



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 142/2025
du 6 novembre 2025
Numéro du rôle : 8293

En cause : le recours en annulation de l'article 35 de la 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 », introduit par l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 1er août 2024 et parvenue au greffe le 5 août 2024, l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, assisté et représenté par Me Michel Kaiser et Me Cécile Jadot, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation de l'article 35 de la 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 » (publiée au *Moniteur belge* du 7 février 2024, deuxième édition, *erratum* au *Moniteur belge* du 22 février 2024).

Des mémoires ont été introduits par :

- Margot Van Reck et Jan Gheysens, assistés et représentés par Me Philippe Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers (parties intervenantes);

- l'ASBL « Ligue des droits humains », assistée et représentée par Me Catherine Forget, avocate au barreau de Bruxelles (partie intervenante);

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Bruno Lombaert et Me Sophie Adriaenssen, avocats au barreau de Bruxelles.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres, assisté et représenté par ses conseils précités et Me Matthieu Nève de Mévergnies, avocat au barreau de Bruxelles, a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 2 juillet 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteuses Emmanuelle Bribosia et Joséphine Moerman, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité du recours en annulation et des interventions

A.1.1. La partie requérante, l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (ci-après : l'IFDH), demande l'annulation de l'article 35 de la 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 » (ci-après : la loi du 15 janvier 2024). L'IFDH est une personne morale de droit public créée par la loi du 12 mai 2019 « portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains ». Elle fait valoir qu'en vertu de l'article 6, § 4, de cette loi, elle est recevable à introduire un recours en annulation devant la Cour.

A.1.2. La recevabilité du recours en annulation n'est pas contestée.

A.2.1. L'ASBL « Ligue des droits humains » (ci-après : la LDH) intervient dans la procédure et appuie le recours en annulation de la loi du 15 janvier 2024. Elle fait valoir que cette annulation entre dans le cadre de son objet, en tant que celui-ci est notamment de combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu. Elle souligne que la Cour a déjà reconnu son intérêt à agir devant elle à de multiples reprises.

A.2.2. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité de l'intervention de la LDH dans la mesure où elle étend le recours originaire, d'une part, en sollicitant l'annulation de l'ensemble de la loi du 15 janvier 2024 ou, à tout le moins, de ses articles 22 et 36 et, d'autre part, en demandant à la Cour de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel.

A.3. Margot Van Reck et Jan Gheysens, parties intervenantes, exposent qu'ils ont un intérêt à intervenir dans la présente procédure parce qu'ils sont propriétaires d'un logement à Schoten, à proximité duquel un restaurant est exploité sans permis. Ils estiment avoir un intérêt au maintien de la disposition attaquée et s'opposent donc à son annulation. Ils ajoutent que la loi attaquée exécute entre autres la Convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003 en ce qu'elle concourt à sauvegarder l'ordre public.

Quant au fond

A.4. L'IFDH, partie requérante, formule deux moyens. La LDH, partie intervenante, appuie ces moyens. Par ailleurs, la LDH formule un moyen supplémentaire.

En ce qui concerne le premier moyen formulé par l'IFDH

A.5.1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation, par l'article 35 de la loi du 15 janvier 2024, d'une part, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et, d'autre part, des articles 12, 13 et 14 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec le principe de légalité en matière pénale et avec les principes généraux du droit *non bis in idem*, de la sécurité juridique et de la proportionnalité. Ce moyen est divisé en trois branches.

A.5.2. En préambule à l'exposé du moyen, la partie requérante relève, d'une part, que les décisions de refus, de suspension ou d'abrogation d'un permis d'implantation ou d'exploitation ou les décisions de fermeture d'un établissement qui peuvent être adoptées par les autorités communales en application de la disposition attaquée présentent un caractère davantage répressif que préventif et, d'autre part, qu'elles sont infligées s'il y a des indices sérieux ou des risques sérieux qu'une infraction pénale serait commise dans l'exploitation d'un établissement, puisque les faits punissables qui permettent l'application de la disposition attaquée sont définis en référence à une liste qui reprend la quasi-totalité des infractions du Code pénal et des législations pénales spéciales. Elle fait valoir que la disposition attaquée ne prévoit pas que l'autorité communale doive faire la démonstration d'une atteinte ou d'un risque d'atteinte à l'ordre public, dans une situation concrète et individuelle. Elle considère qu'en l'absence d'une telle démonstration, les décisions qui peuvent être prises n'appartiennent pas à la catégorie des mesures de police administrative générales mais ont pour vocation de sanctionner un comportement. Elle ajoute que les mesures attaquées sont des mesures à caractère pénal parce qu'elles sont, par nature, indéterminées dans le temps, qu'elles produisent des effets graves et qu'elles poursuivent aussi un objectif de répression.

La partie requérante considère que, parmi toutes les mesures permises par la disposition attaquée, la mesure de fermeture d'un établissement est la seule qui pourrait ne pas présenter un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, parce qu'elle est la seule qui est de nature à réellement atteindre l'objectif d'éviter les risques d'atteinte à l'ordre public, à la sécurité ou à la tranquillité publique, en raison de l'accessibilité des établissements au public.

