
Avis du Bureau de Brulocalis du 17 octobre 2022

Avant-projet de la loi relatif à l'approche administrative communale – Nouvelle version

I. Objet

Le 14 septembre 2022, Brulocalis a été consultée par la Ministre de l'Intérieur, Mme Annelies Verlinden pour rendre un avis sur **la nouvelle mouture de « l'Avant-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 »**. L'avant-projet de loi a été **validé en première lecture au Gouvernement** le 14 septembre 2022.

Pour rappel, le Bureau de Brulocalis avait déjà rendu **le 14 mars 2022** un avis sur une version précédente, intitulée « l'avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale de la criminalité subversive. » Un avis avait également été formulé par notre Bureau **le 29 août 2018** à propos d'un projet de loi similaire déposé sous la législature précédente.

En substance, **la nouvelle version de l'avant-projet est similaire à la mouture précédente**

L'avant-projet actuel vise à lutter contre la **criminalité « déstabilisante »** en octroyant de nouvelles compétences aux communes :

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

II. Analyse

Nous abordons trois aspects dans la présente analyse :

1. Faisabilité pratique du mécanisme prévu par l'avant-projet de loi ;
2. Aperçu des différences majeures entre la nouvelle mouture et la précédente
3. Rappel des griefs précédents.

1. Faisabilité pratique du mécanisme prévu à l'avant-projet de loi

Nous évoquons d'emblée la **faisabilité** dans le cadre de l'enquête d'intégrité. Il est en effet prévu que les communes :

1.1 *Ne pourront enquêter que dans les établissements dépendant des **secteurs identifiés** dans leur règlement de police*

Les secteurs sont eux-mêmes définis annuellement dans un Arrêté royal.

1.2. Devront enquêter **dans tous** les établissements qui relèvent des secteurs identifiés.

À titre d'exemple, si la Ville de Bruxelles adopte un règlement qui prévoit d'enquêter dans les établissements Horeca déjà exploités sur son territoire, elle devrait ainsi contrôler environ 1.600 établissements. Si Schaerbeek souhaite mener une enquête dans tous les snacks/friteries ouverts, cela représente près de 200 établissements.

1.3. Devront prévoir des **délais raisonnables, secteur par secteur**, endéans lesquels il faudra **lancer et/ou clôturer**¹ les enquêtes.

Prenons un exemple : si on considère un an comme délai raisonnable pour lancer les enquêtes après l'entrée en vigueur du règlement de police, cela représenterait :

- pour les établissements Horeca de la Ville : démarrer l'enquête pour plus de 6 établissements par jour.
- pour les snacks/friteries à Schaerbeek : démarrer l'enquête pour près d'un établissement par jour.

Il sera compliqué d'estimer des délais raisonnables endéans lesquels les enquêtes doivent être lancées et/ou clôturées, vu la nouveauté et la technicité de l'outil de l'approche administrative.

1.4. Auront **un délai de 50 jours ouvrables, prolongeable une fois de 30 jours ouvrables, pour mener l'enquête**.

Ce délai a **été raccourci** dans la nouvelle mouture. Dans la version précédente, l'enquête devait être menée dans un délai de 60 jours ouvrables à compter de la notification, prolongeable 1 fois de 40 jours. Ces délais nous semblent courts, dans la mesure où chaque enquête nécessitera en principe d'avoir :

- Consulté les bases de données accessibles telles le Registre Central des Enquêtes d'Intégrité ; informations des services communaux, le casier judiciaire central, les **réseaux sociaux**. La possibilité d'interroger les personnes dans la rue a été supprimée dans la nouvelle mouture (ce qui est positif).
- Demandé l'avis des partenaires : CEIAR, zones de police, autorités judiciaires.
- Demandé l'avis de la DEIPP, **indispensable** pour pouvoir fermer effectivement l'établissement selon l'avant-projet de loi. La DEIPP a elle-même un délai de 5 jours pour déclarer la demande recevable et 30 jours pour rendre son avis à la commune (ce qui réduit d'autant de jours le délai endéans lequel l'enquête doit avoir été clôturée). L'avis de la DEIPP est donné après avoir consulté de nombreux services externes : Administration de la Fiscalité ; Office des Etrangers, AFSCA ; Inspection Sociale ; etc. En soi, l'obligation de devoir demander l'avis à la DEIPP est positive pour la commune car elle renforce la sécurité juridique de sa décision de fermeture. Mais elle emporte le **risque d'une surcharge de travail dans le chef de la DEIPP**, dans la mesure où les communes demanderont **systématiquement l'avis de la DEIPP**. En effet, après avoir consulté le Registre, elles auront soit obtenu un résultat « no hit » et demanderont l'avis de la DEIPP pour être sûres de ne rien oublier; soit, elles auront obtenu un résultat « hit » et devront nécessairement demander l'avis pour pouvoir procéder à une fermeture.
- Constitué un rapport administratif solide, motivé la décision et avoir fait passer le point en Collège communal.

