

Avant-projet de loi relatif à l'approche administrative

**AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE**

Résumé

Le 26 juin 2018, le Ministre de l'Intérieur a soumis à l'Union des Villes et Communes une demande d'avis relative à son avant-projet de loi sur l'approche administrative. Il a pour but de donner aux communes des armes pour lutter contre la criminalité grave et/ou organisée.

Un système est mis en place afin que par le biais d'un règlement communal, il soit possible de soumettre les établissements accessibles au public à **un permis d'exploitation** délivré au terme d'une analyse de risques préalable relative à la prévention et à la lutte contre la facilitation de la criminalité grave et/ou organisée. Ce permis d'exploitation est délivré après une enquête administrative préalable et une appréciation positive des conditions d'exploitation auxquelles la délivrance du permis est soumise. L'enquête administrative dont question comprend une enquête financière et une enquête de moralité concernant le demandeur et les personnes chargées en droit et/ou en fait de l'exploitation tant physiques que morales.

Dans le même ordre d'idée le conseil communal pourrait fixer, dans un règlement, **des conditions d'exploitation pour des établissements accessibles au public non soumis à une obligation de permis et les modalités permettant de mener une enquête administrative telle que visée précédemment**. De même que pour la délivrance d'un permis d'exploitation, cette décision ne peut être prise qu'au terme d'une analyse de risques préalable relative à la prévention et à la lutte contre la facilitation d'une criminalité grave et/ou organisée.

Dans un autre registre qui se rapproche davantage de la gestion de l'ordre public, **un nouvel article 133ter est inséré dans la nouvelle loi communale**, et permet au bourgmestre de placer sous scellés administratifs un établissement après avoir ordonné sa fermeture et permet également de sanctionner administrativement le bris de scellés administratifs. Cet article permet également l'imposition d'une astreinte administrative par le bourgmestre.

Des précisions sont apportées à l'article 134ter de la même loi, afin de supprimer l'exigence de justifier une extrême urgence pour l'adoption de la mesure de fermeture qui est prévue par cet article. Pour rappel, l'article 134ter permet au Bourgmestre de faire fermer un établissement accessible au public qui ne respecte pas ses conditions d'exploitation. De même il convenait de justifier pour adopter cette mesure que « tout retard pourrait causer un dommage sérieux ». Ces termes sont supprimés de manière à laisser plus de latitude encore aux autorités communales.

Enfin, **la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques** est également modifiée. Un élargissement est prévu en vue de la fermeture par le Bourgmestre des

établissements suspectés d'infractions à cette législation. La culture de substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques, est désormais visée parmi les motifs d'une action.

La principale remarque de l'Union des Villes et Communes sur les projets d'articles 119 ter nouveau et 119 quater vise la nécessité de renforcer de manière prioritaire les compétences et les outils dont disposent les communes en matière de maintien de l'ordre public dans ses dimensions de protection de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publique sans quoi, il serait impossible et contre-productif d'étendre leur champ d'action à la lutte contre la criminalité fut-ce-t-elle en lien avec le maintien de l'ordre.

Nous rappelons donc au Ministre l'absolue nécessité de réglementer autrement la matière des débits de boissons alcoolisées et celle des night-shops. Nous avons à cet égard écrit au Gouvernement fédéral en 2017 pour rappeler en quoi ces matières posent des problèmes aux communes par le manque de pragmatisme et la désuétude des législations qui les encadrent. En effet, il existe deux législations dans ces matières qui doivent être mises à jour. Ces mises à jour suffiraient à elles seules à endiguer une grande partie de la criminalité sans poser de question de répartition de compétences et de séparation des pouvoirs que pose l'avant-projet de loi relatif à l'approche administrative.

Un nouveau mécanisme de permis d'exploitation ne résoudra en rien les problèmes et risque au contraire d'en créer de supplémentaires. Tout d'abord parce que pour l'ensemble des établissements accessibles au public qui sont repris dans les législations spécifiées (à savoir un très grand nombre), une nouvelle mesure n'ôtera pas les difficultés rencontrées par les précédentes qui vont demeurer d'application. Tout au plus, une charge de travail imposante et supplémentaire verra le jour. Ensuite, parce que les communes devront exiger des exploitants l'introduction de deux dossiers différents et l'obtention d'une double autorisation.