A.6.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du premier moyen en ce qu'il est pris de la violation de l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dès lors que la requête ne contient pas d'exposé relatif à la violation de cette disposition.

A.6.2. Le Conseil des ministres précise, à titre liminaire, que les mesures de police administrative qui peuvent être adoptées en application de la disposition attaquée supposent l'existence d'un risque réel de trouble à l'ordre public. Il expose que l'ordonnance de police administrative qui peut être adoptée par l'autorité communale en vue de lutter contre les troubles causés par la criminalité déstabilisante a nécessairement un but préventif et que son objet est d'éviter que surviennent des atteintes à l'ordre public causées par le phénomène de la criminalité déstabilisante.

A.6.3. Le Conseil des ministres fait valoir que les mesures de police administrative qui peuvent être adoptées en application de la disposition attaquée ne peuvent être qualifiées de pénales au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il se réfère à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 8 juin 1976 (*Engel e.a. c. Pays-Bas*, ECLI:CE:ECHR:1976:0608JUD000510071) et aux trois critères énoncés

par cet arrêt pour déterminer le champ d'application des garanties procédurales imposées par l'article 6 de la Convention aux mesures qualifiées de pénales. Il considère qu'il n'est en l'espèce satisfait à aucun de ces critères : les mesures ne sont pas qualifiées de pénales par le législateur, elles poursuivent un objectif préventif et non répressif, à savoir le maintien de l'ordre public, et elles n'ont pas un degré de sévérité suffisant pour être assimilées à des sanctions pénales. Il ajoute, concernant le deuxième critère, que la circonstance que les faits punissables soient localisés dans l'établissement concerné n'implique pas que les faits suspectés d'y être commis soient imputables à l'exploitant de celui-ci. Il précise que les troubles à l'ordre public doivent toujours pouvoir être démontrés *in concreto* par l'autorité compétente, via l'enquête d'intégrité, pour qu'elle adopte la mesure. En ce qui concerne le troisième critère, il rappelle que l'adoption d'une mesure de police administrative n'implique aucun constat de culpabilité et que l'autorité administrative ne se préoccupe pas de savoir qui est le potentiel responsable de l'atteinte à l'ordre public, son unique but étant le maintien de l'ordre public. Il relativise l'affirmation de la partie requérante suivant laquelle les mesures concernées peuvent être adoptées pour une durée indéterminée, mis à part la mesure de suspension du permis d'implantation ou d'exploitation, limitée à six mois. Il fait valoir à cet égard que la loi prévoit expressément que la mesure est retirée lorsque sont apportés de nouveaux éléments dont il ressort que les faits sur lesquels elle est basée ne sont pas établis ou ne sont plus valables ou pertinents.

A.6.4. Il conclut que les mesures de police administrative adoptées en application de la loi attaquée ne peuvent être qualifiées de pénales au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et qu'en conséquence, les principes et règles visés au moyen ne leur sont pas applicables. Pour le surplus, il rappelle la jurisprudence de la Cour (arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.044), suivant laquelle le contrôle exercé par le Conseil d'État est un contrôle juridictionnel approfondi, de sorte que les justiciables disposent d'un recours effectif devant une juridiction indépendante et impartiale contre les mesures de police administrative attaquées.

A.7.1. La partie requérante précise qu'elle critique la disposition attaquée parce que celle-ci ne prévoit pas qu'une démonstration concrète du risque d'atteinte à l'ordre public en fonction des circonstances individuelles doit être faite par l'autorité communale. Elle indique ne pas pouvoir se satisfaire des assurances données à ce sujet par le Conseil des ministres dans son mémoire, alors que la loi elle-même n'impose pas cette démonstration. Elle fait valoir, premièrement, que l'ordonnance de police qui peut être adoptée par le conseil communal ne crée pas d'obligation pour l'autorité de justifier concrètement et au cas par cas qu'il y a un risque d'atteinte à l'ordre public, à la sécurité ou à la tranquillité publique, deuxièmement, que le fait que le législateur ait donné une visée préventive à la loi ne suffit pas à imposer que l'autorité communale justifie concrètement et systématiquement le risque d'atteinte à l'ordre public et, troisièmement, qu'il n'est pas possible de présumer qu'un fait punissable représente, *ipso facto*, une atteinte ou un risque d'atteinte à l'ordre public. Elle attire l'attention sur le fait que l'enquête d'intégrité est effectuée en amont de l'adoption de la mesure de police administrative, sans qu'aucun délai ne soit prévu entre les deux, de sorte qu'il est impossible de soutenir que la mesure est justifiée par un risque d'atteinte à l'ordre public évalué *in concreto*. Il s'en déduit, selon elle, que les mesures qui peuvent être adoptées en vertu de la disposition attaquée n'appartiennent pas à la catégorie des mesures de police administrative générales.

A.7.2. La partie requérante critique l'application que le Conseil des ministres fait des critères dits « *Engel* » en l'espèce. En ce qui concerne la sévérité des mesures qui peuvent être adoptées, elle relève qu'elles ne sont pas limitées dans le temps, qu'elles ont des effets graves pour leurs destinataires et que l'autorité communale peut tenir compte de faits qui sont ou pourraient être commis par des tiers, ce qui augmente la gravité des mesures. À cet égard, elle relève que le Conseil des ministres omet de répondre à son argumentation selon laquelle seule une mesure de fermeture temporaire d'un établissement ou une interdiction temporaire d'ouverture d'un établissement semble réellement justifiée au regard des objectifs poursuivis.

