6 novembre 2025

Cour constitutionnelle

COMMUNIQUÉ DE PRESSE
ARRÊT 142/2025

La Cour rejette en grande partie le recours en annulation de la loi qui permet aux communes d'empêcher l'exploitation d'établissements dans le cadre de la lutte contre la criminalité déstabilisante

La loi du 15 janvier 2024 permet aux communes de refuser de délivrer un permis pour l'exploitation d'un établissement ou de fermer l'établissement lorsqu'il existe un risque ou des indices sérieux que l'établissement est ou sera utilisé pour la « criminalité déstabilisante ».
L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH) demande l'annulation de ces mesures.
Selon la Cour, les mesures attaquées ne sont pas des sanctions pénales, ni en droit belge, ni en droit international. Ce sont des mesures de police administrative qui visent à prévenir, au niveau communal, le risque lié au développement de la criminalité déstabilisante. Dès lors, le législateur ne devait pas prévoir les garanties applicables en matière pénale.
La Cour juge ensuite que les mesures attaquées sont globalement conformes au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre des exploitants, compte tenu des garanties prévues par le législateur (appréciation du risque par plusieurs autorités, audition de l'exploitant, motivation, etc.). Cependant, la Cour juge que les droits des exploitants ne sont pas suffisamment protégés en cas d'évolution de la situation après l'adoption de la mesure par la commune. Elle annule donc la loi attaquée sur ce point.

1. Contexte de l'affaire

La loi du 15 janvier 2024[1] met à la disposition des communes les moyens leur permettant de lutter préventivement contre la « criminalité déstabilisante » et d'empêcher l'installation de cette forme de criminalité dans le tissu économique et social local. La criminalité déstabilisante est définie par le législateur comme la criminalité qui découle de certains faits punissables et qui porte atteinte aux structures sociales et à la confiance qu'elles inspirent. En vertu du nouvel article 119*ter* de la Nouvelle loi communale, si, au vu d'une analyse de risques préalable, le conseil communal le juge nécessaire, il peut adopter une ordonnance de police pour soumettre dans la commune les secteurs et activités économiques déterminés par le Roi, ou certains de ceux-ci, à une enquête d'intégrité. Cette enquête d'intégrité est menée sous la responsabilité du bourgmestre ; elle porte sur les personnes chargées de l'exploitation des établissements concernés. Sur proposition du bourgmestre, le collège communal peut refuser de délivrer un permis pour l'implantation ou l'exploitation d'un établissement (lorsque la commune a prévu qu'un tel établissement est soumis à permis) ou fermer l'établissement (dans le cas où un permis

[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'Evaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics ».

n’est pas requis) lorsqu’il existe un risque ou des indices sérieux que l’établissement soit lié à des faits punissables.

L’IFDH demande l’annulation du nouvel article 119*ter* de la Nouvelle loi communale.

2. Examen par la Cour

2.1. La nature des mesures attaquées (B.3.1-B.9)

L’IFDH soutient que la disposition attaquée prévoit une sanction pénale, sans respecter toutefois les garanties et les principes applicables en la matière.

La Cour juge que **les mesures attaquées ne sont pas des sanctions pénales, ni en droit belge, ni en droit international (article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme et article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques)**. Il s’agit de mesures de police administrative qui ont pour but de prévenir, au niveau communal, le risque lié au développement de la criminalité déstabilisante. **Bien que ces mesures s’appuient sur des faits punissables, elles n’ont ni pour objet ni pour but de réprimer ou de sanctionner les faits punissables concernés, mais uniquement de prévenir l’atteinte à l’ordre public qui peut en découler** ou d’y mettre un terme si cette atteinte s’est concrétisée. En outre, il ressort des travaux préparatoires de la loi du 15 janvier 2024 que cela concerne uniquement les faits qui portent atteinte ou peuvent porter atteinte aux structures sociales ou à la confiance qu’elles inspirent et qui entraînent ou peuvent entraîner une perturbation sociale et/ou économique.

