLLENAAR, R.W. VELDHUIS et A.E.M. VAN DEN BERG (dir.), *Beoordelen van integriteit met de Wet Bibob*, La Haye, Boom Juridische uitgevers, 2009 ; X., *Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit*, Utrecht, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2010 ; X., *Zuiver Zaken Doen : Tien jaar Bibob belicht*, La Haye, Justis, 2013 ; R. PRINS, « De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland : Hoe het lokale bestuur een partner werd in de gezamenlijke strijd tegen georganiseerde criminaliteit », *Cahiers Politiestudies*, 2016/2, pp. 151-165 ; B. VAN DER VORM, *Ernstig Gevaar : Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob*, thèse de doctorat, Tilburg University, 2016 ; A. TOLLENAAR et B. VAN DER VORM, *De Wet Bibob*, Deventer, Wolters Kluwer, 2023.
(6) B. DE RUYTER, T. VANDER BEKEN, E. VEREECKE et T. KAZADI TSHIKALA, *L'application des règles administratives*

une approche qui est dite administrative. Cette approche consiste à octroyer à certaines autorités administratives, généralement locales, des compétences spécifiques dont l'objectif est de *prévenir* la criminalité. Plus précisément, « l'approche administrative permet d'éviter que les pouvoirs locaux facilitent, sans le vouloir, l'installation [de la criminalité] dans le tissu socio-économique de leurs territoires en délivrant par exemple un permis à un exploitant d'un établissement alors qu'il s'avère par la suite qu'il utilise ce permis à des fins criminelles »⁷.

Concernant spécifiquement la loi belge du 15 janvier 2024 précitée, elle a pour principal objectif d'« empêcher, au moyen d'une approche déterminée et préventive, que la criminalité *déstabilisante* ne se niche au sein de la communauté locale »⁸. La loi définit ce qu'il faut entendre par « criminalité déstabilisante »⁹. Il s'agit d'une criminalité qui trouve son origine dans certains faits punissables « et qui, de ce fait, porte atteinte ou peut porter atteinte aux structures sociales ou à la confiance qu'elles inspirent et qui, de ce fait, entraîne ou peut entraîner une perturbation sociale et/ou économique »¹⁰. La loi entend par « faits punissables » la participation à certaines infractions reprises dans le Code pénal¹¹.

Pour atteindre l'objectif consistant à empêcher que la criminalité déstabilisante ne s'implante dans le tissu socio-économique local, la loi prévoit divers dispositifs. Ces dispositifs peuvent être regroupés en cinq catégories.

Premièrement, la loi du 15 janvier 2024 précitée crée un nouvel organe. Il s'agit de la « Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics » ou « DEIPP »¹². Elle a pour principale mission de délivrer des avis motivés et non contraignants aux communes lorsque ces dernières souhaitent soumettre à enquêtes d'intégrité certains établissements accessibles au public¹³.

Deuxièmement, la loi du 15 janvier 2024 précitée confère un ancrage légal aux « Centres d'information et d'expertise d'arrondissement » ou

« CIEAR »¹⁴. Ces centres étaient déjà « actifs dans les provinces d'Anvers, du Limbourg et de Namur (à savoir PAALCO) »¹⁵. Ils voient leur existence désormais généralisée à tout le territoire belge. Concrètement, ces centres « sont établis dans le fonctionnement de la police fédérale, plus précisément au sein des directions de coordination et d'appui déconcentrées (DCA) »¹⁶.

Troisièmement, la loi du 15 janvier 2024 précitée permet justement aux communes de soumettre certains établissements accessibles au public à une enquête d'intégrité¹⁷. En fonction des résultats de l'enquête d'intégrité, les communes pourront désormais, tantôt refuser la délivrance, suspendre ou abroger le permis d'implantation ou d'exploitation de l'établissement s'il était soumis à un tel permis, tantôt fermer cet établissement.

Quatrièmement, la loi du 15 janvier 2024 précitée fournit aux bourgmestres deux nouveaux outils pour assurer le respect de mesures de police administrative ou de sanctions administratives prises par les communes¹⁸. Il s'agit, tout d'abord, de la pose de scellés administratifs lorsqu'un établissement est fermé par le bourgmestre ou par le collège des bourgmestre et échevins¹⁹. Il s'agit, ensuite, de l'imposition d'une astreinte administrative lorsqu'une mesure de police administrative est imposée par le bourgmestre ou par le collège des bourgmestre et échevins.

Cinquièmement, la loi du 15 janvier 2024 précitée modifie un certain nombre de dispositions qui octroient aux bourgmestres des compétences spéciales en termes de fermeture d'établissement²⁰ et de prononcé d'interdictions de lieu²¹.

2. Restriction du sujet. — Cet article n'a pas pour ambition de passer en revue l'ensemble des dispositions de la loi du 15 janvier 2024 précitée. Au vu du nombre de pages imparties, il a semblé plus utile de focaliser l'attention sur la nouvelle compétence octroyée aux communes de soumettre certains établissements accessibles au public à

aux phénomènes de criminalité organisée : *Un guide*, IRCP, UGent, 2017, p. 6.

(7) *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/1, p. 8. Sur l'origine hollandaise de l'approche administrative belge et sur l'histoire de son développement, voy. parmi d'autres : K. VAN HEDDEGHEM, T. VANDER BEKEN, G. VERMEULEN et B. DE RUYVER, *Gewapend bestuursrecht gescreend : Fundamenteel onderzoek naar de juridische consequenties van het gewapend bestuursrecht als instrument in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit*, Anvers, Maklu, 2002 ; G. VERMEULEN, « Gewapend bestuur : Kan het bestuur zich wapenen ? », *Het strafrechtssysteem in de laatmoderniteit : Lezingen in het kader van de Inaugurale postuniversitaire vormingscyclus criminologie*, Malines, Kluwer, 2004, p. 169-197 ; D. VAN DAELE, T. KOIJMANS, B. VAN DER VORM, K. VERBIST et C. FIJNAUT, *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn. Deel 3. De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland en België*, Anvers-Oxford, Intersentia, 2010 ; D. VAN DAELE, « De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland : ook relevant voor de Belgische gemeenten ? », *Liber amicorum Marc Boes*, Bruges, la Charte, 2011, pp. 719-733 ; A. DELVAUX, « "Gewapend bestuur" in België : de nood aan een degelijk juridisch kader », *Panopticon*, 2018/4, pp. 326-349 ; E. D'HUYVETTER, « Een Antwerps Van Traa-team ? Analyse en aanbevelingen voor de integrale bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit binnen stad Antwerpen », *Panopticon*, 2018/4, pp. 350-353 ; J. JANSSENS et C. COLMAN, « Het hobbelle par-

cours van bestuurlijke handhaving van georganiseerde criminaliteit en informatie-uitwisseling in België : al puzzelend naar een sluitend model », *Panopticon*, 2018/4, pp. 359-371 ; A. DELVAUX, « De bestuurlijke handhaving van criminaliteit en onveiligheidsfenomenen. Hoe gaat het openbaar ministerie om met de lacunaire wetgeving ? », *Politie & Recht*, 2020/3, pp. 112-121 ; A. DE BOYE, D. MINTEN, C. VANQUEKELBERGHE et K. VAN HEDDEGHEM, *Bestuurlijk handhaven : Handboek voor een lokale aanpak van (georganiseerde) criminaliteit*, Bruxelles, Politeia, 2021 ; G. HUTS, L. TODTS et S. VAN GARSSE, « Bestuurlijke handhaving en de aanpak van (lokale) georganiseerde criminaliteit », *Actualia Handhavingsrecht I*, L. TODTS et S. VAN GARSSE (dir.), Bruxelles, Intersentia, 2023, pp. 59-158.

(8) *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/1, p. 7 (nous soulignons).

(9) La « criminalité déstabilisante » est une notion juridique tout à fait nouvelle. Elle n'avait aucune existence dans le droit positif belge jusqu'à l'adoption de la loi du 15 janvier 2024 précitée (si l'on excepte la traduction du décret de l'Autorité flamande du 22 décembre 2023 promouvant l'évaluation de l'intégrité par l'administration publique, *M.B.*, 14 février 2024, article 3, § 1^{er}, alinéa 3, 3^o). Elle est issue d'une traduction relativement mauvaise des mots néerlandais « ondermijnende criminaliteit ». Elle est utilisée depuis quelques années par la doctrine néerlandaise. Voy. P. TOPS et H. SCHILDERS, « Naar een meervoudige aanpak van ondermijning », *Tijdschrift voor de Politie*, 2016/7, pp. 12-15 ; M. BRUINSMA, R. CEULEN, T. SPANES

et C. DEIJ, *Ondermijning door criminele "weldoeners" : Inventariserend onderzoek*, La Haye, Tilburg University, Bureau Bruinsma, 2018 ; G. MEERSHOEK, « Bestuurlijke focus en sociale weerbaarheid bij georganiseerde-misdaadbestrijding », *Tijdschrift voor de Politie*, 2018/1, pp. 6-10 ; J. LAM, R. VAN DER WEL et N. KOP, *Sluipend gif : Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*, La Haye, Boom criminologie, 2018 ; H. BOUTELIER, R. VAN STEDEN, Y. ESKI et M. BOELEN, « Een einde aan ondermijning : Over de opkomst en werking van een nieuwe veiligheidsstrategie », *Tijdschrift voor Veiligheid*, 2020/1, pp. 3-16. En Belgique, il était d'usage de parler de « criminalité organisée » dans le cadre de l'« approche administrative ». La difficulté résidait cependant dans le fait que la notion de « criminalité organisée » pouvait être comprise comme renvoyant exclusivement à l'infraction pénale de l'« organisation criminelle » prévue à l'article 324bis du Code pénal. Or, le développement d'une « approche administrative » de la criminalité ne se limite pas à prévenir la constitution d'organisation criminelle et la commission d'infractions par elles. C'est pourquoi, nous semble-t-il, il a été décidé d'utiliser une notion plus « englobante », celle de « criminalité déstabilisante », qui permet aussi d'insister sur les « effets néfastes » de la criminalité en mettant l'accent sur les perturbations sociales et économiques qu'elle peut engendrer. Voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/1, p. 16.

(10) Voy. l'article 2, 6^o, de la loi du 15 janvier 2024 précitée.

(11) Sur ce point, *infra*, n° 17.