A.8. Le Conseil des ministres réplique que l'ordonnance de police communale doit être motivée quant à l'objectif d'éliminer la criminalité déstabilisante, que la décision d'extension de l'enquête d'intégrité à d'autres personnes que l'exploitant de l'établissement concerné doit être spécialement motivée et que la mesure de police administrative doit aussi être motivée par les résultats de l'enquête d'intégrité et par le trouble à l'ordre public que l'autorité souhaite éviter ou neutraliser. Quant au délai entre l'enquête d'intégrité et l'adoption de la mesure, le

Conseil des ministres considère que rien n'indique que ce délai pourrait être important et qu'en tout état de cause, si le risque de trouble à l'ordre public ou les indices sérieux mis en lumière par l'enquête ne sont plus actuels au moment de l'adoption de la mesure, celle-ci ne pourra pas être adoptée valablement. Il ajoute qu'il en va de même si de nouveaux faits remettant en question la matérialité, la pertinence ou la validité des faits constatés par l'enquête d'intégrité surviennent.

Première branche

A.9. La partie requérante fait grief à l'article 35 de la loi du 15 janvier 2024 de permettre aux autorités communales de qualifier d'infractions pénales des faits qui n'ont pas été qualifiés comme tels par les autorités judiciaires et d'en tirer des conséquences en adoptant une des mesures administratives graves ayant un caractère répressif prévues par la disposition attaquée. Elle fait valoir que le destinataire de ces mesures est privé des garanties juridictionnelles consacrées en matière pénale par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, puisque la disposition attaquée prévoit un système dans lequel une instance non judiciaire se voit investie du pouvoir d'infliger une sanction pénale. Elle cite à cet égard les garanties suivantes, qui ne sont pas applicables alors qu'elles devraient l'être : la présomption d'innocence, en ce compris le non-renversement de la charge de la preuve, le droit à un tribunal indépendant et impartial, l'organisation d'une procédure respectant les droits de la défense, le caractère personnel de la sanction, le principe *non bis in idem* et l'exigence d'un contrôle de pleine juridiction. Elle ajoute qu'en vertu des normes de référence invoquées au moyen, seul le juge pénal est habilité à qualifier pénalement les faits.

A.10.1. Le Conseil des ministres estime que le constat que fait la partie requérante suivant lequel la présomption d'innocence serait bafouée doit être relativisé sur deux points. Premièrement, la possibilité d'étendre l'enquête d'intégrité à certaines personnes à l'égard desquelles il existe des motifs sérieux de croire qu'elles ont commis ou commettront un ou plusieurs faits punissables ne préjuge en rien de la responsabilité pénale de ces personnes, puisque l'autorité communale ne se prononce pas sur la matérialité de faits punissables. Cette mesure ne préjuge absolument pas des suites que l'affaire pourrait avoir sur le plan pénal. Deuxièmement, l'autorité communale qui décide de lancer la procédure d'enquête d'intégrité ne préjuge pas de l'éventuelle atteinte à l'ordre public.

A.10.2. En ce qui concerne l'atteinte aux droits de la défense, le Conseil des ministres expose que le paragraphe 13 de la disposition attaquée prévoit une procédure qui offre les garanties imposées par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et qu'en tout état de cause, les principes généraux du droit administratif pallient l'éventuelle carence de la disposition.

A.10.3. Le Conseil des ministres conteste l'existence d'un principe de l'individualité des peines. À supposer qu'il existe, il estime qu'il n'est pas violé en l'espèce, dès lors que l'éventuelle mesure de police administrative est fondée sur un comportement directement imputable à l'exploitant de l'établissement, à savoir la gestion d'un lieu qui abrite la criminalité déstabilisante. Il ajoute que la doctrine et la jurisprudence admettent, pour le surplus, qu'une mesure de police administrative puisse être prise à l'égard d'une personne qui n'est pas à l'origine du trouble causé à l'ordre public. Enfin, il relève que l'enquête d'intégrité elle-même ne constitue pas une mesure de police administrative, de sorte que la question de son étendue à des tiers est hors de propos.

A.11. La partie requérante rappelle que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme impose le respect du caractère personnel des sanctions pénales et cite l'arrêt n° 65/2014 du 3 avril 2014 (ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.065), par lequel la Cour constitutionnelle reconnaît l'existence d'un principe fondamental de la personnalité des peines.

Deuxième branche

A.12. La partie requérante fait grief à l'article 35 de la loi du 15 janvier 2024 de permettre aux autorités communales d'adopter les mesures administratives graves ayant un caractère répressif qu'il prévoit sur la base d'un risque sérieux démontrable ou d'indices sérieux. Elle fait valoir que des mesures aussi graves ne peuvent être fondées sur de telles notions, qui sont vagues et insuffisamment déterminées, et que les comportements passibles

des mesures visées ne sont pas définies en des termes suffisamment précis. Elle relève que les termes utilisés permettent au collège des bourgmestre et échevins et au collège communal de prendre une mesure sur la base de simples soupçons. Elle ajoute que les comportements visés sont définis très largement dans la loi, qui renvoie à une liste de 33 infractions, et que l'appréciation des faits dépend de l'interprétation du comportement par des membres du personnel communal non qualifiés pour ce faire.

