

**F Approche admin communale A2**  
MH/ND/JP  
874-2022

**Bruxelles, le 17 mai 2022**

**AVIS**

**sur**

**UN AVANT-PROJET DE LOI RELATIF A L'APPROCHE ADMINISTRATIVE  
COMMUNALE DE LA CRIMINALITÉ SUBVERSIVE**

(approuvé par le Bureau le 18 mars 2022,  
entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 17 mai 2022)

*Le 10 février 2022, le Conseil Supérieur des Indépendants et des PME a reçu de Mme Annelies Verlinden, Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, une demande d'avis sur un avant-projet de loi relatif à l'approche administrative communale de la criminalité subversive.*

*Après avoir consulté une Commission ad hoc composée des organisations professionnelles et interprofessionnelles concernées, le Bureau du Conseil Supérieur a émis en urgence l'avis suivant le 18 mars 2022, entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 17 mai 2022.*

## **CONTEXTE**

Par cet avant-projet de loi relatif à l'approche administrative communale, le gouvernement fédéral entend ancrer de manière structurelle dans la législation des outils permettant aux communes d'agir plus efficacement dans la prévention et la lutte contre la criminalité subversive.

Certains secteurs d'activité économique sont particulièrement sensibles à l'infiltration de la criminalité organisée dans le tissu social. C'est notamment le cas d'établissements horeca, de salons de massage, bijouteries, entreprises de location ou de lavage de voiture, etc.

Outre la création de différents nouveaux outils et structures (DEIPP, CIEAR), l'avant-projet de loi vise à modifier plusieurs lois :

- la nouvelle loi communale, dernièrement modifiée par la loi du 18 décembre 2015;
- la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales;
- la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes;
- la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

Cet avant-projet de loi s'appuie notamment sur le texte élaboré par le précédent gouvernement et au sujet duquel le Conseil Supérieur avait émis un avis<sup>1</sup>.

## **POINTS DE VUE**

Le Conseil Supérieur souscrit à l'objectif poursuivi par l'avant-projet de loi, qui vise à garantir le maintien de l'ordre public en empêchant l'intrusion de groupes criminels dans les différentes activités locales, en donnant un outil supplémentaire aux communes pour lutter contre la criminalité subversive. Cette criminalité, qui peut notamment s'exprimer sous la forme d'entreprises malveillantes actives dans différents secteurs, est également préjudiciable aux indépendants et PME honnêtes, en créant une concurrence déloyale et mettant ainsi à mal le *level playing field*, mais aussi par l'impact négatif qui peut en découler au niveau de la réputation de l'ensemble d'un secteur, entre autres. Le Conseil Supérieur souhaite toutefois attirer l'attention sur plusieurs points de l'avant-projet de loi.

---

<sup>1</sup> Avis n° 792 du CSIPME du 10 octobre 2018 sur un avant-projet de loi relatif à l'approche administrative communale (disponible en ligne via [ce lien](#)).

## **1. Délai pour obtenir un permis**

Le Conseil Supérieur relève que l'avant-projet de loi tel que soumis ne prévoit plus la possibilité pour l'autorité communale d'introduire un permis d'exploitation et des conditions d'exploitation pour certains secteurs, contrairement à l'avant-projet de loi présenté en 2018. Le Conseil Supérieur approuve cette adaptation, étant donné l'impact négatif de telles dispositions sur le plan des charges administratives et du délai pour la création de nouvelles entreprises dans les secteurs concernés. Il est en effet primordial que le respect de la liberté d'entreprendre soit préservé, tant dans la philosophie des textes que dans les modalités de mise en œuvre de cette future loi.

Il faut toutefois souligner que les communes disposent pourtant déjà de la possibilité d'introduire un permis d'exploitation, en application de l'article 135 de la nouvelle loi communale. Or, conformément à l'article 36 §4 de l'avant-projet de loi, le délai maximal de l'enquête d'intégrité sera de soixante jours, maximum prolongé une fois de quarante jours. Il y existe dès lors un risque sérieux que, dans les communes ayant adopté un permis d'exploitation pour certains établissements ouverts au public, mais également dans le cas où un permis d'urbanisme ou d'environnement est nécessaire pour ouvrir un commerce par exemple, les délais pour obtenir de tels permis soient considérablement rallongés (au détriment des entreprises honnêtes).

## **2. Hétérogénéité des pratiques**

Conformément à l'article 36 §1<sup>er</sup>, le système d'enquête d'intégrité mis en place par la future loi sera optionnel, les communes ayant la possibilité de réaliser ou non ce type d'enquête après avoir mené une analyse de risques préalable. Le Conseil Supérieur relève que cette approche mènera à une hétérogénéité des pratiques, selon que la commune adopte ou non un règlement de police sur base du futur arrêté royal. De plus, le Registre Central de Sanctions Administratives risque d'être peu alimenté ou à tout le moins de manière assez lente, si un petit nombre de communes saisissent cette nouvelle opportunité, ce qui pourrait impacter négativement son efficacité.

Par ailleurs, les moyens des structures communales étant limités, on peut s'interroger sur la possibilité de mener ce genre d'investigations (notamment l'enquête financière) en profondeur, en particulier pour les (plus petites) communes. Les accords de coopération entre communes sont une option intéressante à cet égard, mais leur concrétisation risque de prendre un certain temps. Le Conseil Supérieur estime que les centres d'expertise et d'information d'arrondissements (CIEAR) auront un rôle important à jouer pour tendre vers une forme d'harmonisation.