(12) Articles 4 à 31 et article 47 de la loi du 15 janvier 2024 précitée.

(13) Article 8 et articles 19 à 29 de la loi du 15 janvier 2024 précitée.

(14) Articles 32 à 34 de la loi du 15 janvier 2024 précitée.

(15) *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/1, p. 43.

(16) *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/1, p. 43.

(17) Articles 35 à 38 de la loi du 15 janvier 2024 précitée qui insèrent les articles 119ter à 119sexies au sein de la nouvelle loi communale.

(18) Article 39 de la loi du 15 janvier 2024 précitée qui insère un article 133ter au sein de la nouvelle loi communale et article 45 de la loi du 15 janvier 2024 précitée qui modifie la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013.

(19) Ou, en Région wallonne, le collège communal. Seule l'appellation « collège des bourgmestre et échevins » sera utilisée par la suite.

(20) Articles 40, 41, 43 et 44 qui modifient respectivement les articles 134ter, 134quinquies, 134septies de la nouvelle loi communale et 9bis de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiants, psychotropes, désinfectants ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes, *M.B.*, 6 mars 1921.

(21) Article 42 qui modifie l'article 134sexies de la nouvelle loi communale. Une dernière disposition, l'article 46 de la loi du 15 janvier 2024 précitée, remplace le terme « retrait » par celui d'« abrogation » au sein de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales précitée.

une enquête d'intégrité. L'analyse portera donc sur les nouveaux articles 119ter à 119sexies de la nouvelle loi communale. L'angle d'approche privilégié est principalement issu du droit administratif. Les interrogations que soulèvent les nouvelles dispositions au niveau des droits fondamentaux²², au niveau du droit constitutionnel²³ ou au niveau du droit de la protection des données à caractère personnel ne seront pas traitées.

3. Plan. — Pour pouvoir soumettre certains établissements accessibles au public à une enquête d'intégrité, certaines conditions préalables doivent être remplies (1). Pour être régulière, l'enquête d'intégrité doit, elle aussi, respecter un certain nombre de conditions (2). Une procédure particulière doit être suivie par les autorités communales pour mener à bien une enquête d'intégrité (3). Des conséquences peuvent être tirées de cette enquête d'intégrité en fonction des résultats qui seront obtenus (4).

1. Les conditions préalables à la mise en place d'une enquête d'intégrité

4. Trois conditions préalables. — Trois conditions doivent être préalablement remplies avant que la commune puisse soumettre un établissement accessible au public à une enquête d'intégrité. Premièrement, un arrêté royal doit être adopté. Deuxièmement, une ordonnance de police communale doit, elle aussi, être adoptée. Troisièmement, un protocole d'accord doit être conclu entre le collège des bourgmestre et échevins et le procureur du Roi.

5. Un arrêté royal. — L'article 6, § 3, de la loi du 15 janvier 2024 précitée impose qu'un arrêté royal, délibéré en Conseil des ministres, définisse les secteurs et activités économiques²⁴ au sein desquels les établissements accessibles au public pourront être soumis à une enquête d'intégrité. Il a été adopté le 22 avril 2024 et est « relatif aux secteurs et activités économiques sur la base duquel une ordonnance de police peut être adoptée conformément à l'article 119ter de la nouvelle loi communale »²⁵. Cet arrêté contient deux articles.

Le premier précise les secteurs économiques au sein desquels pourront être menées des enquêtes d'intégrité. Il s'agit de l'Horeca, du secteur

automobile, du commerce de détail, du secteur immobilier, du secteur de l'esthétique et du secteur des jeux de hasard.

Le second article précise les activités économiques relevant de ces secteurs économiques qui, en raison de leur sensibilité à la criminalité déstabilisante, pourront être soumises à une enquête d'intégrité. Trente-cinq activités économiques sont listées dans cet article. Elles sont très hétéroclites. Cela va de divers établissements de restauration à des exploitations ou établissements de sexe, en passant par des clubs de bandes de motards, des hôtels, des salles de fêtes, des clubs de nuit, des car wash, divers magasins ou supermarchés ou encore des agences immobilières ou des établissements de jeux de hasard. Le lecteur est invité à se référer à l'arrêté royal pour la liste complète, ainsi qu'au rapport au Roi pour des définitions et des exemples plus précis.

6. Une ordonnance de police communale. — Outre l'adoption d'un arrêté royal, chaque commune doit adopter sa propre ordonnance de police communale si elle souhaite soumettre certains établissements à une enquête d'intégrité. Il s'agit d'une compétence *facultative*²⁶ qui relève du conseil communal²⁷. La finalité de l'ordonnance de police doit être « d'empêcher la criminalité déstabilisante »²⁸. L'adoption de cette ordonnance de police est soumise à trois conditions.

Tout d'abord, le *conseil communal* doit réaliser une analyse de risques qui est spécifique au territoire de sa commune²⁹. Selon les travaux préparatoires, cette analyse de risques « est entreprise par le conseil communal, notamment en collaboration avec les services de police »³⁰. Il peut être fait appel au « CIEAR ». Les données policières pourront être utilisées comme indicateurs de « criminalité déstabilisante » au sein de certains secteurs économiques. Aucune autre information n'est donnée sur la façon dont doit être menée cette analyse ou sur son contenu. On peut le déplorer. Il reviendra, selon nous, à la DEIPP d'élaborer une méthodologie correcte et fiable sur le plan scientifique pour déterminer précisément les secteurs et activités économiques qui sont « à risque de criminalité déstabilisante », méthodologie que les communes pourront utiliser pour leur territoire³¹. En l'absence d'une telle méthodologie, les communes dotées d'un plan stratégique de sécurité et de prévention (PSSP)³² pourront s'appuyer sur le diagnostic local de sécurité qu'elles ont produit dans ce cadre. Il s'agit d'une « analyse réalisée en termes de sécurité sur une situation, un état — pour une période et sur un territoire déterminé — cherchant à mieux cerner les enjeux et défis, identifier les facteurs de risque au niveau lo-

(22) Par exemple au regard de la liberté d'entreprendre ou du droit au respect de la vie privée.

(23) Par exemple au niveau du respect des règles répartitrices de compétences.

(24) L'article 2, 4^o, de la loi du 15 janvier 2024 précitée définit l'« activité économique » comme « toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché ». Cette définition est reprise, selon les travaux préparatoires, de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n^o 3152/1, p. 16). Voy. parmi tant d'autres : C.J.C.E., 16 juin 1987, arrêt *Commission des Communautés européennes c. République italienne*, aff. C-118/85, EU:C:1987:283, point 7 ; C.J.C.E., 18 juin 1998, arrêt *Commission des Communautés européennes c. République italienne*, aff. C-35/96, EU:C:1998:303, point 36 ; C.J.C.E., gr. ch., 11 juillet 2006, arrêt *Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN)*, aff. C-205/03, EU:C:2006:453, point 25 ; C.J.C.E., gr. ch., 1^{er} juillet 2008, arrêt *Motosykletistiki Omospondia Elladon NPID (MOTOE)*, aff. C-49/07, EU:C:2008:376, point 22. Pour une application de cette notion en droit administratif, voy. D. YERNAULT, « Service public, autorité administrative, activités économiques et non

économiques : le logement social, cheval de Troie malgré lui ? », in H. DUMONT, P. JADOU, B. LOMBAERT, F. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Le service public*, t. 1, *Le service public : passé, présent et avenir*, Bruxelles, la Charte, 2009, pp. 117-230.

L'article 2, 5^o, de la loi du 15 janvier 2024 précitée définit, quant à lui, le secteur économique comme « un ensemble d'un certain type d'activités économiques ».

(25) *M.B.*, 15 mai 2024. L'adoption de cet arrêté est, elle-même, soumise à certaines conditions. Ainsi, l'adoption de l'arrêté doit normalement être précédée par une analyse de risques des secteurs et activités économiques au sein desquels la criminalité déstabilisante peut se manifester (article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 janvier 2024 précitée). Cette analyse de risques doit être élaborée par la DEIPP. Cette analyse de risques doit contenir un « avis non contraignant concernant les secteurs et activités économiques qui peuvent être soumis à une enquête d'intégrité » (article 6, § 2, alinéa 2, de la loi du 15 janvier 2024 précitée). Le Roi doit tenir compte de cet avis lors de l'élaboration de l'arrêté royal. Or, dans le cas qui nous occupe, aucune analyse de risques n'a pu être réalisée par la DEIPP, à défaut pour cette dernière d'être opérationnelle entre le mois de janvier, date d'adoption de la loi, et le mois

d'avril, date d'adoption de l'arrêté royal. Par voie de conséquence, aucun avis non contraignant n'a pu être émis à destination du Roi pour l'élaboration de son arrêté royal. Une des conditions préalables pour l'adoption de cet arrêté royal n'a donc pas été remplie. Des explications sont fournies par le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 22 avril 2024 précité. Le lecteur est invité à s'y référer. Il convient simplement de préciser ici que l'arrêté royal se fonde tout de même sur une étude scientifique qui a été menée par l'Université de Gand. Elle n'est pas accessible. Voy. J. JANSSENS, F. WITTEVRONGEL et T. SMET, *Risicoanalyse van Ondermijnende Criminaliteit - Criminalité Déstabilisante in Belgische economische sectoren (RISK ÖCD)*, Université de Gand, inédit, 2024.

(26) La commune n'a pas l'obligation d'adopter une telle ordonnance. L'article 119ter, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale indique qu'elle « peut » le faire. Ainsi, les communes n'ont pas l'obligation de faire usage de cette nouvelle compétence. Un parallèle peut être fait ici avec la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales précitée qui autorise, mais qui n'oblige pas, les communes à établir des sanctions administratives en cas d'infractions à leurs ordonnances de police (article 2, § 1^{er}, de la loi du 24 juin 2013 précitée).

(27) À l'image de sa compétence réglementaire en matière de police administrative générale tirée des articles 119, alinéa 2, et 135, § 2, de la nouvelle loi communale.

(28) Sur cette notion, *supra*, n^o 1 et *infra*, n^o 17.

(29) Article 119ter, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale. Cette analyse de risques est donc distincte de celle que doit mener la DEIPP et qui sert de base à l'adoption de l'arrêté royal. Sur cette dernière, l'on renvoie à ce que l'on a dit plus haut ainsi qu'à l'article 6 de la loi du 15 janvier 2024 précitée.