A.13. Le Conseil des ministres fait valoir que de simples soupçons ne peuvent être assimilés à un risque sérieux démontrable ou à des indices sérieux et qu'en outre, ces dernières notions sont encadrées par le paragraphe 10 de la disposition attaquée. Il ajoute que l'énumération des faits punissables au sens de la disposition attaquée participe à la clarté et à la prévisibilité de l'approche administrative communale et de l'enquête d'intégrité qui s'y rapporte.

Troisième branche

A.14. La partie requérante fait grief à l'article 35 de la loi du 15 janvier 2024 de permettre aux autorités communales d'adopter une des mesures administratives graves ayant un caractère répressif qu'il prévoit dans l'hypothèse où une condamnation définitive a été prononcée par une juridiction pénale pour les faits justifiant l'adoption de la mesure. Elle fait valoir que le principe général de droit *non bis in idem*, qui interdit le cumul d'une sanction administrative à caractère répressif et d'une sanction pénale pour les mêmes faits, est violé dans la mesure où, d'une part, la disposition attaquée peut s'appliquer en l'absence de démonstration d'un risque d'atteinte à l'ordre public, à la sécurité ou à la tranquillité publique et où, d'autre part, elle permet l'adoption d'une mesure de restriction d'un permis d'implantation ou d'exploitation, alors que la fermeture de l'établissement suffirait à prévenir les problèmes vis-à-vis du public.

A.15. Le Conseil des ministres rappelle que la Belgique n'a pas ratifié le Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme et que l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte) est dépourvu d'effets directs. Il reconnaît que l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques énonce le même principe *non bis in idem*. Il fait valoir que la Cour européenne des droits de l'homme (dans son arrêt en cause de *A. et B. c. Norvège* rendu en grande chambre le 15 novembre 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011) et la Cour de justice de l'Union européenne reconnaissent que les législateurs nationaux sont autorisés à prévoir dans la loi l'application, aux mêmes faits, tant de sanctions pénales classiques que de mesures d'autres natures, par exemple administratives, moyennant le respect de certaines conditions. Il fait valoir que ces conditions sont respectées en l'espèce.

En ce qui concerne le second moyen pris par l'IFDH

A.16.1. La partie requérante prend un second moyen de la violation, par l'article 35 de la loi du 15 janvier 2024, de l'article 16 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel), et des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie, contenu dans les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, en ce que ces dispositions consacrent notamment la liberté professionnelle, le droit de travailler et la liberté d'entreprise, qui sont également garantis par les articles 15 et 16 de la Charte.

A.16.2. Elle reconnaît que l'objectif poursuivi par la disposition attaquée, à savoir fournir aux communes une base juridique spécifique leur permettant de prendre des mesures visant à empêcher la criminalité déstabilisante qui affecte également l'ordre et la sécurité publics, est légitime. Elle fait valoir toutefois qu'en l'espèce, la restriction de la liberté de commerce et d'industrie n'est pas adéquate pour atteindre cet objectif, dès lors que la loi n'impose pas que la mesure ne soit adoptée que s'il existe un danger concret d'atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique. Elle considère en outre que l'atteinte à la liberté de commerce et d'industrie est disproportionnée. Elle fait valoir à cet égard que, dès lors qu'une restriction à cette liberté peut avoir lieu sans même qu'une nuisance à l'ordre public ait été constatée, la mesure est nécessairement disproportionnée. Puisque c'est l'accessibilité de l'établissement au public qui doit être protégée, elle n'aperçoit pas pourquoi la mesure de fermeture temporaire de celui-ci ne suffirait pas à rencontrer l'objectif. Elle en déduit que les mesures de retrait,

de suspension ou d'abrogation du permis d'implantation ou d'exploitation ne sont pas nécessaires et qu'elles sont donc disproportionnées. Elle considère par ailleurs qu'en tout état de cause, une mesure de fermeture définitive d'un établissement est disproportionnée, et qu'il est aussi problématique que cette mesure n'ait pas de durée maximale. Elle relève encore que le champ d'application de la mesure est trop large, dès lors que la décision peut reposer sur de simples soupçons et qu'elle ne prévoit aucune indemnisation s'il s'avère après coup que la mesure n'était pas justifiée. Enfin, elle estime que le fait que la mesure peut être adoptée en raison du comportement de tiers en démontre également le caractère disproportionné.

A.17. Le Conseil des ministres estime que le moyen n'est pas recevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 1er du Premier protocole additionnel, parce que la requête ne contient pas d'exposé relatif à la violation de ces dispositions.

A.18. La partie requérante répond que les mesures de refus, d'abrogation ou de suspension d'un permis d'implantation ou d'exploitation d'un établissement public, ou encore la fermeture de celui-ci, affectent indéniablement le droit de propriété dans la mesure où elles privent les titulaires des permis de leur capacité à jouir ou à disposer de leurs biens à des fins professionnelles.