Si l'avant-projet pose question en matière de séparation des pouvoirs, il répond à une demande locale. Les communes wallonnes en sont conscientes. Cela ressort par ailleurs de l'étude menée par la KUL. Toutefois, la demande principale des communes est de disposer de moyens d'actions sans sortir du cadre de leurs compétences, à savoir le maintien de l'ordre public.

Enfin, la question financière de ce type de mécanismes ne peut être évincée de notre réflexion. Le rôle de la commune tel qu'envisagé dans l'avant-projet comme un auxiliaire de justice devrait pouvoir obtenir une contrepartie financière le cas échéant en fonction du nombre de dossiers traités ou via l'allocation d'une subvention à l'engagement et au maintien du personnel administratif nécessaire. Il est à ce jour impossible pour la plupart des pouvoirs locaux wallons de développer un tel mécanisme en l'état actuel des moyens financiers et humains dont elles disposent.

Contexte

Le 26 juin 2018, le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, Monsieur Jambon, a sollicité l'avis de l'Union des Villes et Communes de Wallonie concernant un avant-projet de loi relatif à l'approche administrative.

Cet avant-projet comporte en effet de nombreuses implications pour les pouvoirs locaux puisqu'il entend conférer de nouvelles compétences aux municipalités afin de leur fournir des armes en vue de lutter contre les nuisances et la criminalité. Suite à une étude « *Approche administrative des phénomènes de criminalité organisée, un guide* » sous la coordination du Prof. Dr. Brice De Ruyver (Université de Gand) qui démontre que les pouvoirs locaux tentent d'utiliser, le plus efficacement possible, les moyens qui leur sont conférés par la loi, mais que la législation actuelle a toutefois besoin d'être renforcée dans ce domaine, un groupe de travail 'Approche administrative' a été mis en place à la demande du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur.

Le renforcement pour permettre aux pouvoirs locaux d'opérer dans un cadre juridique clair, mais également d'agir plus efficacement est donc le but ultime de la mesure que nous allons ci-après exposer.

Les motivations avancées par le législateur doivent être retranscrites afin de cerner au mieux le contexte de l'avant-projet de texte : « *Ces dernières années, force est de constater que la criminalité organisée tente de plus en plus à se nicher dans le tissu social. Ce phénomène se produit notamment en investissant, de manière active, dans les établissements horeca afin de blanchir l'argent mais également en s'implantant dans les quartiers afin d'y faire du commerce illégal. L'horeca n'est pas le seul secteur sensible à l'infiltration de la criminalité organisée, les salons de massage, les entreprises de location de voitures, les entreprises de lavage de voitures, les bijouteries, etc. le sont également. L'approche de phénomènes complexes comme la criminalité organisée requiert une approche multidisciplinaire en chaîne.*

L'approche pénale par le biais de notre appareil judiciaire est cruciale, mais il ne suffit pas de miser uniquement sur cette approche. Il y a non seulement une saturation de plus en plus apparente de la chaîne pénale, cette composante de la chaîne de sécurité est aussi principalement axée sur la politique réactive, à savoir sanctionner des faits après qu'ils se sont produits.

L'objectif d'une politique de sécurité intégrale est précisément d'éviter le plus de délits possible. L'approche administrative revêt une importance cruciale. Ce sont en effet les administrations locales qui sont les plus proches de la société et qui peuvent ainsi détecter des problèmes de manière précoce. Il incombe d'empêcher, au moyen d'une approche dynamique, continue, que la criminalité organisée ne se niche au sein de la communauté locale. ... »

Contenu de l'avant-projet

Un premier article est abrogé et remplacé dans la nouvelle loi communale. Il s'agit de l'article 119ter. La nouvelle version de cet article proposée par le Ministre dans son avant-projet vise à permettre au conseil communal, au moyen d'un règlement, de soumettre les établissements accessibles au public à ***un permis d'exploitation*** délivré au terme d'une analyse de risques préalable relative à la prévention et à la lutte contre la facilitation de la criminalité grave et/ou organisée.

Ce permis d'exploitation est délivré après une enquête administrative préalable et une appréciation positive des conditions d'exploitation auxquelles la délivrance du permis est soumise.

Le conseil communal doit donc fixer à cet effet les conditions pour l'obtention du permis d'exploitation et les modalités supplémentaires relatives à l'enquête administrative. La liberté est laissée aux communes quant à ces modalités et conditions toutefois, le législateur exige que soit mis en place des critères :

- qui ne sont pas discriminatoires ;
- qui sont clairs, univoques et objectifs ;
- qui ont au préalable été rendus publics ;
- et qui sont transparents et accessibles.