(30) *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n^o 3152/1, p. 48.

(31) Voy. par exemple : Forum européen pour la sécurité urbaine, *Guide sur les audits locaux de sécurité : Synthèse de la pratique internationale*, Paris, FESU, 2007 ; F. DIEU et B. DOMINGO, *Méthodologie de la sécurité urbaine*, Paris, l'Harmattan, 2018 ; E. ENHUS, S. SMEETS, T. BAUWENS, V. CAPRASSE et D. BRUTYN, *Guide méthodologique d'élaboration et d'évaluation de projets de prévention dans une perspective territoriale*, ULB-VUB, septembre 2018.

(32) Voy. l'arrêté royal du 7 novembre 2013 relatif aux plans stratégiques de sécurité et de prévention et aux dispositifs gardiens de la paix, *M.B.*, 29 novembre 2013.

cal et à aider à déterminer les actions susceptibles de produire les résultats attendus compte tenu des ressources disponibles »³³.

Ensuite, l'ordonnance doit être motivée. Cette exigence ressort explicitement de l'article 119ter, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale³⁴. Les communes pourront s'aider de leur analyse de risques pour motiver adéquatement leur ordonnance de police. Selon les travaux préparatoires, il doit ressortir de cette motivation que la commune a opéré une mise en balance entre les différents intérêts en cause. En effet, il est nécessaire de tendre « vers un juste équilibre entre, d'une part, la recherche d'une politique de sécurité efficace et, d'autre part, également la création d'un climat propice aux entreprises »³⁵.

Enfin, l'ordonnance de police communale doit, à tout le moins, contenir trois éléments.

Premièrement, elle doit déterminer les secteurs et les activités économiques au sein desquels seront menées des enquêtes d'intégrité³⁶. Pour rappel, les seuls secteurs et activités économiques concernés sont ceux indiqués dans l'arrêté royal du 22 avril 2024 précité. Lors de l'élaboration de leur ordonnance de police communale, les communes devront garder à l'esprit de ne pas vouloir soumettre à enquêtes d'intégrité trop de secteurs ou trop d'activités économiques. Tout d'abord, les communes doivent tenir compte de leur analyse de risques pour pouvoir déterminer les secteurs et activités économiques qui sont perméables à la criminalité déstabilisante *spécialement* sur leur territoire. Cela doit ressortir de la motivation de l'ordonnance, comme cela a été précisé. À défaut de justifications suffisantes, les communes risqueraient de voir leur ordonnance censurée — partiellement, le cas échéant — par le Conseil d'État en raison d'un vice dans les motifs. Ensuite, à partir du moment où les communes soumettent à enquêtes d'intégrité un secteur ou une activité économique, *tous* les établissements accessibles au public qui appartiennent à ce secteur ou à cette activité économique devront³⁷ faire l'objet d'une enquête d'intégrité³⁸. La sélection des secteurs et des activités économiques devra, dès lors, aussi tenir compte des ressources propres dont dispose la commune pour mener à bien ces enquêtes d'intégrité, notamment en termes de moyens humains.

Deuxièmement, l'ordonnance de police doit déterminer la zone géographique dans laquelle la commune mènera les enquêtes d'intégrité³⁹. Cela peut être tout le territoire communal ou seulement une partie de ce territoire. Dans ce dernier cas, la commune doit demander un avis au « CIEAR », avis qui sera contraignant⁴⁰. Le conseil zonal de sécurité⁴¹ doit être tenu informé de l'analyse du CIEAR concernant la limitation géographique.

Troisièmement, l'ordonnance de police communale doit déterminer par secteur ou activité économique, le délai raisonnable endéans lequel la commune lance et/ou clôture les enquêtes d'intégrité sur les secteurs et activités économiques choisis en tenant compte des capacités qui sont les siennes⁴².

7. Un protocole d'accord. — Préalablement ou concomitamment à l'adoption de l'ordonnance de police communale, le collège des bourgmestre et échevins doit conclure un protocole d'accord avec le procureur du Roi⁴³. Ce protocole d'accord peut être identique pour toutes les communes relevant du même arrondissement judiciaire. Il doit être confirmé par le conseil communal et il doit être annexé à l'ordonnance de police communale.

Rien n'est indiqué dans la loi quant au contenu du protocole d'accord ou quant à la finalité que poursuit sa conclusion. On peut, à nouveau, le regretter. Il ressort tout de même des travaux préparatoires que l'objectif de la conclusion du protocole d'accord est, d'une part, de prendre en considération la possibilité que « les faits soumis à une enquête d'intégrité [puissent] également faire l'objet d'une information ou d'une instruction judiciaire » et, d'autre part, de « préserver le caractère prioritaire et les prérogatives des autorités judiciaires qui en découlent »⁴⁴.

Dès lors, il est nécessaire que le protocole d'accord contienne des mécanismes concrets permettant de régler les interactions qu'il pourra y avoir entre les deux procédures, l'une administrative et l'autre pénale⁴⁵. Par exemple, selon la section de législation du Conseil d'État, il est nécessaire de permettre au ministère public de s'opposer notamment à l'ouverture d'une enquête d'intégrité lorsque cette dernière risque de porter atteinte au secret de l'information ou au secret de l'instruction ou encore à l'effectivité d'une information ou d'une instruction. La section de législation donne comme exemple l'existence d'une disposition qui préciserait que « passé un certain délai faisant suite à la communication faite par la commune au ministère public de son intention d'ouvrir une enquête d'intégrité, l'accord du ministère public, sans opposition de sa part, [serait] présumé, cette règle impliquant que, s'il est envisagé de lancer l'enquête d'intégrité avant l'expiration de ce délai, l'autorisation du parquet [devrait] être expresse »⁴⁶.

Le protocole d'accord devra aussi, selon nous, contenir des dispositions déterminant les modalités de communication aux communes et d'utilisation par les communes des données de nature judiciaire⁴⁷. Selon l'Organe de contrôle de l'information policière en effet, le transfert d'« informations judiciaires » ou d'« informations policières de nature judiciaire »⁴⁸ doit toujours faire l'objet d'un accord préalable du mi-

(33) Notamment l'article 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 20 juillet 2022 relatif à la prolongation 2023-2024 des plans stratégiques de sécurité et de prévention 2020-2022, *M.B.*, 28 octobre 2022. Voy. aussi l'arrêté ministériel du 23 novembre 2022 déterminant les modalités d'introduction, de suivi, d'évaluation et déterminant les modalités d'octroi, d'utilisation et de contrôle de l'allocation financière relatives aux plans stratégiques de sécurité et de prévention 2023-2024, *M.B.*, 27 décembre 2022.

(34) Et non de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *M.B.*, 12 septembre 1991 qui ne s'applique qu'aux actes administratifs de portée individuelle et qui produisent des effets juridiques et non aux actes administratifs de portée réglementaire.

(35) *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/1, pp. 48-49.

(36) Article 119ter, § 1^{er}, alinéa 2, de la nouvelle loi communale.

(37) Il s'agit d'une compétence obligatoire.

(38) Article 119ter, § 1^{er}, alinéa 3, de la nouvelle loi communale et *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/1, p. 49.

(39) Article 119ter, § 1^{er}, alinéa 2, de la nouvelle loi communale.

(40) « L'avis du CIEAR relatif à la limitation du champ d'application géographique de l'ordonnance de police est un avis contraignant. La commune ne pourra donc restreindre le champ d'application de l'ordonnance que dans les limites fixées par le CIEAR » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/2, amendement n° 4, p. 7). L'on parle, dans ce cas, d'un « avis conforme ».

(41) Voy. les articles 35 à 37 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999.

(42) Article 119ter, § 1^{er}, alinéa 3, de la nouvelle loi communale et *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/1, p. 49-50.

(43) Article 119ter, § 16, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale.

(44) *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/1, p. 61.

(45) Ces interactions seront extrêmement nombreuses étant donné qu'il y aura toujours, à l'origine des mesures administratives qui pourront éventuellement être adoptées sur la base de l'enquête d'intégrité, des faits qui pourront aussi être qualifiés d'infractions et dès lors mettre en branle une information ou une instruction pénale. Sur ceci, *infra*, n° 17.

(46) Avis du Conseil d'État n° 72.195/2/AG du 12 décembre

2022 sur un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics, pp. 24-25, n° 39. Cela n'est pas sans rappeler le mécanisme prévu par l'article 23 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales précitée qui prévoit la conclusion d'un protocole d'accord entre le procureur du Roi compétent et le collège des bourgmestre et échevins. Ce protocole doit notamment régler les interactions entre la procédure pénale et la procédure administrative lorsqu'il s'agit de sanctionner l'auteur d'une infraction qui est dite « mixte ».

(47) Rappelons aussi ici que l'article 20 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.*, 5 septembre 2018, impose qu'une autorité publique fédérale, lorsqu'elle entend transférer des données à caractère personnel sur la base d'une obligation légale ou en exécution d'une mission d'intérêt public, formalise cette transmission pour chaque type de traitement par un protocole. L'Autorité de protection des données l'a appelé à plusieurs

reprises lors de l'adoption de la loi du 15 janvier 2024 précitée. Voy. APD, avis n° 75/2018 du 5 septembre 2018 sur un avant-projet de loi relatif à l'approche administrative communale (CO-A-2018-056), p. 5, n° 9 ; APD, avis n° 133/2019 du 3 juillet 2019 concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale et portant création d'une Direction d'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics (CO-A-2019-129), p. 10, n° 32 et p. 14, n°s 48 et 49 ; APD, avis n° 245/2022 du 21 octobre 2022 concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics (CO-A-2022-248), p. 36, n° 97.

(48) Sur la distinction entre les deux, voy. COC, avis DA220002 du 8 novembre 2022 relatif à un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics, p. 16, n° 11.4.

nistère public compétent, sauf disposition législative en sens contraire⁴⁹. Les différents protocoles d'accord pourraient constituer les actes par lesquels le ministère public donnerait — ou non — son accord pour la communication aux communes et pour l'utilisation par les communes de données de nature judiciaire dans le cadre de l'enquête d'intégrité⁵⁰. Le collège des procureurs généraux serait bien inspiré d'adopter une circulaire qui reprendrait les modalités et les garanties minimales qui devraient être communes à tous ces protocoles d'accord⁵¹.