A.19.1. Le Conseil des ministres relève que ce n'est que dans son mémoire en réponse que la partie requérante expose sommairement que la norme attaquée constituerait une atteinte au droit de propriété, et il rappelle que la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle est fixée en ce sens qu'un moyen qui est développé pour la première fois dans le mémoire en réponse constitue un moyen nouveau et n'est, pour ce motif, pas recevable.

A.19.2. Le Conseil des ministres rappelle que les mesures de police administrative concernées ne peuvent être adoptées que s'il existe un lien suffisamment étroit et direct entre les faits et les circonstances de l'affaire et le trouble éventuel de l'ordre public que la mesure est censée prévenir. Il insiste sur le fait que les mesures envisagées impliquent que l'établissement visé ne sera plus susceptible d'héberger les infractions visées par la disposition attaquée ou, à tout le moins, que le risque de nuisance en lien avec ces infractions sera considérablement diminué. Il en déduit qu'il est évident qu'en agissant ainsi au cœur de la criminalité déstabilisante, à savoir, au lieu où elle prend forme, la mesure atteint son objectif. Il rappelle ensuite qu'un examen de proportionnalité devra être effectué *in concreto* par l'autorité administrative, sous le contrôle du Conseil d'État.

Il fait valoir que l'absence de délai maximal pour la plupart des mesures est compensée par la possibilité de révision qui doit être envisagée par l'autorité communale de manière proactive. Il estime pour le surplus que la fixation d'un délai maximal par la loi serait difficilement conciliable avec la logique même de la police administrative. Il ajoute que les groupes de personnes à prendre en compte dans l'enquête d'intégrité sont limités à ce qui est strictement nécessaire et que la procédure prévoit un délai et un recours suspensif, ce qui est exceptionnel et contribue à garantir la proportionnalité.

A.20. La partie requérante considère que le texte législatif lui-même devrait contenir l'obligation de procéder, concrètement et au cas par cas, à une analyse du risque d'atteinte à l'ordre public lorsque l'autorité communale adopte une des décisions prévues par la disposition attaquée. À défaut, elle fait valoir que cette disposition n'est pas compatible avec les normes de référence, qui incluent une exigence forte au regard du respect du principe de légalité. Elle ajoute que ni le législateur, ni le Conseil des ministres ne justifient pourquoi le législateur ne s'est pas limité à la mesure de fermeture temporaire de l'établissement, qui est la seule qui puisse être justifiée par rapport à l'objectif poursuivi, les autres ne pouvant pas être considérées comme nécessaires.

En ce qui concerne la fixation d'un délai, la partie requérante relève qu'une mesure sans limite de durée équivaut en pratique à la faillite ou à la fin de l'activité économique dans de très nombreuses situations. En ce qui concerne les tiers qui peuvent faire l'objet d'une enquête d'intégrité, elle considère que la disposition attaquée manque de clarté et de précision et crée une insécurité juridique qui la rend non nécessaire et disproportionnée.

A.21. Le Conseil des ministres considère qu'associer un délai maximal fixe aux mesures attaquées les priverait de toute leur pertinence, car les lourdes formalités précédant l'adoption d'une mesure de police font qu'il est impossible pour l'autorité de refaire, à intervalles réguliers, une nouvelle enquête d'intégrité précédée d'une nouvelle ordonnance de police. Il souligne qu'en revanche, la possibilité que la mesure soit suspendue jusqu'à ce

que le Conseil d'État se soit prononcé sur sa proportionnalité rend le mécanisme attaqué plus protecteur que les autres dispositifs comparés par la partie requérante.

En ce qui concerne le moyen soulevé par la LDH

A.22. La LDH, partie intervenante, prend un moyen de la violation, par l'article 35 de la loi du 15 janvier 2024, des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 7, 8 et 47 de la Charte et avec les articles 5, 6 et 23 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) ». Elle fait valoir que la disposition attaquée comporte une ingérence très importante dans le droit à la vie privée des personnes concernées par les mesures qu'elle prévoit. Elle considère qu'il n'est pas démontré que cette ingérence est effectivement nécessaire et proportionnée au regard de l'objectif poursuivi. À titre subsidiaire, elle suggère de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne.

A.23. À titre principal, le Conseil des ministres considère qu'il s'agit d'un moyen nouveau, qui, conformément à la jurisprudence constante de la Cour, n'est pas recevable. À titre subsidiaire, il considère que le moyen n'est pas recevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 5, 6 et 23 du règlement général sur la protection des données, à défaut d'exposer en quoi ces dispositions seraient violées. À titre encore plus subsidiaire, il développe une argumentation tendant à démontrer que le moyen n'est pas fondé.

- B -

Quant à la recevabilité de l'intervention de la Ligue des droits humains

B.1.1. L'ASBL « Ligue des droits humains », partie intervenante, déclare se joindre aux moyens exposés par la partie requérante. Toutefois, sous couvert de « spécifier certains éléments qui n'auraient pas été développés » par cette dernière, la partie intervenante prend un « premier moyen » de la violation de normes de référence qui n'ont pas été invoquées dans la requête et présente des griefs qui ne peuvent se rattacher aux moyens articulés par la partie requérante. Elle semble en outre vouloir étendre la portée du recours en annulation aux articles 22 et 36 de la 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 » (ci-après : la loi du 15 janvier 2024), dispositions qui ne sont pas visées par le recours en annulation.