La délivrance du permis d'exploitation s'effectue au plus tard dans les 45 jours calendrier suivant le jour de l'introduction de la demande de permis d'exploitation.

L'enquête administrative comprend une enquête financière et une enquête de moralité concernant le demandeur et les personnes chargées en droit et/ou en fait de l'exploitation tant physiques que morales.

Le refus par le collège communal de la délivrance du permis, est encore encadré par le législateur. L'enquête doit relever :

- 1° qu'il existe un sérieux risque que le permis d'exploitation sera utilisé pour tirer un avantage, financier ou non, de faits punissables commis antérieurement ;
- 2° qu'il existe un sérieux risque que le permis d'exploitation sera utilisé pour commettre des faits punissables ;
- 3° qu'il existe des indices sérieux que des faits punissables ont été commis pour obtenir le permis d'exploitation.

Le bourgmestre peut décider qu'une nouvelle enquête administrative doit être réalisée si les circonstances entourant les demandeurs ont changé. La suspension ou l'abrogation du permis d'exploitation délivré peuvent alors être envisagées. Dans le cas d'une suspension, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal communique à l'intéressé quelles sont les conditions permettant de mettre fin à la suspension.

Les critères minimaux relatifs aux modalités et à la procédure pour l'analyse de risque et l'enquête administrative doivent par contre être fixés par un arrêté royal.

Un article 119quater est inséré également dans la nouvelle loi communale. Cet article vise à permettre au conseil communal, dans la suite logique de l'article précédemment exposé, de fixer, dans un règlement, ***des conditions d'exploitation pour des établissements accessibles au public non soumis à une obligation de permis et les modalités permettant de mener une enquête administrative telle que visée précédemment.*** De même que pour la délivrance d'un permis d'exploitation, cette décision ne peut être prise qu'au terme d'une analyse de risques préalable relative à la prévention et à la lutte contre la facilitation d'une criminalité grave et/ou organisée.

Les conditions d'exploitation ainsi élaborées par le conseil sont encadrées par le législateur. Elles doivent être basées sur des critères identiques à ceux qui encadrent les conditions d'octroi du permis d'exploitation à savoir des critères : - qui ne sont pas discriminatoires ; - qui sont clairs, univoques et objectifs ; - qui ont au préalable été rendus publics ; - et qui sont transparents et accessibles.

L'enquête administrative qui peut être imposée comprend ici aussi une enquête financière et une enquête de moralité concernant les personnes chargées en droit et/ou en fait de l'exploitation (physique ou morales).

Le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal peut, dans le cadre de la prévention et de la lutte contre la facilitation de la criminalité grave et/ou organisée, procéder à la fermeture des établissements accessibles au public (il s'agit alors d'une sanction administrative au sens de la loi du 24.6.2013) à supposer (comme en ce qui concerne le refus de délivrance d'un permis d'exploitation):

- 1° qu'il existe un sérieux risque que l'exploitation est utilisée ou sera utilisée pour tirer un avantage, financier ou non, de faits punissables commis antérieurement ;
- 2° qu'il existe un sérieux risque que le permis est utilisé ou sera utilisé pour commettre des faits punissables ;
- 3° qu'il existe des indices sérieux que des faits punissables ont été commis au bénéfice de l'exploitation.

Les faits punissables qui sont pris en considération lors de l'appréciation de l'enquête administrative, doivent être commis lors d'activités qui correspondent ou qui sont liées à des activités d'exploitation.

À l'instar des règles applicables au permis d'exploitation, une nouvelle enquête peut être ordonnée par le Bourgmestre si les circonstances ont changé.

Un article 119quinquies est inséré dans la nouvelle loi communale. Au terme de cet article, il est rappelé que pour l'adoption d'une mesure (refus de permis par exemple) une invitation à une audition du demandeur, en l'occurrence l'exploitant, ou son conseil doit être prévue.

Conformément au nouveau RGPD (règlement général pour la protection des données) issu de la réglementation européenne en matière de protection des données, le législateur légitime la détention d'un fichier et prévoit que chaque commune tient un seul fichier des personnes physiques ou morales qui font l'objet ou ont fait l'objet d'une enquête administrative sur base du règlement de police communal. La commune est responsable du traitement de ce fichier. Les questions de contenu et d'accès à ce fichier sont explicitées également.