Le protocole d'accord pourra, enfin, contenir les modalités de la participation du procureur du Roi aux concertations de cas qui seraient mises en place par le bourgmestre sur la base de l'article 458ter du Code pénal⁵². Ce point sera abordé ultérieurement⁵³.

2 Les conditions auxquelles doit répondre l'enquête d'intégrité

8. Des conditions générales et des conditions particulières. — Le premier point a repris les conditions préalables à la mise en place d'enquêtes d'intégrité par les communes. Outre ces conditions préalables, les enquêtes d'intégrité doivent, *elles-mêmes*, répondre à certaines conditions. Ces conditions sont de deux ordres. Il existe des conditions que l'on peut qualifier de « générales » et auxquelles doivent répondre les enquêtes d'intégrité. Elles sont reprises à l'article 119ter, §§ 2 et 5, de la nouvelle loi communale. Il y a aussi des conditions propres aux traitements de données à caractère personnel qui sont générés par les enquêtes d'intégrité. Elles sont globalement reprises aux articles 119quater et 119sexies de la nouvelle loi communale. Elles ne seront pas exposées ici. L'accent sera mis sur les conditions générales.

9. Les conditions générales. — Il existe cinq conditions générales s'appliquant aux enquêtes d'intégrité menées par les communes.

Premièrement, une enquête d'intégrité ne peut être menée qu'à l'égard d'un établissement accessible au public⁵⁴. L'article 2, 8^o, de la loi du

15 janvier 2024 précitée le définit comme étant « tout lieu auquel d'autres personnes que le gestionnaire et les personnes qui y travaillent ont accès, soit parce qu'elles sont censées avoir habituellement accès à ce lieu, soit parce qu'elles y sont autorisées sans y avoir été invitées de façon individuelle ».

Deuxièmement, une enquête d'intégrité ne peut être discriminatoire⁵⁵. Comme nous l'avons déjà souligné, cela implique notamment que la commune mène des enquêtes d'intégrité à l'égard de *tous* les établissements accessibles au public qui relèvent des secteurs et des activités économiques que la commune a repris dans son ordonnance de police communale⁵⁶.

Troisièmement, une enquête d'intégrité doit être claire, explicite et objective⁵⁷. Selon les travaux préparatoires, cela implique que la commune ne puisse pas « porter un jugement d'opportunité sur la faisabilité de l'exploitation dans une perspective commerciale ». Ils ajoutent que « les résultats de cette enquête peuvent dès lors être uniquement utilisés en vue d'empêcher la criminalité déstabilisante ». Par ailleurs, ils soulignent que « le résultat de l'enquête d'intégrité doit donner une image globale de la personne concernée, et non refléter une situation momentanée »⁵⁸.

Quatrièmement, une enquête d'intégrité doit être réalisée de manière transparente⁵⁹. Aucune indication n'est donnée sur la façon d'apprécier le caractère transparent ou non d'une enquête d'intégrité, pas même dans les travaux préparatoires.

Cinquièmement, une enquête d'intégrité ne peut concerner que « les personnes qui sont ou seront chargées en droit ou en fait de l'exploitation des établissements accessibles au public qui appartiennent aux secteurs et/ou activités économiques tels que déterminés dans l'ordonnance de police communale »⁶⁰. Il peut s'agir tant de personnes physiques que de personnes morales⁶¹. Une enquête d'intégrité peut aussi être menée à l'égard d'autres personnes moyennant motivation. Ces personnes sont listées à l'article 119ter, § 5, alinéa 3, de la nouvelle loi communale. Le lecteur est invité à s'y référer. L'extension de l'enquête d'intégrité à l'égard de ces autres personnes doit être « fondée sur des faits ou des circonstances concrets, vérifiables, réellement existants, qui sont pertinents et ont été établis avec la diligence requise »⁶². Cette extension potentielle de l'enquête d'intégrité à d'autres personnes a été fortement critiquée par l'Autorité de protection des données⁶³ et

(49) Voy. COC, avis DA190013 du 17 juin 2019 relatif à un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale et portant création d'une Direction Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics, pp. 5-6, n^o 13 ; COC, avis DA200006 du 15 septembre 2020 relatif à la proposition de loi modifiant diverses dispositions concernant l'approche administrative et portant création d'une direction chargée de l'évaluation de l'intégrité des pouvoirs publics (DOC 55 1381/001), pp. 10-11, n^o 15 ; COC, avis DA220002 du 8 novembre 2022 relatif à un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics, pp. 16-17, n^o 11.4. Il tire cette conclusion de l'article 21bis du Code d'instruction criminelle, de l'article 1380 du Code judiciaire et de l'arrêt royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive, *M.B.*, 30 décembre 1950 (l'on suppose que le COC fait référence à l'article 125 de cet arrêt royal qui impose que toute expédition ou copie des actes d'instruction et de procédure ne peut être délivrée que moyennant une autorisation expresse du procureur général près la cour d'appel. Cet article a cependant été supprimé par l'article 43 de l'arrêt royal du 15 décembre 2019 fixant l'organisation des bureaux des

frais de justice de l'arrondissement, ainsi que la procédure d'attribution, de vérification, de paiement et de recouvrement des frais de justice en matière pénale et des frais assimilés, *M.B.*, 27 décembre 2019).

(50) Des anciennes moutures de la loi du 15 janvier 2024 précitée prévoyait explicitement qu'un protocole devait être conclu au sein du conseil zonal de sécurité « au sujet des enquêtes d'intégrité dans lesquels des données judiciaires peuvent être utilisées ». Ce protocole devait à tout le moins contenir « une description du champ d'application matériel et territorial, ainsi que les modalités de communication et d'utilisation des informations ». Voy. l'article 19 (119quater, § 1^{er}, alinéa 3, de la nouvelle loi communale) de la proposition de loi modifiant diverses dispositions concernant l'approche administrative et portant création d'une direction chargée de l'évaluation de l'intégrité des pouvoirs publics, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n^o 1381/1, p. 69. Voy. aussi l'article 19 (119quater, § 1^{er}, alinéa 3, de la nouvelle loi communale) de l'avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale et portant création d'une Direction d'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics et modifiant la nouvelle Loi communale, la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales et la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiants, psy-

chotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiants et psychotropes II, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n^o 3152/1, p. 525.

(51) Comme il l'a fait pour la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales précitée. Voy. la circulaire n^o 1/2006 du 2 juillet 2014 du Collège des procureurs généraux sur les sanctions administratives dans les communes, disponible sur <https://www.ommp.be/fr/savoir-plus/circulaires>.

(52) Article 119ter, § 6, alinéas 3 et 4, de la nouvelle loi communale.

(53) *Infra*, n^o 13.

(54) Article 119ter, § 2, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale.

(55) Article 119ter, § 2, alinéa 2, 1^o, de la nouvelle loi communale.

(56) Article 119ter, § 1^{er}, alinéa 3, de la nouvelle loi communale. Il s'agit d'un ajout pour répondre à une remarque de l'Autorité de protection des données selon laquelle il y aurait « un réel risque d'arbitraire et de discrimination et, par extension, d'une violation des libertés et droits fondamentaux de la personne concernée » s'il n'y avait pas d'obligation de réaliser une enquête à l'égard de *tous* les établissements concernés par l'ordonnance de police communale, au vu du « caractère très intrusif de l'enquête » (APD, avis n^o 133/2019 du 3 juillet 2019 concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale et portant création d'une Direction éva-

luation de l'intégrité pour les pouvoirs publics (CO-A-2019-129), p. 13, n^o 43). Comme le COC, l'on peut tout de même se questionner quant au caractère excessif que revêt pareille obligation justement au regard du caractère extrêmement intrusif de l'enquête d'intégrité sur le plan des libertés des individus, notamment la liberté d'entreprendre et le droit à la protection de la vie privée.

Sur ceci, voy. COC, avis DA220002 du 8 novembre 2022 relatif à un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics, p. 24, n^o 15.

(57) Article 119ter, § 2, alinéa 2, 2^o, de la nouvelle loi communale.

(58) *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n^o 3152/1, p. 54.

(59) Article 119ter, § 2, alinéa 2, 3^o, de la nouvelle loi communale.

(60) Article 119ter, § 5, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale.

(61) Article 119ter, § 5, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale.

(62) Article 119ter, § 3, alinéa 4, de la nouvelle loi communale.

(63) APD, avis n^o 245/2022 du 21 octobre 2022 concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics (CO-A-2022-248),

par l'Organe de contrôle de l'information policière⁶⁴. Tous les deux ont estimé que la disposition était rédigée en des termes trop larges en utilisant des notions trop floues laissant « une place trop importante à la subjectivité »⁶⁵.

Au demeurant, l'on rappellera les termes de l'article 119ter § 5, alinéa 5, de la nouvelle loi communale selon lesquels « en cas de circonstances factuelles modifiées concernant les personnes visées au présent paragraphe, la décision de mener une nouvelle enquête d'intégrité peut être prise ».

3 La procédure à suivre pour mener une enquête d'intégrité

10. Plan. — Outre des conditions à respecter, les autorités communales doivent suivre une procédure particulière lorsqu'elles entendent mener une enquête d'intégrité. Premièrement, il faut une décision du bourgmestre de lancer une enquête d'intégrité. Deuxièmement, l'enquête d'intégrité doit être menée endéans un délai de cinquante jours ouvrables. Troisièmement, l'enquête d'intégrité consiste en la consultation d'un certain nombre de banques de données ou d'autorités.

11. Une décision du bourgmestre. — L'article 119ter, § 2, alinéa 3, de la nouvelle loi communale dispose que « l'enquête d'intégrité est lancée et réalisée sur décision du bourgmestre, et sous son autorité et sa responsabilité ». En réalité, une enquête d'intégrité peut soit être initiée par une décision du bourgmestre, soit débiter à la demande d'une personne « qui souhaite lancer une nouvelle exploitation dans un secteur ou une activité économique déterminé par l'ordonnance de police communale »⁶⁶. Il revient, par la suite, au bourgmestre de désigner « les membres du personnel de la commune chargés de l'enquête d'intégrité »⁶⁷. Selon le COC, il ne peut s'agir de la police locale⁶⁸.