B.1.2. Les griefs invoqués par les parties intervenantes ne peuvent être pris en considération que dans la mesure où ils correspondent aux moyens formulés dans la requête. En effet, l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, contrairement à l'article 85, ne permet pas que de nouveaux moyens soient formulés dans un mémoire en intervention.

B.1.3. Le « premier moyen » pris par la partie intervenante est un moyen nouveau, qui n'est pas recevable et n'est en conséquence pas examiné par la Cour. Toutefois, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, l'irrecevabilité partielle du « premier moyen » ne rend pas l'intervention de la Ligue des droits humains irrecevable dans son intégralité.

Quant à la disposition attaquée et à son contexte

B.2.1. Par la loi du 15 janvier 2024, le législateur a pour objectif de « garantir le maintien de l'ordre public en empêchant l'intrusion de groupes criminels [dans] notre société, en visant une sécurité accrue et en protégeant les entreprises et les citoyens de ce pays » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3152/001, p. 14). La loi vise dans ce but à permettre aux communes « d'empêcher certaines exploitations dans le cadre de la criminalité déstabilisante » (*ibid.*, p. 11) et à doter les autorités publiques locales de « moyens efficaces pour éviter l'installation de criminels sur leur territoire dans le seul but de camoufler des activités illégales » (*ibid.*, p. 16).

La « criminalité déstabilisante » est définie par l'article 2, 6°, de la loi du 15 janvier 2024 comme étant la « criminalité qui trouve son origine dans les faits punissables visés à l'article 119ter, § 10, alinéa 5, de la Nouvelle Loi communale 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 ».

La disposition attaquée a ainsi pour objectif de mettre à la disposition des autorités locales les moyens leur permettant de lutter contre l'installation de la criminalité déstabilisante dans le tissu économique et social local :

« Dans le cadre de la criminalité déstabilisante, les effets néfastes de ce type de criminalité occupent donc une place centrale, avec un accent sur les perturbations sociales et économiques qu'elle engendre. Une réponse efficace à ce phénomène est non seulement axée sur l'identification et la poursuite des auteurs, mais également sur la perturbation des structures d'opportunité et la destruction des positions de pouvoir économiques de ces groupes criminels.

A cet égard, il est estimé que les autorités publiques responsables doivent pouvoir disposer de moyens efficaces pour éviter l'installation de criminels sur leur territoire dans le seul but de camoufler des activités illégales. Une commune doit avoir la possibilité, sur son territoire, de refuser, suspendre, abroger ou fermer l'exploitation de certains projets ou activités économiques qui visent clairement un objectif criminel ou malhonnête » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3152/001, p. 16).

B.2.2. Le bourgmestre peut, sur la base des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale du 24 juin 1988 (ci-après : la Nouvelle loi communale), adopter les arrêtés de police destinés à maintenir ou à rétablir l'ordre public et procéder à la fermeture d'établissements accessibles au public en vue de prévenir des troubles à l'ordre public général.

Quant à l'articulation entre le dispositif prévu par la disposition attaquée et le pouvoir de police administrative générale découlant des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, la ministre a déclaré en commission :

« Le texte à l'examen permet aux communes de mettre fin à une activité en cours. Elles peuvent déjà le faire en vertu de l'article 135 de la NLC, à condition toutefois qu'il y ait un trouble de l'ordre public. Le projet de loi prévoit quant à lui la possibilité de fermer, pour des motifs liés à la criminalité déstabilisante, les ' *frontstores* ' (sociétés écrans) qui ne causent pas de nuisances dans le domaine public. Le principe ' *lex specialis derogat legi generali* ' s'applique donc uniquement à la criminalité déstabilisante. Le projet de loi à l'examen n'érode pas l'article 135 de la NLC. Les dispositions en question peuvent coexister, ainsi qu'il ressort de l'avis du Conseil d'État » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3152/003, p. 43).

Le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal peut donc, sur la base de la disposition attaquée, prendre les mesures qui s'imposent pour empêcher l'installation ou le maintien sur le territoire de la commune d'établissements qui participent au développement de la criminalité déstabilisante sans que des nuisances dans le domaine public doivent être constatées.

B.2.3. La loi du 15 janvier 2024 crée la « Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics » (DEIPP), qui est un organe chargé d'analyser la criminalité déstabilisante et de rendre des avis sur celle-ci, placé sous l'autorité conjointe directe du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice. Cette direction développe et gère un registre central des enquêtes d'intégrité qui contient toutes les décisions prises par les communes sur la base de la disposition attaquée.

Elle crée également, au sein de chaque direction de coordination et d'appui de la Police fédérale, un « Centre d'Information et d'Expertise d'Arrondissement » (CIEAR), auquel la commune pourra demander un avis au cours de la première phase de l'enquête d'intégrité et qui pourra ensuite transmettre à la commune un rapport administratif comprenant notamment des informations policières pertinentes.