Vu le nombre d'enquêtes qu'il faudra mener, la technicité des informations à traiter, les nombreux partenaires à consulter, il y a une grande probabilité que **les communes soient en difficulté pour respecter des délais d'ordre si courts**. Bien qu'il n'y ait pas d'obligation de consulter toutes les bases de données ou de recevoir un avis de tous les partenaires impliqués (sauf la DEIPP si une fermeture est envisagée), le fait de s'en être abstenu affectera *in fine* la solidité juridique de la décision prise.

¹ Il est peu clair pourquoi le règlement doit prévoir un délai pour clôturer l'enquête, alors que des délais maximaux sont déjà repris dans l'avant-projet. Cf. art. 119ter, §4, al.2 NLC.

Or, la responsabilité incombe bel et bien à la commune. Pour ces raisons, **nous craignons que l'avant-projet soit inefficace et inopérant sur le terrain** avec comme danger de priver tout le mécanisme de son utilité.

2. Différences majeures entre la nouvelle et l'ancienne version

Certaines modifications **positives** ont été introduites dans la nouvelle version (voir remarques en vert dans l'Annexe). Nous reprenons ici les différences avec la première version qui pourraient selon nous s'avérer problématiques :

2.1. La Commune pourra consulter le Registre Central des Enquêtes d'Intégrité lorsqu'elle effectue une enquête. Si une décision de refus d'établissement ou de fermeture a été prise par une autre commune belge, la commune qui consulte le Registre recevra une décision « hit » et la copie de ladite décision; à défaut, elle recevra une décision « no hit ». À l'inverse de la mouture précédente, la Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité des Pouvoirs Publics **ne consultera pas le Registre sur demande d'une commune pour communiquer un « hit / no hit »** : la commune consultera **seule** les informations qui s'y retrouvent (via des mots-clés : n° national ; adresse ; numéro d'entreprise, etc.). Il faudra veiller à ce que le Registre soit facile à utiliser et que les communes sachent trouver les informations utiles (hommes de paille ; nouvelles entreprises ouvertes au nom d'un proche ; etc.).

2.2. Il est prévu que les **coordonnées de la commune** soient reprises (et non plus du Bourgmestre), ce qui est positif. Pour le reste, le Bourgmestre reste **responsable de traitement des données** consultées dans le Registre. Nous demandons à ce que la commune soit désignée responsable du traitement, comme c'est le cas de tous les traitements de données à caractère personnel effectué par le personnel de la commune. Par ailleurs, il reste prévu que la demande d'avis à la DEIPP doive être introduite par le Bourgmestre, bien qu'il serait plus simple et efficace que le Bourgmestre puisse déléguer cette compétence.

2.3. Les missions du Centre d'informations et d'expertise d'arrondissement sont décrites de façon trop vague dans l'avant-projet par rapport à la version précédente.

2.4. Dans la première version du texte, la condition de devoir **prouver l'urgence et le dommage sérieux** pour fermer un établissement a été supprimée (article 134ter NLC). Or, cette condition est maintenue dans la nouvelle version. Il s'agit cependant d'éléments difficiles à prouver et sujet à contestation, d'autant plus qu'il reste le contrôle opéré par le Collège des Bourgmestres et échevins à la prochaine réunion.

3. Rappel des observations formulées dans les avis précédents de Brulocalis

3.1. Les enquêtes d'intégrité posent problème au regard de la **séparation des pouvoirs** : il s'agit d'une **confusion des rôles et des missions** qui incombent aux autorités de police administratives et judiciaires.

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

3.2. L'avant-projet de loi ne prévoit **aucune aide financière ou humaine** pour permettre aux communes d'effectuer ces enquêtes d'intégrité. Elle est dès lors **contraire à la Charte européenne de l'Autonomie**

² Le Soir, *L'appel à l'aide de la police judiciaire fédérale*, 20 février.

locale. Il s'agit d'un nouveau report de charges du fédéral qui s'ajoute à d'autres dossiers : surcoûts liés à la revalorisation des barèmes des policiers (accord de 2018 et prévu en 2022) ; problématiques liées au moteur salarial ; surcoûts des pensions ...