12. Un délai de cinquante jours. — Les membres du personnel de la commune désignés par le bourgmestre ont cinquante jours ouvrables⁶⁹ pour mener à bien l'enquête d'intégrité. Ce délai est prorogeable une fois pour une durée de trente jours ouvrables. Le point de départ du délai consiste au premier jour ouvrable suivant la décision du bourgmestre de lancer l'enquête d'intégrité⁷⁰. Prévue par l'avant-projet de loi, l'information de la personne concernée selon laquelle l'enquête d'intégrité menée à son encontre a débuté a été supprimée à la suite d'un avis de la section de législation du Conseil d'État. Cette dernière considérait que cette information pouvait, dans certaines cir-

constances, mettre à mal les prérogatives reconnues aux autorités judiciaires⁷¹.

La principale question qui se pose concernant ce délai est celle de sa nature. S'agit-il en effet d'un délai d'ordre ou d'un délai de rigueur⁷² ? Autrement dit, y a-t-il des conséquences qui sont attachées au dépassement du délai par les autorités communales ? Si le délai de cinquante jours est considéré comme un délai d'ordre, alors les autorités communales pourront toujours statuer, même au-delà de l'expiration du délai, sous réserve du principe général de droit du délai raisonnable. Si le délai de cinquante jours est considéré comme un délai de rigueur, alors les autorités communales ne pourront plus statuer au-delà du délai. Elles sont, dans ce cadre, dessaisies de leur compétence.

Afin de savoir si un délai constitue un délai d'ordre ou un délai de rigueur, « il convient », selon une jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, « de tenir compte de la volonté explicite ou implicite du pouvoir normatif qui peut ressortir de l'objet et de la formulation de l'échéance à respecter ». Elle ajoute que « le délai doit être considéré comme un délai d'ordre notamment s'il n'y a aucune indication sur la volonté du pouvoir normatif et si aucune conséquence n'est attachée à son dépassement ou s'il est prescrit dans l'intérêt de l'autorité »⁷³.

En l'espèce, aucune conséquence n'est attachée au dépassement du délai par la loi du 15 janvier 2024 précitée. Concernant la « volonté du pouvoir normatif », ce dernier a précisé, lors des travaux préparatoires, que « les délais dont question sont des délais d'ordre. Par conséquent, si une enquête d'intégrité dans le cadre d'une demande de permis (communal) n'a pas été achevée dans le délai prévu à cet effet, le permis est réputé ne pas avoir été accordé. Dans ce cas, la personne concernée est libre d'épuiser les possibilités procédurales prévues, entre autres, à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Les enquêtes d'intégrité menées à l'égard d'exploitations ou d'implantations déjà titulaires d'un permis ou non soumises à une obligation de permis, qui ne sont pas achevées dans le délai prévu à cet effet, ne peuvent conduire à la suspension ou à l'abrogation du permis, ni à la fermeture de l'établissement »⁷⁴.

13. Une consultation de banques de données et d'autorités. — L'enquête d'intégrité intègre en réalité trois composantes.

Premièrement, les autorités communales peuvent consulter des banques de données et des autorités⁷⁵. Concernant les banques de données, sont mentionnés le registre central des enquêtes d'intégrité⁷⁶, les bases de données communales, le casier judiciaire⁷⁷, les bases de données accessibles au public y compris les données rendues publiques sur les réseaux sociaux⁷⁸. Quant aux autorités, la commune

pp. 19-22, n°s 40-46.

(64) COC, avis DA220002 du 8 novembre 2022 relatif à un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics, pp. 26-27, n°s 17 et 17.1.

(65) Spécialement APD, avis n° 245/2022 du 21 octobre 2022 concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics (CO-A-2022-248), p. 21, n° 45.

(66) Article 119ter, § 14, de la nouvelle loi communale.

(67) Article 119ter, § 3, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale. Il poursuit en ces termes : « sous réserve de dispositions contraires, ces membres du personnel sont tenus au secret professionnel visé à l'article 458 du Code pénal pour les actes qu'ils accomplissent dans le cadre de l'enquête d'intégrité ». Le « sous réserve de dispositions contraires » vise notamment

l'article 29, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle « à savoir l'obligation générale pour les fonctionnaires d'informer sur-le-champ les autorités judiciaires s'ils acquièrent la connaissance d'un crime ou d'un délit dans l'exercice de leurs fonctions » ou encore les exceptions contenues à l'article 458 lui-même, « à savoir le témoignage en justice ou devant une commission d'enquête parlementaire ». Voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/1, p. 50.

(68) Voy. COC, avis DA220002 du 8 novembre 2022 relatif à un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics, p. 25 et p. 26, n° 16. Voy. aussi COC, avis DA200006 du 15 septembre 2020 relatif à la proposition de loi modifiant diverses dispositions concernant l'approche administrative et portant création d'une direction chargée de l'évaluation de l'intégrité des pouvoirs publics (DOC 55 1381/001), p. 17, n° 25.

(69) L'article 2, 10^o de la loi du 15 janvier 2024 précitée définit le

jour ouvrable comme suit : « tous les jours, sauf les samedis, dimanches et jours fériés ». Le régime est donc ici aligné sur celui du nouveau Code civil, spécialement son article 1.7, § 3, alinéa 2. Sur la question en droit administratif, voy. M. NIHOUL, « Le samedi est-il encore un jour ouvrable en droit administratif ? », *J.L.M.B.*, 2024/16, pp. 703-710.

(70) Article 119ter, § 4, de la nouvelle loi communale tel que modifié par *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/2, amendement n° 5, p. 9.

(71) Voy. l'avis du Conseil d'État n° 72.195/2/AG du 12 décembre 2022 sur un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics, pp. 24-25, n° 39.

(72) Sur la question, voy. notamment : P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2022, v^o « délai », pp. 258-260 ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e éd., Bruxelles Larcier, 2022, pp. 340-342 ; M. PÂQUES avec la coll. de S. CHARLIER et J. HUBERT, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2024,

pp. 759-761.

(73) C.E., 24 octobre 2023, n° 257.721. Voy. aussi : C.E., 9 mars 2017, *Stark*, n° 237.597 ; C.E., 3 octobre 2022, *Schlumpf*, n° 254.649.

(74) *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/1, p. 51.

(75) Voy. l'article 119ter, § 6, alinéa 1^{er}, et l'article 119quater, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale.

(76) À savoir un registre dont la gestion et le développement relèvent des missions de la DEIPP. Ce registre reprend l'ensemble des décisions de refus de délivrance, d'abrogation ou de suspension d'un permis d'implantation ou d'exploitation ainsi que l'ensemble des décisions de fermeture d'un établissement adoptées par toutes les communes du Royaume. Voy. l'article 7 et les articles 10 à 18 de la loi du 15 janvier 2024 précitée.

(77) Conformément aux articles 595 et 596 du Code d'instruction criminelle.

(78) Sur ce point, voy. APD, avis n° 245/2022 du 21 octobre 2022 concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et

peut demander et recevoir un avis de la police locale ; elle peut consulter ses propres services ; elle peut consulter le « CIEAR »⁷⁹ ; elle peut consulter les autorités judiciaires conformément au protocole d'accord conclu avec le procureur du Roi⁸⁰.

Deuxièmement, le bourgmestre peut organiser une concertation de cas au sens de l'article 458ter du Code pénal⁸¹. L'article 458ter instaure une cause de justification objective⁸² qui permet aux dépositaires de secrets professionnels de partager ces secrets au sein d'une structure de concertation sans risque de condamnation sur une prétendue violation de l'article 458 du Code pénal incriminant la révélation de secrets professionnels. Pour pouvoir bénéficier de l'article 458ter du Code pénal, il faut normalement respecter scrupuleusement les conditions prévues par cette disposition⁸³. Dans le cadre de l'article 119ter de la nouvelle loi communale, la concertation de cas ne peut être organisée que pour « empêcher les délits commis dans le cadre d'une organisation criminelle ». Les participants sont déterminés par le bourgmestre en fonction des nécessités concrètes. Le procureur du Roi peut y participer. Les modalités de la participation ne sont pas prévues par le nouvel article 119ter de la nouvelle loi communale. Les modalités applicables spécialement à la participation du procureur du Roi pourraient être précisées dans le protocole d'accord qu'il doit conclure avec les communes⁸⁴.

Troisièmement, si les informations issues des consultations et concertations mentionnées au premier et au deuxième « montrent qu'un complément d'enquête est nécessaire, un avis peut être demandé à la DEIPP »⁸⁵. Demander cet avis est une formalité *obligatoire* lorsque le collège des bourgmestre et échevins entend refuser, suspendre ou abroger un permis d'implantation ou un permis d'exploitation ou fermer un établissement accessible au public⁸⁶.

4 Les conséquences de l'enquête d'intégrité

14. Plan. — Une fois que l'enquête d'intégrité est clôturée, des conséquences peuvent être tirées qui seront fonction des résultats issus de l'enquête d'intégrité. Ce point nécessite que l'on revienne sur les résultats attendus de l'enquête d'intégrité, sur la notion de « risque sérieux démontrable » ou d'« indices sérieux », sur la notion de « faits punissables », sur les décisions pouvant faire suite à une enquête d'intégrité et sur la mise en œuvre de ces décisions.

15. Les résultats de l'enquête d'intégrité. — Pour pouvoir justifier l'adoption d'une décision de refus de délivrance, d'abrogation ou de suspension d'un permis d'implantation ou d'exploitation ou la fermeture d'un établissement, certains résultats doivent ressortir de l'enquête d'intégrité menée par la commune. Ces résultats peuvent être de trois ordres⁸⁷.

portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics (CO-A-2022-248), pp. 34-35, n° 89-94.

(79) *Supra*, n° 1.

(80) *Supra*, n° 7.

(81) Article 119ter, § 6, alinéas 3 et 4, de la nouvelle loi communale. Sur l'article 458ter du Code pénal, voy. parmi d'autres : F. XAVIER, « L'accroissement du rôle du bourgmestre dans les matières liées à la sécurité, spécialement en ce qui concerne le radicalisme, l'extrémisme violent et le terrorisme », *Rev. dr. com.*, 2021/2, p. 3-21, spéc. pp. 11-14.