La Cour relève que la décision de la commune doit être motivée concrètement quant à l’existence d’un risque ou d’indices sérieux. En outre, la décision doit être retirée lorsque des éléments nouveaux font apparaître que le risque a disparu. Enfin, la mesure attaquée ne peut pas être utilisée comme sanction. Si le juge compétent constate que l’objet d’une mesure concrète n’est pas préventif, cette mesure est illégale. **La Cour rejette donc le grief**.

2.2. La compatibilité des mesures attaquées avec le droit de propriété et avec la liberté d’entreprendre (B.10.1-B.20)

L’IFDH soutient que la disposition attaquée viole le droit au respect des biens (article 16 de la Constitution et article 1er du Premier protocole additionnel à la CEDH), ainsi que la liberté d’entreprendre (articles II.3 et II.4 du Code de droit économique ; article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne).

Selon la Cour, la mesure attaquée peut avoir une portée considérable pour la personne qui en est l’objet ; elle peut s’apparenter à une interdiction d’exercer une profession dans la commune. En outre, vu son inscription dans le Registre central des enquêtes d’intégrité, la mesure peut avoir des répercussions pour la personne dans d’autres communes. Il s’ensuit que la mesure constitue une **ingérence dans le droit au respect des biens et dans la liberté d’entreprendre**.

La Cour juge que la mesure attaquée poursuit un **objectif légitime d’intérêt général** et qu’elle est adéquate pour atteindre cet objectif.

La Cour relève que les mesures attaquées ne sont possibles qu’en cas d’adoption par le conseil communal d’une ordonnance de police et après une appréciation concrète par le bourgmestre et le collège. Il faut que la décision repose sur des éléments concrets et pertinents. Par ailleurs, avant de prendre la mesure, la commune doit consulter la Direction chargée de l’Evaluation de l’Intégrité pour les pouvoirs publics (DEIPP) et entendre la personne concernée. Ensuite,

l'appréciation concrète doit apparaître dans la motivation formelle de la décision. Enfin, une procédure de recours spécifique avec effet suspensif est prévue. Il s'ensuit que le législateur a assuré un **juste équilibre** entre le but poursuivi et l'ingérence dans les droits concernés.

La Cour juge cependant que **l'évolution de la situation après la mesure n'a pas été suffisamment prise en considération**. Certes, la personne concernée peut apporter au collège communal des nouveaux éléments afin d'obtenir une révision de la mesure. Cependant, il n'est pas prévu que les autorités communales se ressaisissent, à intervalles réguliers, des décisions qui ne sont pas limitées dans le temps. Par ailleurs, en cas de demande de retrait de la décision, la loi attaquée n'organise pas la procédure et n'impose pas au collège communal de prendre une nouvelle décision reposant sur une motivation actualisée. En outre, le législateur ne garantit pas que la charge de la preuve des éléments nouveaux ne repose pas entièrement ou principalement sur l'exploitant, ce qui n'est pas admissible. La Cour conclut que la disposition attaquée, dans la mesure précitée, porte une atteinte disproportionnée aux droits des exploitants. **Elle annule donc dans cette mesure la disposition relative à la révision de la décision**.

3. Conclusion

La Cour annule l'article 119*ter*, § 12, de la Nouvelle loi communale, dans la mesure précisée ci-dessus, et rejette le recours pour le surplus.

La Cour constitutionnelle est la juridiction qui veille au respect de la Constitution par les différents législateurs en Belgique. La Cour peut annuler, déclarer inconstitutionnels ou suspendre des lois, des décrets ou des ordonnances en raison de la violation d'un droit fondamental ou d'une règle répartitrice de compétence.

Ce communiqué de presse, rédigé par la cellule « médias » de la Cour, ne lie pas la Cour constitutionnelle. Le texte de l'arrêt est disponible sur le site web de la Cour constitutionnelle.

Contact presse : Martin Vrancken | 02/500.12.87 | Romain Vanderbeck | 02/500.13.28

Suivez la Cour via LinkedIn