Un nouvel article 133ter est inséré toujours dans cette même loi, et permet au bourgmestre de placer sous scellés administratifs un établissement après avoir ordonné sa fermeture et permet également de sanctionner administrativement le bris de scellés administratifs. Cet article permet également l'imposition d'une astreinte administrative par le bourgmestre fixée, soit à une somme unique, soit à une somme déterminée par unité de temps ou par contravention et ce, en toute proportion entre les faits à l'origine de l'astreinte administrative et l'astreinte administrative. La loi sur les SAC du 24 juin 2013 est modifiée en ce sens pour que l'infraction de bris de scellé soit rendue mixte et puisse être poursuivie par le fonctionnaire sanctionnateur de la commune. Dans la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, l'article 45 est complété pour que cette possibilité soit également offerte au collège communal dans le cadre d'une fermeture d'établissement.

Des précisions sont apportées à l'article 134ter de la même loi, afin de supprimer l'exigence de justifier une extrême urgence pour l'adoption de la mesure de fermeture qui est prévue par cet article. Pour rappel, l'article 134ter permet au Bourgmestre de faire fermer un établissement accessible au public qui ne respecte pas ses conditions d'exploitation. De même il convenait de justifier pour adopter cette mesure que « tout retard pourrait causer un dommage sérieux ». ces termes sont supprimés de manière à laisser plus de latitudes encore aux autorités communales.

A l'article 134quinquies de la nouvelle loi communale, la mesure de fermeture mise en place en cas d'indices sérieux de traite des êtres humains dans un établissement **et à l'article 134septies de cette même loi**, la mesure permettant la fermeture d'un établissement dans lequel se déroulent des fait constitutifs d'infraction terroriste, sont augmentées à une durée maximale de six mois, renouvelable deux fois.

Un point 8° énoncé comme suit « La prise de mesures nécessaires, en ce compris des règlements de police, pour la prévention et la lutte contre la facilitation de la criminalité grave et/ou organisée. » est ajouté **à l'article 135, paragraphe 2, de la nouvelle loi communale**.

Enfin, **la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques** est également modifiée. Un élargissement est prévu en vue de la fermeture par le Bourgmestre des établissements suspectés d'infraction à cette législation. La culture, de substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques, est désormais visée parmi les motifs d'une action.

Proposition de remarques à formuler par le CA de l'Union des Villes et communes de Wallonie

La lutte contre la facilitation de la criminalité grave et/ou organisée n'est a priori pas une matière directement traitée par les pouvoirs locaux pourtant trop souvent victimes ou tributaires de nuisances découlant de ces problématiques.

La principale remarque de l'Union des Villes et Communes sur les projets d'articles **119ter nouveau et 119quater** vise donc la nécessité de **renforcer de manière prioritaire les compétences et les outils dont disposent les communes en matière de maintien de l'ordre**

public dans ses dimensions de protection de la sécurité de la salubrité et de la tranquillité publiques sans quoi, il serait impossible et contre-productif d'étendre leur champ d'action à la lutte contre la criminalité fut-ce-t-elle en lien avec le maintien de l'ordre. Nous développons ci-après le pourquoi de cette affirmation.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie souhaite ardemment rappeler au Ministre l'absolue nécessité de réglementer autrement la matière des débits de boissons alcoolisées et celle des night-shops. Nous avons à cet égard écrit au Gouvernement fédéral en 2017 pour rappeler en quoi ces matières posent des problèmes aux communes par le manque de pragmatisme et la désuétude des législations qui les encadrent. En effet, il existe deux législations dans ces matières qui doivent être mises à jour. **Ces mises à jours suffiraient à elles seules à endiguer une grande partie de la criminalité sans poser de question de répartition de compétences et de séparation des pouvoirs** que pose l'avant-projet de loi relatif à l'approche administrative.

Ainsi, l'ouverture d'un débit de boissons aujourd'hui doit être validée par les communes. Pourtant, la liste des conditions d'exclusion à la tenue d'un débit reste désuète. Un exploitant ayant été condamné au trafic de stupéfiants ne fait par exemple pas l'objet d'une exclusion. Il en va de même d'un exploitant condamné à une infraction de terrorisme. Les conditions de moralité doivent impérativement être revues par le législateur fédéral afin de coller davantage à la réalité du XXI^{ème} siècle. Par ailleurs, aujourd'hui le Bourgmestre ne dispose d'aucun pouvoir de sanction à l'égard du débit de boissons ouvert en contravention à la loi. Par le jeu du cumul des polices, la fermeture du débit ne répondant pas aux prescriptions légales devra passer par l'ordre judiciaire exclusivement ce qui, au vu de l'encombrement des parquets revient à rendre la loi inefficace.