(82) « La cause de justification a pour effet d'enlever au comportement incriminé tout caractère illicite ; il n'y a plus d'infraction. En raison de l'existence de la cause de justification, le comportement litigieux a été adopté par l'agent conformément à la loi, et non plus en violation de celle-ci » (T. MOREAU et D. VANDERMEERSCH, *Éléments de droit pénal*, 4^e éd.,

Bruxelles, la Charte, 2022, pp. 105-106). Voy. la proposition de loi relative à la concertation de cas organisée entre dépositaires d'un secret professionnel, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 1910/1, p. 15 ; le projet de loi portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2259/1, p. 219 ; la circulaire n° COL 04/2018 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel du 15 mars 2018 portant sur la concertation de cas et le secret professionnel, p. 10, disponible sur <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/circulaires>.

(83) Ce qu'est loin de remplir l'article 119ter de la nouvelle loi communale. Voy. les critiques de l'APD, avis n° 245/2022 du 21 octobre 2022 concernant un

Premièrement, il peut apparaître, à la suite de l'enquête d'intégrité, « qu'il existe un risque sérieux démontrable, basé sur des faits ou circonstances, que l'établissement sera exploité pour tirer un avantage, financier ou non, de faits punissables commis antérieurement ».

Deuxièmement, il peut apparaître, à la suite de l'enquête d'intégrité, « qu'il existe un risque sérieux démontrable, basé sur des faits ou circonstances, que l'établissement sera exploité pour commettre des faits punissables ».

Troisièmement, il peut apparaître, à la suite de l'enquête d'intégrité, « qu'il existe des indices sérieux que des faits punissables ont été commis pour exploiter l'établissement ».

Si l'une de ces trois hypothèses est rencontrée⁸⁸, le collège des bourgmestre et échevins pourra refuser la délivrance, abroger ou suspendre le permis d'implantation ou d'exploitation ou fermer l'établissement concerné.

Si aucune de ces hypothèses n'est rencontrée, le collège des bourgmestre et échevins ne peut pas adopter une décision de refus de délivrance, d'abrogation ou de suspension d'un permis d'implantation ou d'exploitation ou une décision de fermeture de l'établissement concerné par l'enquête d'intégrité. Ici, deux situations doivent être envisagées.

Soit l'établissement soumis à enquête d'intégrité était déjà ouvert — il peut en effet relever d'un secteur économique qui n'est pas soumis à un permis d'implantation ou d'exploitation ou il a pu, par le passé, obtenir un permis d'implantation ou d'exploitation —, l'établissement pourra poursuivre ses activités à défaut pour la commune de pouvoir adopter une décision d'abrogation ou de suspension du permis ou une décision de fermeture de l'établissement sur la base de l'article 119ter de la nouvelle loi communale.

Soit l'établissement n'était pas encore ouvert — car l'établissement relève d'un secteur économique soumis à un permis d'implantation ou d'exploitation et que l'on se situe au stade de la demande du permis d'implantation ou d'exploitation —, l'autorité ne pourra pas refuser la délivrance d'un tel permis à défaut de se trouver dans l'une des hypothèses visées par l'article 119ter, § 10, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale. Selon nous, les autorités communales *devront* dès lors octroyer le permis à la personne ayant introduit la demande de permis d'implantation ou d'exploitation. Autrement dit, les autorités communales ont, dans cette hypothèse, une compétence liée⁸⁹.

16. Le « risque sérieux démontrable » ou les « indices sérieux ». — L'article 119ter, § 10, de la nouvelle loi communale donne des indications pour apprécier l'existence d'un « risque sérieux démontrable » ou l'existence d'« indices sérieux ».

Tout d'abord, le « risque sérieux démontrable » ou les « indices sérieux » doivent être fondés « sur des faits ou des circonstances concrets, vérifiables, réellement existants, qui sont pertinents et établis avec la diligence requise »⁹⁰.

avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics (CO-A-2022-248), p. 37, n° 99 et du COC, avis DA220002 du 8 novembre 2022 relatif à un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics, pp. 28-29, n° 17.3-17.3.3.

(84) *Supra*, n° 7.

(85) Article 119ter, § 7, de la nouvelle loi communale. Pour plus de détails sur cet avis, voy. les articles 19 à 29 de la loi du 15 janvier 2024 précitée. Il n'est pas possible d'expliquer plus précisément ce point dans le cadre de cette contribution.

(86) Article 119ter, § 7, de la nouvelle loi communale.

(87) Article 119ter, § 10, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale. L'on précisera que, comme les membres qui mènent l'enquête d'intégrité, le collège des bourgmestre et échevins est, lui aussi, soumis au secret professionnel, mais seulement concernant les résultats de l'enquête d'intégrité (article 119ter, § 3, alinéa 2, de la nouvelle loi communale). *Supra*, n.b.p. n° 67.

(88) Il ne s'agit pas de conditions cumulatives. Il suffit que l'une des hypothèses soit rencontrée pour justifier l'adoption d'une mesure sur la base de l'article 119ter de la nouvelle loi communale.

(89) Sur cette notion, voy. M. PÂQUES avec la coll. de S. CHARLIER et J. HUBERT, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2024, pp. 737-740. La compétence est liée ici quant à l'objet de l'acte, les autorités communales ne pouvant prendre qu'une et une seule décision, à savoir la délivrance du permis.

(90) Article 119ter, § 10, alinéa 2, de

Ensuite, pour apprécier l'existence d'un « risque sérieux démontrable » ou l'existence d'« indices sérieux », le collège des bourgmestre et échevins doit tenir compte de trois éléments. Il s'agit de la gravité des faits (1), de la mesure dans laquelle les faits punissables sont liés au secteur ou à l'activité économique en question⁹¹ (2) et de l'importance des avantages acquis ou à acquérir (3)⁹².

Les notions d'« indices sérieux » ou de « risques sérieux » ne sont pas nouvelles en droit administratif. Plusieurs dispositifs issus de diverses polices administratives octroient déjà à des autorités administratives des compétences fondées sur la démonstration de *simples* « indices sérieux » ou d'un simple « risque »⁹³. Le bourgmestre peut, ainsi, fermer des établissements sur la base d'indices sérieux montrant qu'il existe un lien entre l'établissement et des faits de trafic ou de traite des êtres humains⁹⁴, des faits de terrorisme⁹⁵ ou des activités illégales se rapportant aux stupéfiants⁹⁶. De même, le ministre de l'Intérieur peut refuser de délivrer, suspendre ou retirer une carte d'identification d'agent de gardiennage si l'intéressé ne répond pas à certaines conditions de sécurité parmi lesquelles l'on compte l'« absence de liens suspects avec le milieu criminel »⁹⁷ et l'absence de « risques pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou pour l'ordre public »⁹⁸. La jurisprudence rendue par le Conseil d'État sur ces différents dispositifs permettra d'éclairer ce qui est attendu comme éléments pour attester l'existence de simples, mais néanmoins véritables, « indices sérieux » ou « risques sérieux »⁹⁹.

Pour ce qui nous concerne, l'existence de condamnations pénales préalables qui ont un lien avec l'activité économique de l'établissement concerné reste le moyen le plus sûr d'établir l'existence du risque, même si ce n'est pas la seule voie possible¹⁰⁰. À titre d'exemple, nous pouvons mentionner le fait que l'exploitant d'un futur café ait déjà été condamné au préalable pour des faits de blanchiment de capitaux au sein d'un autre établissement Horeca. Les travaux préparatoires, pour leur part, mentionnent cette hypothèse : « Le fait que l'exploitant soit [...] connu pour avoir bénéficié pendant plusieurs années d'une aide sociale mais qu'en un court laps de temps, il a amassé une grosse somme d'argent pour ouvrir un commerce, soulève des questions quant à l'origine de ces fonds et à la manière dont la continuité de l'établissement peut être garantie au moyen de fonds propres »¹⁰¹.

17. Les « faits punissables ». — L'article 119ter, § 10, alinéa 5, de la nouvelle loi communale définit les « faits punissables » susceptibles

de justifier une décision de refus de délivrance, d'abrogation ou de suspension d'un permis d'implantation ou d'exploitation ou une décision de fermeture d'un établissement.

Il faut une participation — au sens du chapitre VII du Code pénal¹⁰² — à l'une des trente-trois catégories d'infractions listées par la disposition. Ces infractions sont très hétéroclites. Elles vont de la participation à la commission d'une infraction terroriste au sens de l'article 137 du Code pénal à la fraude fiscale ou à la fraude sociale en passant par le recèlement, la criminalité organisée, le trafic de stupéfiants, le trafic et la traite des êtres humains, la criminalité environnementale, le vol, la fraude informatique, la criminalité alimentaire et dans le secteur des médicaments ou encore le viol¹⁰³.

La liste n'a cessé d'être étendue au cours de l'élaboration des différents avant-projets ou proposition de loi. Cette liste a été très fortement critiquée par les différentes autorités de protection des données et par la section de législation du Conseil d'État. Il n'est pas possible de s'attarder ici sur ces critiques. La seule question que l'on se posera est celle de savoir si, en plus de la participation à l'une des infractions listées par la disposition, il faut remplir d'autres conditions.

Ainsi, faut-il démontrer, en plus de la participation à l'une des infractions mentionnées à l'article 119ter, § 10, alinéa 5, de la nouvelle loi communale, que l'infraction est grave ou commise de façon organisée ? À notre sens, la réponse est négative¹⁰⁴, sauf lorsque le texte l'exige expressément¹⁰⁵.

Faut-il, par ailleurs, démontrer que les faits punissables s'inscrivent dans de la « criminalité déstabilisante » au sens de l'article 2, 6°, de la loi du 15 janvier 2024 précitée ? Selon l'Autorité de protection des données et le COC, la réponse est affirmative¹⁰⁶. Pourtant, il semble que cela ne soit pas le cas. En effet, rien dans le texte même de l'article 119ter de la nouvelle loi communale n'impose une telle lecture. La notion de « criminalité déstabilisante » est utile afin de déterminer les secteurs et activités économiques qui sont *perméables* à cette criminalité et de ce fait peuvent être intégrés dans l'ordonnance de police communale afin de les soumettre à enquêtes d'intégrité¹⁰⁷. L'article 119ter de la nouvelle loi communale n'impose en revanche pas du tout que les faits punissables *en eux-mêmes* s'inscrivent dans de la « criminalité déstabilisante ». Affirmer le contraire aboutirait à ajouter une condition qui n'est pas prévue par le texte de l'article 119ter de la nouvelle loi communale.

la nouvelle loi communale. Ces exigences sont identiques à celles permettant d'étendre le champ d'application *ratione personae* de l'enquête d'intégrité à d'autres personnes que celles qui sont ou seront chargées en droit ou en fait de l'exploitation des établissements concernés par les enquêtes d'intégrité. *Supra*, n° 9.