B.2.4. La loi du 15 janvier 2024 met à la disposition des communes des moyens pour lutter préventivement contre la criminalité déstabilisante, en empêchant son installation dans le tissu économique local. À cette fin, le conseil communal peut, s'il le juge opportun au regard d'une analyse de risques préalable, adopter une ordonnance de police pour soumettre les secteurs et activités économiques déterminés par le Roi, ou certains de ceux-ci, à une enquête d'intégrité.

Par l'arrêté royal du 22 avril 2024 « relatif aux secteurs et activités économiques sur la base duquel une ordonnance de police peut être adoptée conformément à l'article 119^{ter} de la Nouvelle Loi communale », le Roi a établi une liste de 35 activités économiques, relevant de 6 secteurs, considérées comme sensibles à la criminalité déstabilisante. Les établissements existants ou les projets d'établissements relevant de ces activités peuvent être concernés par une enquête d'intégrité, sur décision des autorités communales.

B.2.5. La partie requérante demande l'annulation de l'article 35 de la loi du 15 janvier 2024. L'ASBL « Ligue des droits humains », partie intervenante, appuie cette demande.

Cette disposition rétablit l'article 119^{ter} de la Nouvelle loi communale dans la rédaction suivante :

« Art. 119^{ter}. § 1er. Sur la base de l'arrêté royal visé à l'article 6, § 3, de la 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, et sans préjudice de l'article 135, § 2, le conseil communal peut, moyennant une motivation et une analyse de risques préalable, adopter une ordonnance de police communale en vue d'empêcher la criminalité déstabilisante.

L'ordonnance de police communale visée à l'alinéa 1er détermine les secteurs et activités économiques pour lesquels ainsi que la zone géographique dans laquelle la commune mènera une enquête d'intégrité. Si le champ d'application géographique de l'ordonnance de police communale pour un certain secteur ou activité économique couvre seulement une partie du territoire, la commune doit obtenir un avis du CIEAR à ce sujet, qui est contraignant. Le conseil zonal de sécurité, visé à l'article 35 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, de la zone concernée est informé de l'analyse du CIEAR concernant la limitation géographique.

Si la commune a adopté une ordonnance de police communale, elle est tenue de mener une enquête d'intégrité concernant l'implantation ou l'exploitation de tous les établissements accessibles au public qui appartiennent aux secteurs et/ou activités économiques et qui sont situés dans les zones géographiques, tels que déterminés dans l'ordonnance de police communale.

L'ordonnance de police communale détermine, par secteur ou activité économique, le délai raisonnable dans lequel la commune lancera et/ou clôturera les enquêtes d'intégrité sur ces secteurs ou activités économiques choisis.

§ 2. L'enquête d'intégrité porte sur l'implantation ou l'exploitation d'établissements accessibles au public.

L'enquête d'intégrité satisfait cumulativement aux conditions suivantes :

- 1° elle n'est pas discriminatoire;
- 2° elle est claire, explicite et objective;
- 3° elle est réalisée de manière transparente.

L'enquête d'intégrité est lancée et réalisée sur décision du bourgmestre, et sous son autorité et sa responsabilité.

La commune est responsable du traitement des données à caractère personnel.

§ 3. Le bourgmestre désigne les membres du personnel de la commune chargés de l'enquête d'intégrité. 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.

Sous réserve de dispositions contraires, le collège des bourgmestre et échevins et le collège communal sont soumis au secret professionnel visé à l'article 458 du Code pénal en ce qui concerne les résultats de l'enquête d'intégrité.

§ 4. L'enquête d'intégrité est menée dans un délai de cinquante jours ouvrables, qui commence le premier jour ouvrable suivant la décision du bourgmestre visée au paragraphe 2, alinéa 3. Le délai peut être prolongé une fois de trente jours ouvrables.

§ 5. L'enquête d'intégrité concerne uniquement 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 visée au paragraphe 1er.

Les personnes visées à l'alinéa 1er peuvent être tant des personnes physiques que des personnes morales.

La commune peut, moyennant motivation, étendre l'enquête d'intégrité aux personnes suivantes qui ont commis un ou plusieurs faits punissables visés au paragraphe 10 ou à l'égard desquelles il existe des motifs sérieux de croire qu'elles ont commis ou commettront un ou plusieurs faits punissables visés au paragraphe 10 :

1° les personnes physiques ou morales sur lesquelles la personne qui est ou sera chargée en droit ou en fait de l'exploitation exerce ou a exercé des fonctions de direction;

2° les personnes physiques ou morales qui, en droit ou en fait, occupent une position dominante vis-à-vis de la personne qui est ou sera chargée en droit ou en fait de l'exploitation;

3° les personnes physiques ou morales qui fournissent ou ont fourni directement ou indirectement des avoirs à la personne qui est ou sera chargée en droit ou en fait de l'exploitation;

4° toute autre personne physique ou morale impliquée en droit dans l'implantation ou l'exploitation.

L'extension visée à l'alinéa 3 est fondée sur des faits ou des circonstances concrets, vérifiables, réellement existants, qui sont pertinents et ont été établis avec la diligence requise.