Le même problème est à pointer en ce qui concerne les night-shops, commerces combien problématiques en matière de criminalité organisée puisque très souvent le siège d'infraction de blanchiment d'argent entre autres. Ainsi, la loi du 10 novembre 2006 permet à tout commerce qui se revendique vendeur principal de journaux, tabac ou DVD d'être dispensé de toute condition d'horaire et de tout contrôle relatif à leur implantation par la commune.

Nous passons sous silence toutes les difficultés rencontrées par les communes en matière de tranquillité et de sécurité publiques lorsqu'il s'agit de régir les horaires de fermeture des établissements Horeca, festifs ou commerciaux sur son territoire. Là encore, nous aurions des développements à avancer sur les difficultés rencontrées.

Au vu de ce qui vient d'être mentionné, nous pensons qu'un nouveau mécanisme de permis d'exploitation ne résoudra en rien ces problèmes et risque au contraire d'en créer de supplémentaires. Tout d'abord parce que pour l'ensemble des établissements accessibles au public qui sont repris dans les législations spécifiées (à savoir un très grand nombre), une nouvelle mesure ne balayera pas les difficultés rencontrées par les précédentes qui vont demeurer d'application. Tout au plus, une charge de travail imposante et supplémentaire verra le jour. Un double encodage de dossiers et une double enquête devra être menée. Les communes devront exiger des exploitants l'introduction de deux dossiers différents et l'obtention d'une double autorisation. Pour toutes ces raisons, nous pensons que **sans une assise intégrale des municipalités sur le maintien de l'ordre public, aucun renforcement adéquat ne peut être apporté par les autorités communales en matière de lutte contre la criminalité.**

Si l'avant-projet pose question en matière de séparation des pouvoirs, il répond à une demande locale. Les communes wallonnes en sont conscientes. Cela ressort par ailleurs de l'étude menée par la KUL. Toutefois, la demande principale des communes est de disposer de moyens d'action sans sortir du cadre de leurs compétences, à savoir le maintien de l'ordre public. La mise en place d'un système de permis d'exploitation délivré à l'issue d'enquêtes financières et de moralité dépasse sensiblement du cadre habituel d'action des pouvoirs locaux. Il faut donc envisager que ces mécanismes soient encadrés au mieux du point de vue légal afin de ne pas prêter le flanc à la critique. La commune va en effet être amenée à traiter un certain nombre de données d'ordre judiciaire pour lesquelles elle n'est pas l'interlocuteur habituel des exploitants d'établissements accessibles au public.

La question du financement de ce type de mécanismes ne peut être évincée de notre réflexion. La commune ayant dans l'avant-projet un rôle d'auxiliaire de justice en ce qu'elle va, en amont, devoir travailler à limiter les activités criminelles des exploitants de commerces devrait pouvoir obtenir **une contrepartie financière le cas échéant en fonction du nombre de dossiers traités ou via l'allocation d'une subvention à l'engagement et au maintien en place du personnel administratif nécessaire**. Il est à ce jour impossible pour la plupart des pouvoirs locaux wallons de développer un tel mécanisme en l'état actuel des moyens financiers et humains dont ils disposent.

En conclusion, d'une part l'avant-projet de loi relatif à l'approche administrative doit être peaufiné à notre sens pour amener des garanties d'ordre pratique et financier aux pouvoirs locaux. D'autre part, sa temporalité doit être revue à l'aune des réflexions et des interventions législatives qui doivent impérativement et prioritairement être mises en œuvre par le législateur fédéral autour des loi du 10 novembre 2006 relatives aux ouvertures des commerces, du 3 avril 1953 relative aux débits de boissons fermentées et du 28 décembre 1983 relative aux ouvertures des débits de boissons spiritueuses.

L'ensemble des autres articles proposés dans l'avant-projet de loi sont accueillis favorablement par l'Union des Villes et Communes de Wallonie. Ils vont en effet dans le sens d'un renforcement nécessaire des pouvoirs de police des communes.

tom/ava/vbi/11.9.2018