(91) L'article 119ter, § 10, alinéa 4, de la nouvelle loi communale donne des éléments pour apprécier spécifiquement cette condition. Le lecteur est invité à s'y référer.

(92) Sur la question, voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/1, pp. 57-58.

(93) C'est d'ailleurs le propre de toute police administrative au vu de leur caractère essentiellement préventif. Sur la question, voy. M. PÂQUES, « Droit administratif et risque », *Liber amicorum Hubert Bocken* : *Dare la luce*, Bruges, la Charte, 2009, pp. 607-619, spéc. p. 610 ; M. PÂQUES avec la coll. de S. CHARLIER et J. HUBERT, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2024, pp. 589-591.

(94) Article 134quinquies de la nouvelle loi communale. Pour la jurisprudence rendue sur cet article, *infra*, n.b.p. n° 110.

(95) Article 134septies de la nouvelle loi communale.

(96) Article 9bis de la loi du 24 février 1921 précitée. Pour la jurisprudence rendue sur cet article, voy. M. BOES, « Sluiting van inrichting

gen op grond van artikel 9bis Drugswet : wat moet de burgemeester motiveren en hoe moet hij de betrokkenen horen ? », *Vigiles*, 2009/5, pp. 229-231 ; J. NOVAK, « Artikel 9bis Drugswet : een roesmiddel voor de burgemeester », note sous C.E., 24 octobre 2008, n° 187.355, *T. Gem.*, 2009/4, p. 247-254 ; G. GEUDENS, « Artikel 9bis Drugswet : een situering, analyse en evaluatie aan de hand van de rechtspraak », *T. Gem.*, 2017/1, pp. 6-22 et *T. straf.*, 2017/3, pp. 165-181 ; C. GUILLAIN, *Stupéfiants*, Bruxelles, Larcier, 2023, pp. 329-333.

(97) Nous soulignons.

(98) Nous soulignons. Voy. la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, *M.B.*, 31 octobre 2017, not. l'article 64, 4° et 6°. D'autres polices peuvent aussi être mentionnées, telles la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, *M.B.*, 2 octobre 1991, not. l'article 3, § 1^{er}, 3°, la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes, *M.B.*, 9 juin 2006 ou encore la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980 qui permet l'adoption d'une panoplie de mesures fondées sur la base de considérations ou de *raisons*, de *raisons graves* ou de *raisons impérieuses* de

tranquillité publique, d'ordre public ou de sécurité nationale.

(99) Sur la question, voy. F. XAVIER, « La fermeture par le bourgmestre des établissements suspects d'abriter des activités terroristes », *C.D.P.K.*, 2018/1, pp. 22-50, spéc. pp. 35-37 ; F. XAVIER, « L'accroissement du rôle du bourgmestre dans les matières liées à la sécurité, spécialement en ce qui concerne le radicalisme, l'extrême violence et le terrorisme », *Rev. dr. com.*, 2021/2, pp. 3-21, spéc. p. 17.

(100) *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/1, p. 57.

(101) *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/1, p. 57.

(102) Article 119ter, § 10, alinéa 6 de la nouvelle loi communale. Sur ce point, voy. COC, avis DA220002 du 8 novembre 2022 relatif à un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics, p. 11, n° 9.2.4.

(103) Pour la liste complète, voy. l'article 119ter, § 10, alinéa 5, de la nouvelle loi communale.

(104) Dans le même sens, mais avec une critique : APD, avis n° 245/2022 du 21 octobre 2022 concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant créa-

tion d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics (CO-A-2022-248), p. 10, n° 17, pp. 17-18, n°s 34-35.

(105) Ce qui est le cas, par exemple, pour la fraude fiscale dite « grave » ou pour la fraude sociale « grave ». N'oublions pas que, de toute façon, il est tenu compte de la gravité des faits lors de l'appréciation relative à l'existence d'un « risque sérieux démontrable » ou d'un « indice sérieux » (article 119ter, § 10, alinéa 3, de la nouvelle loi communale). *Supra*, n° 16.

(106) APD, avis n° 245/2022 du 21 octobre 2022 concernant un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics (CO-A-2022-248), pp. 16-17, n° 33 ; COC, avis DA220002 du 8 novembre 2022 relatif à un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics, p. 6, n° 9.2.2 et p. 11, n° 9.3.

(107) Article 119ter, § 1^{er}, de la nouvelle loi communale. *Supra*, n° 6.

Faut-il, enfin, démontrer que les faits punissables occasionnent ou risquent d'occasionner un trouble à l'ordre public matériel¹⁰⁸ ? À notre sens, la réponse est, à nouveau, négative¹⁰⁹. Rien, dans l'article 119ter de la nouvelle loi communale, n'impose un trouble ou un risque de trouble à l'ordre public matériel pour pouvoir justifier une décision de refus de délivrance, d'abrogation ou de suspension d'un permis d'implantation ou d'exploitation ou une décision de fermeture d'un établissement¹¹⁰. Affirmer le contraire aboutirait, à nouveau, à ajouter une condition non prévue par le texte¹¹¹.

18. Les décisions. — Les décisions pouvant être adoptées ont déjà été spécifiées plus haut. Il s'agit, soit d'un refus de délivrance, d'une abrogation ou d'une suspension pour une durée maximale de six mois¹¹² lorsque l'établissement ou l'exploitation est soumis par le conseil communal¹¹³ à un permis d'implantation ou d'exploitation¹¹⁴, soit d'une fermeture de l'établissement accessible au public lorsque l'implantation ou l'exploitation n'est pas soumise par le conseil communal à un permis d'implantation ou d'exploitation¹¹⁵.

Dans les deux cas, la procédure est la même. Elle se divise en cinq points. Premièrement, il faut une proposition de décision qui est émise par le bourgmestre¹¹⁶. Deuxièmement, il est nécessaire d'auditionner la personne concernée ou son conseil, que ce soit par écrit ou oralement¹¹⁷. Troisièmement, le collège des bourgmestre et échevins peut adopter la décision dont question en respectant, bien évidemment, le

principe de proportionnalité¹¹⁸. Sa décision doit être motivée¹¹⁹. Quatrièmement, la personne concernée est informée par envoi recommandé ou contre accusé de réception de la décision¹²⁰. Cinquièmement, la décision motivée doit être transmise dans les meilleurs délais à la DEIPP et aux autorités judiciaires¹²¹.

19. La mise en œuvre des décisions. — La décision, lorsqu'elle a été adoptée par le collège des bourgmestre et échevins, ne peut pas être mise en œuvre immédiatement. Sa mise en œuvre est en effet soumise à un délai d'attente de quinze jours *calendriers*¹²². Ce délai de quinze jours commence à courir le lendemain de la date de notification de la décision à la personne concernée¹²³.

L'article 119ter, § 11, alinéas 2 à 5, de la nouvelle loi communale prévoit un mécanisme comparable à celui existant dans le domaine des marchés publics et des concessions¹²⁴. Ainsi, l'introduction d'une demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence endéans ce délai de quinze jours a pour effet que la décision du collège des bourgmestre et échevins ne peut pas être mise en œuvre avant que l'instance de recours n'ait statué sur la demande de suspension¹²⁵. L'auteur de la demande doit en avvertir le collège des bourgmestre et échevins endéans le délai de quinze jours¹²⁶. L'interdiction de mettre en œuvre la décision ne bénéficie, par ailleurs, qu'au seul auteur de la demande de suspension introduite endéans le délai de quinze jours¹²⁷. La décision pourra être mise en œuvre, soit au terme du délai

(108) Au sens de la police administrative générale, soit composée uniquement de la salubrité publique, de la sécurité publique et de la tranquillité publique, à l'exclusion de toute autre chose et spécialement d'une composante morale.

(109) Les travaux préparatoires sont loin d'être clairs sur la question. Voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/1, pp. 5, 14, 17 et 59.

(110) Une solution identique a été retenue pour les articles 134quinquies et 134septies de la nouvelle loi communale. Ces dispositions permettent aux bourgmestres de fermer des établissements lorsqu'il existe des indices sérieux selon lesquels se déroulent, au sein de ceux-ci, respectivement, des faits de traite ou de trafic des êtres humains ou des faits constitutifs de l'une des infractions terroristes. La doctrine flamande a souligné que ces articles n'établissent aucun lien formel avec l'ordre public matériel. Selon cette doctrine, il n'est dès lors pas nécessaire de prouver une atteinte ou un risque d'atteinte à cet ordre public matériel. Voy. D. VAN DAELE, « De gemeentelijke aanpak van mensenhandel en mensensmokkel : een analyse van het nieuwe artikel 134quinquies van de Nieuwe Gemeentewet », *N.C.*, 2013/4, pp. 286-298, spéc. p. 289 ; G. GEUDENS, « Enkele kanttekeningen bij de fragmentering van het gewapend bestuursrecht », note sous C.E., 16 juin 2015, *Memetoglou*, n° 231.621, *T. Gem.*, 2017/1, pp. 42-46, spéc. pp. 43 et 44 ; D. VAN DAELE, « De bestuurlijke sluiting van inrichtingen in geval van terroristische activiteiten : een analyse van het nieuwe artikel 134septies van de Nieuwe Gemeentewet », *R.W.*, 2017-2018/15, pp. 563-574, spéc. p. 567. Sur l'article 134quinquies de la nouvelle loi communale, voy. aussi G. GEUDENS, « Burgemeester mag inrichtingen sluiten op grond van mensenhandel en -smokkel », *Juristenkrant*, 2011/240, p. 6 ; P. PIETERS, « De sluiting van een inrichting door de burgemeester wegens mensenhandel of mensensmokkel : slordige wetgeving of versterkt bestuur ? », *Vigiles*, 2014/

4-5, pp. 245-251 ; G. GEUDENS, « Enkele kanttekeningen bij de bepaling van de duur van de sluitingsmaatregel ex artikel 134quinquies Nieuwe Gemeentewet », note sous C.E., 12 janvier 2017, *Anaba*, n° 237.025, *T. Gem.*, 2018/2, pp. 161-167 ; D. VAN DAELE et S. BOLLENS, *De bestuurlijke aanpak van mensenhandel in België en Nederland : Rechtsvergelijkend onderzoek naar de informatiepositie van het lokaal bestuur*, Antvers, Intersentia, 2019 ; P. TERSAGO, « De bestuurlijke politimaatregel en een strafrechtelijk onderzoek als gezamenlijk spervuur in de strijd tegen mensenhandel », note sous C.E., 2 avril 2021, *b.v.b.a. Cims*, n° 250.296, *Politie & Recht*, 2023/3, pp. 133-139.