## **3. Définition des secteurs économiques à cibler**

Les secteurs économiques à cibler par les enquêtes d'intégrité réalisées par les communes seront déterminés par arrêté royal, sur base d'un avis de la Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité des Pouvoirs publics (DEIPP) (art. 6 §3). Or, la notion de "secteur" n'est pas définie dans l'avant-projet de loi. Le Conseil Supérieur relève que si la nomenclature NACE devait être utilisée pour définir un secteur, il s'agirait de déterminer le niveau de référence (classes, sous-classes,...). A cet égard, il faut souligner que la nomenclature NACE pose fréquemment des problèmes étant donné que les codes NACE ne reflètent en pratique pas parfaitement les activités exercées par les entreprises.

Ensuite, la manière dont la DEIPP va procéder pour réaliser son analyse de risques et établir la liste des secteurs économiques à cibler n'est pas précisée dans l'avant-projet de loi. En outre, il n'est pas clair dans quelle mesure le gouvernement fédéral tiendra compte de cet avis pour élaborer l'arrêté royal. Le Conseil Supérieur estime que la définition des secteurs ciblés doit se faire sur base de critères déterminés, et de la manière la plus indépendante et neutre possible, pour éviter toute forme d'arbitraire politique.

Par ailleurs, l'obligation de motiver minutieusement la raison pour laquelle une enquête d'intégrité est menée (art. 36 §5) peut sembler contradictoire par rapport à l'obligation de soumettre à une enquête d'intégrité toutes les entreprises d'un secteur ou d'une activité ciblé(e) dans l'arrêté royal<sup>2</sup>. Il conviendrait de préciser la manière dont ces deux obligations importantes vont s'articuler.

Les communes pourront choisir les secteurs à soumettre à une enquête d'intégrité, celles-ci n'étant pas obligées de soumettre tous les secteurs ciblés dans l'arrêté royal à une telle enquête. Ceci pourrait conduire à des abus. Les communes pourraient en effet décider de cibler certains secteurs et soumettre ces secteurs à une enquête si elles ne sont pas favorables à l'exercice de telle ou telle activité économique sur le territoire communal. En revanche, il faut souligner que les modalités de l'enquête d'intégrité, les personnes qui peuvent faire l'objet d'une telle enquête et les infractions pénales qui peuvent être prises en compte sont énoncées à l'article 36 de l'avant-projet, ce qui est positif.

Enfin, il faut souligner que certains secteurs sont déjà très réglementés, comme c'est le cas notamment du secteur des agences de paris, visé dans l'exposé d'orientation politique de la Ministre de l'Intérieur mais pas dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi. Ce secteur est en effet déjà encadré par la loi sur les jeux de hasard et contrôlé par un régulateur, à savoir la commission des jeux de hasard. Il conviendrait que le futur arrêté royal pris en application de l'article 6 §3 de la future loi tienne compte de ce cadre réglementaire dans la définition des secteurs et activités économiques à cibler.

#### **4. Non-discrimination**

Comme indiqué sous le point précédent, les communes devront soumettre l'entièreté d'un secteur à une enquête d'intégrité et pas seulement quelques entreprises. Il s'agira de s'assurer que cette obligation soit effectivement mise en œuvre et contrôlée, étant donné que celle-ci est essentielle pour éviter toute forme de discrimination. Par ailleurs, il n'est pas clair si les entreprises déjà établies dans une ville ou une commune devront également être soumises à cette enquête. Selon l'exposé des motifs, il est en effet question de contrôler "tous les candidats" d'un secteur, ce qui n'équivaut pas nécessairement à "toutes les entreprises". Il conviendrait de lever toute ambiguïté à cet égard.

#### **5. Nouvelles prérogatives confiées aux communes**

Il convient de bien encadrer les nouvelles prérogatives importantes qui seront octroyées aux communes et aux bourgmestres. Il s'agirait notamment de prévoir des recours d'urgence pour les entreprises sanctionnées. En outre, il faut veiller à ce nouveau dispositif n'ouvre pas la porte

---

<sup>2</sup> Cf. exposé des motifs, page 8: "les communes peuvent opter pour un screening de tous les secteurs, d'aucun secteur ou d'un seul secteur, étant entendu que, si elles procèdent au screening, elles contrôleront tous les candidats pour ce secteur."

à de possibles pressions sur des élus locaux de la part d'entreprises malveillantes, qui tenteraient de faire clôturer une enquête d'intégrité avant une éventuelle demande d'avis (cf. art.22), par exemple.

## **CONCLUSION**

Le Conseil Supérieur est pleinement favorable à l'objectif prôné par l'avant-projet de loi, qui doit permettre de lutter contre les entreprises malveillantes. Quelques points d'attention sont toutefois relevés, à savoir:

- le rallongement du délai pour la délivrance de permis nécessaires au lancement d'une activité économique;
  - l'hétérogénéité des pratiques résultant du caractère optionnel du nouveau système et des moyens limités des (plus petites) communes;
  - la nécessité d'encadrer au mieux la définition des secteurs économiques à cibler pour éviter toute forme d'arbitraire politique;
  - la nécessité de veiller à garantir la non-discrimination entre entreprises d'un même secteur ciblé;
  - l'encadrement strict des nouvelles prérogatives octroyées aux communes.
-