- 3.3. L'enquête d'intégrité vise à fermer des établissements en lien avec la **criminalité « déstabilisante »**. Elle est définie dans l'avant-projet comme suit : « *criminalité qui trouve son origine dans les faits punissables visés à l'article 119ter, §10, alinéa 5 de la Nouvelle Loi Communale et qui portent atteinte aux structures sociales ou à la confiance qu'elles inspirent et qui entraîne ou peut entraîner une perturbation sociale et/ou économique* ». Ces infractions sont listées dans l'avant-projet : par ex. *terrorisme; blanchiment d'argent et recel ; criminalité organisée ; trafic illicite de stupéfiants ; traite des êtres humains ; trafic illicite d'organes ou de tissus humains ; la fraude fiscale ; la fraude sociale ; fraude informatique...* Ce **champ d'application est extrêmement large** et requiert une organisation et un degré d'expertise qui **ne correspond pas du tout aux missions fondamentales des communes**.
- 3.4. L'avant-projet **ne donne pas suffisamment d'outils aux communes** pour mener à bien ces enquêtes d'intégrité. Les décisions de fermeture d'établissements seront fondées sur de simples suppositions et des indices peu concrets : l'avant-projet permet par exemple aux agents communaux de scruter les réseaux sociaux... Il est donc très probable **que ces enquêtes d'intégrité fassent l'objet de nombreux recours** pour défaut de motivation ou violation des droits de la défense. Ce contentieux pourra coûter cher aux communes (devant le Conseil d'État).
- 3.5. L'avant-projet est de nature à **faire peser une très lourde responsabilité civile et pénale sur la commune, le Bourgmestre et le Collège**. En effet, si l'enquête n'aboutit pas à un soupçon d'infraction dans l'établissement, un citoyen lésé par l'activité criminelle pourrait le reprocher à la commune; inversement, si un établissement est fermé suite à l'enquête et que cette décision est annulée sur recours, la commune pourrait devoir rembourser le manque à gagner de l'établissement. Le texte créerait ainsi un déséquilibre en termes de responsabilité lourde à porter par des personnes tant morales et que physiques que sont nos communes et nos bourgmestres. Rappelons à quel point les mandataires politiques locaux sont déjà soumis à de nombreuses pressions aujourd'hui, cette nouvelle compétence les expose encore davantage.
- 3.6. Chaque commune **a le choix d'instaurer un régime d'enquête d'intégrité**. Dans les faits, ce choix pourrait aboutir à des **situations très éparées sur un même arrondissement judiciaire** et engendrer de nouveaux problèmes : shopping des établissements criminels en s'établissant là où il y a moins d'enquêtes ; déplacements de la criminalité ; concurrence entre communes ...

Nous rappelons les mesures contenues dans l'avant-projet qui visent à **étendre les pouvoirs de Bourgmestre en matière de fermeture d'établissement avaient été accueillies favorablement par les intéressés car elles** seront utiles aux pouvoirs locaux pour remplir leur mission du maintien de l'ordre public au sens de l'article 135§2 NLC. Le cas échéant, des astreintes et des scellés peuvent être imposés. Le bris de scellés peut faire l'objet d'une SAC.

Ainsi, l'article 134ter NLC (fermeture d'un établissement qui ne respecte pas ses conditions d'exploitation) ne contiendrait plus l'exigence de devoir justifier d'une extrême urgence ou d'un dommage sérieux. Les durées de fermeture seraient étendues à 6 mois (3 mois actuellement) – renouvelables deux fois.

Cette même extension vaudrait pour les fermetures liées aux indices de traite des êtres humains (134quinquies NLC) et faits de terrorisme (134septies NLC).

L'avant-projet prévoit également que l'invitation à une audition pour une interdiction temporaire de lieu (134sexies NLC) puisse se faire contre accusé de réception. L'avant-projet de loi étend également les pouvoirs

du bourgmestre pour fermer des établissements en application de la loi du 24 février 1921 relative aux stupéfiants (en cas de culture de drogues ou lorsque des matériaux ou moyens techniques pour la fabrication y sont trouvés).

Enfin, nous soulignons qu'il conviendrait préalablement de **modifier les lois relatives aux night shops et aux débits de boissons. La mise à jour de ces législations permettrait en effet d'endiguer déjà une partie de la criminalité déstabilisante** qui peut avoir lieu dans ce type d'établissement, sans pour autant soulever tous les problèmes dont la présente note et l'analyse complémentaire font état.

III. Avis

Le Bureau de Brulocalis décide de transmettre ces observations et remarques à l'attention de Madame la Ministre de l'Intérieur.

Nous insistons notamment sur les contraintes pratiques que nous soulevons quant à l'application du texte s'il est adopté en l'état.

Il y a lieu de déplorer que les aléas et démarches reposent sur les épaules des communes :

- La faisabilité sur le terrain ;
- Les délais très courts pour agir ;
- Le nombre d'instances différentes à consulter et les contraintes qui s'y attachent (RGPD, etc...) ;
- La motivation des actes et l'impératif de les soumettre rapidement au Collège ;

L'ensemble de ces éléments nous semblent affecter la faisabilité des procédés et l'effet utile de la proposition de texte.