(111) Sur la question, voy. l'avis du Conseil d'État n° 72.195/2/AG du 12 décembre 2022 sur un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics, pp. 8-11, n° 12-16. Ce point peut être discuté sous l'angle des règles répartitrices de compétences, spécialement concernant la criminalité environnementale. Comme cela a été précisé, nous n'abordons cependant pas l'article 119ter de la nouvelle loi communale sous cet angle.

(112) Il est indiqué à l'article 119ter, § 8, alinéa 2, de la nouvelle loi communale qu'« en cas de suspension, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal définit les conditions permettant d'annuler la suspension ». Le verbe « annuler » est impropre ici. Il eût été préférable d'utiliser le verbe « lever ».

(113) Seuls sont visés les établissements qui sont soumis à un permis par le conseil communal. Il est ainsi indiqué dans les travaux préparatoires que la compétence du collège des bourgmestre et échevins ne peut être mobilisée qu'à l'égard « des régimes d'autorisation instaurés par le conseil communal et donc pas des régimes d'autorisation instaurés par les communautés ou les régions, si bien qu'aucun problème ne se pose

du point de vue de la répartition des compétences ». Voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/1, p. 54.

(114) Article 119ter, § 8, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale.

(115) Article 119ter, § 9, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale. Rien n'est indiqué quant au temps que peut durer la fermeture de l'établissement. L'imagination est donc au pouvoir, la fermeture devant cependant respecter le principe de proportionnalité. Par ailleurs, l'article 119ter, § 12, de la nouvelle loi communale prévoit explicitement que le collège des bourgmestre et échevins « retire sa décision de refus, suspension ou abrogation du permis d'implantation ou d'exploitation ou de fermeture de l'établissement sur la base de l'enquête d'intégrité lorsque sont apportés de nouveaux éléments desquels il ressort que les faits sur lesquels la décision est basée, ne sont pas établis ou ne sont plus valables ou pertinents ». Suivant les circonstances en réalité, il nous semble que le collège des bourgmestre et échevins pourra procéder au retrait de sa décision s'il se rend compte que les faits sur lesquels il s'est basé ne sont en réalité pas établis ou à l'abrogation de sa décision si les faits sur lesquels il s'est basé ne sont plus valables ou pertinents. Sur cette disposition, voy. l'avis du Conseil d'État n° 72.195/2/AG du 12 décembre 2022 sur un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics, pp. 17-18, n° 30.

(116) Article 119ter, § 8, alinéa 1^{er}, et article 119ter, § 9, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale.

(117) Sauf « lorsque la personne concernée ne s'est pas présentée, après y avoir été invitée par envoi recommandé ou contre accusé de réception, et qu'elle n'a pas présenté de motifs valables pour son absence ou son empêchement ». Voy. l'article 119ter, § 13, de la nouvelle loi communale.

(118) Voy. sur ce point l'avis du Conseil d'État n° 66.209/2 du 20 juin

2019 sur un avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale et portant création d'une Direction d'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics et modifiant la nouvelle loi communale, la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales et la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiants, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes, p. 8. Voy. aussi *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3152/1, p. 57.

(119) Cette exigence est expressément prévue par l'article 119ter, § 8, alinéa 1^{er}, et par l'article 119ter, § 9, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale sans autre précision. L'on ne sait donc pas s'il s'agit d'une obligation de motivation au sens matériel du terme (ou interne) ou au sens formel. De toute façon, il ne fait aucun doute que ces décisions entrent dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs précitée et sont par ailleurs soumises au principe général de droit de la motivation interne.

(120) À laquelle est annexé, le cas échéant, l'avis rendu par la DEIPP (*supra*, n° 13). Voy. l'article 119ter, § 8, alinéa 3, et l'article 119ter, § 9, alinéa 2, de la nouvelle loi communale.

(121) Article 119ter, § 8, alinéa 4, et article 119ter, § 9, alinéa 3, de la nouvelle loi communale. Voy. aussi l'article 10, alinéa 2, de la loi du 15 janvier 2024 précitée.

(122) Et non quinze jours *ouvrables*.

(123) Article 119ter, § 11, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale.

(124) Article 11 de la loi du 17 juillet 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions, *M.B.*, 21 juin 2013.

(125) Article 119ter, § 11, alinéa 2, de la nouvelle loi communale.

(126) Article 119ter, § 11, alinéa 3, de la nouvelle loi communale.

(127) Article 119ter, § 11, alinéa 5,

de quinze jours « lorsqu'aucune demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence n'a été introduite dans le délai précité, soit lorsque l'instance de recours a statué sur la demande de suspension »¹²⁸. Même si cela va sans le dire, l'instance de recours dont il est question ici est bien la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Il eut été préférable de l'indiquer expressément dans le texte pour éviter toute confusion¹²⁹.

Conclusion

20. Conclusion. — Il aura fallu trois Premiers ministres, trois ministres de l'Intérieur et trois ministres de la Justice ainsi que près de six années pour mener à son terme l'adoption de cette nouvelle loi du 15 janvier 2024 relative à l'approche administrative communale précitée¹³⁰.

Le temps ainsi que les nombreux avis remis auraient dû permettre l'adoption d'une loi d'une relativement bonne facture sur le plan de la légistique formelle ainsi que sur celui du respect des principes notamment du droit administratif. Notre brève contribution, focalisée principalement sur un article de la loi — l'article 35 qui rétablit l'article 119ter de la nouvelle loi communale — a cependant montré qu'il n'en était rien.

Ainsi, certains mécanismes mis en place ne sont pas explicités par le texte ou par les travaux préparatoires. L'on pense par exemple au protocole d'accord qui doit être conclu entre le procureur du Roi et les autorités communales. L'on pense aussi aux conséquences d'une enquête d'intégrité positive sur une demande de permis d'implantation ou d'exploitation, seule la décision de refus et non la délivrance elle-même étant envisagée par le texte. La mise en œuvre d'autres éléments de la loi appelle de nombreuses questions pour lesquelles les travaux préparatoires n'apportent pas toujours de réponses claires. Cela a été démontré, par exemple, pour les faits punissables où la question de sa-

voir si des conditions autres que la participation à l'une des infractions énumérées par l'article 119ter, § 10, alinéa 5, de la nouvelle loi communale étaient requises.

En réalité, seules l'application concrète qui sera faite de la loi par les communes et la jurisprudence qui sera rendue par le Conseil d'État dans le contentieux de la suspension d'extrême urgence permettront de répondre aux différentes questions qui ont été soulevées dans cette contribution. Cependant, il pourrait s'écouler un certain temps avant que les communes belges ne se saisissent des nouvelles possibilités offertes par la loi du 15 janvier 2024 précitée. Comme explicité précédemment, le dispositif est, en effet, extrêmement technique et la procédure qu'il convient de suivre est éminemment complexe. Il semble d'ailleurs nécessaire que le ministère de l'Intérieur ou la DEIPP organise, au préalable, une phase d'informations à destination des communes et de formation du personnel communal. Néanmoins, ces éléments ne devraient pas constituer des obstacles insurmontables à l'application de la loi, à tout le moins pour les communes d'une certaine taille¹³¹. À titre d'exemple, bien que le dispositif néerlandais soit aussi complexe que le belge, il est désormais largement appliqué aux Pays-Bas, même si une période de plusieurs années a été nécessaire avant qu'il ne soit véritablement opérationnel¹³².

En définitive, cette contribution, loin de répondre à toutes les questions soulevées par le texte, entendait principalement ordonner les différentes conditions à remplir ainsi que la procédure à suivre lorsque les communes envisagent de soumettre certains secteurs ou activités économiques à des enquêtes d'intégrité. Il est espéré que le lecteur puisse mieux se repérer dans les dix-sept paragraphes que compte désormais le nouvel article 119ter de la nouvelle loi communale.

François XAVIER

*Chargé de cours invité à l'Université de Namur
Membre du Centre de recherches Vulnérabilités & Sociétés (V&S)*

de la nouvelle loi communale.

(128) Article 119ter, § 11, alinéa 4, de la nouvelle loi communale.

(129) L'on pourrait en effet imaginer que l'instance de recours soit une autorité de tutelle — et non le Conseil d'État — statuant en suspension selon une procédure d'extrême urgence qui serait instaurée par une norme spécialement à cet effet. Pour une critique de cette procédure, voy. l'avis du Conseil d'État n° 72.195/2/AG du 12 décembre 2022 sur un avant-pro-

jet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics, pp. 30-31, n°s 55-56.

(130) Le premier avant-projet de loi date en effet de 2018. Il n'a pas été rendu public. L'avis du Conseil d'État n° 63.791/2/V du 6 août 2018 sur un avant-projet de loi relatif à l'approche administrative communale est le pre-

mier avis rendu sur la question.

(131) Soit celles disposant d'une administration communale à même de mettre en œuvre la loi du 15 janvier 2024 précitée. Cela s'est vu aux Pays-Bas où la loi BIBOB est plus utilisée par les grandes communes, soit celles comptant un plus grand nombre d'habitants (au moins 50.000), que par les plus petites. Voy. M.C. DE VOOGDT, F. DOORNBOS et L.C.L. HUNTJENS, *op. cit.*, p. 162.

(132) Sur ce point, voy. M.C. DE

VOOGDT, F. DOORNBOS et L.C.L. HUNTJENS, *ibidem*, p. 162. Voy. aussi la proposition de loi modifiant diverses dispositions concernant l'approche administrative et portant création d'une direction chargée de l'évaluation de l'intégrité des pouvoirs publics, rapport des auditions, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 1381/6, p. 10 qui indique qu'il aura tout de même fallu près de vingt ans pour que la loi Bibob soit pleinement mise en œuvre.