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, laquelle peut, le cas échéant, conduire au refus, à la suspension ou à l'abrogation du permis d'implantation ou d'exploitation concerné visé au paragraphe 8 ou à la fermeture de l'établissement visée au paragraphe 9.

§ 6. L'enquête d'intégrité implique que la commune :

1° procède en tout état de cause à une consultation du Registre Central des Enquêtes d'intégrité, conformément aux articles 11 et 12 de la 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;

2° peut demander et recevoir un avis de la police locale;

3° peut procéder à une consultation de l'ensemble des bases de données communales et services pertinents propres;

4° peut procéder à une consultation du casier judiciaire, conformément aux articles 595 et 596 du Code d'instruction criminelle;

5° peut procéder à une consultation de toutes les bases de données accessibles au public, y compris les données rendues publiques sur les réseaux sociaux;

6° peut consulter le CIEAR visé à l'article 32 de la 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;

7° peut consulter les autorités judiciaires.

Le CIEAR peut, dans le cas visé à l'alinéa 1er, 6°, fournir des informations policières et judiciaires pertinentes à la commune.

Conformément à l'article 458^{ter} du Code pénal, le bourgmestre peut organiser une concertation de cas afin d'empêcher les délits commis dans le cadre d'une organisation criminelle. Le procureur du Roi peut faire partie de la concertation de cas. Les autres participants sont déterminés par le bourgmestre, en fonction des nécessités concrètes.

Les participants de la concertation de cas peuvent, conformément à l'article 458^{ter} du Code pénal, partager des informations uniquement dans la mesure où ces informations sont pertinentes et proportionnées par rapport à la finalité de la concertation de cas.

§ 7. Si les informations issues des consultations visées au paragraphe 6 montrent qu'un complément d'enquête est nécessaire, un avis peut être demandé à la DEIPP, conformément aux dispositions de la 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. Le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal peut, en tout état de cause, uniquement refuser, suspendre ou abroger le permis d'implantation ou d'exploitation ou fermer l'établissement, après avoir obtenu un avis de la DEIPP visé à l'article 23 de la 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.

§ 8. Si l'établissement ou l'exploitation est soumis par le conseil communal à un permis d'implantation ou d'exploitation, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal peut, sur proposition du bourgmestre, se fonder sur les résultats de l'enquête d'intégrité pour refuser ledit permis d'implantation ou d'exploitation relatif à l'établissement accessible au public, le suspendre pour une durée maximale de six mois ou l'abroger. La décision de refus, de suspension ou d'abrogation est motivée.

En cas de suspension, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal définit les conditions permettant d'annuler la suspension.

La personne concernée est informée par envoi recommandé ou contre accusé de réception de la décision motivée du collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal. L'avis de la DEIPP visé à l'article 23 de la 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, est annexé à la décision.

La commune transmet la décision motivée dans les meilleurs délais à la DEIPP conformément à l'article 10, alinéa 2, de la 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, ainsi qu'aux autorités judiciaires.

§ 9. Si l'implantation ou l'exploitation n'est pas soumis par le conseil communal à un permis d'implantation ou d'exploitation, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal peut, sur proposition du bourgmestre, se fonder sur les résultats de l'enquête d'intégrité pour procéder à la fermeture de l'établissement accessible au public. La décision de fermeture est motivée.

La personne concernée est informée par envoi recommandé ou contre accusé de réception de la décision motivée du collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal. L'avis de la DEIPP visé à l'article 23 de la 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, est annexé à la décision.

La commune transmet la décision motivée dans les meilleurs délais à la DEIPP conformément à l'article 10 de la 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, ainsi qu'aux autorités judiciaires.

§ 10. Le refus, la suspension ou l'abrogation d'un permis d'implantation ou d'exploitation ou la fermeture d'un établissement conformément aux paragraphes 8 et 9, sur la base de l'enquête d'intégrité, est seulement possible s'il apparaît :

1° 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, et/ou;

2° qu'il existe un risque sérieux démontrable, basé sur des faits ou circonstances, que l'établissement sera exploité pour commettre des faits punissables, et/ou;

3° qu'il existe des indices sérieux que des faits punissables ont été commis pour exploiter l'établissement.

Le risque sérieux démontrable ou l'indice sérieux est fondé sur des faits ou des circonstances concrets, vérifiables, réellement existants, qui sont pertinents et établis avec la diligence requise.

Lors de l'appréciation relative à l'existence d'un risque sérieux démontrable ou d'un indice sérieux, il est tenu compte de la gravité des faits, de la mesure dans laquelle les faits punissables sont liés au secteur ou à l'activité économique en question et de l'importance des avantages acquis ou à acquérir.

Pour déterminer dans quelle mesure les faits punissables sont liés au secteur ou à l'activité économique en question, il est tenu compte de la question de savoir si les personnes suivantes ont commis un ou plusieurs faits punissables ou s'il existe des motifs sérieux de croire que les personnes suivantes ont commis ou commettront un ou plusieurs faits punissables :

- 1° la personne qui est ou sera chargée en droit ou en fait de l'exploitation, ou;
- 2° la personne physique ou morale sur laquelle la personne qui est ou sera chargée en fait ou en droit de l'exploitation exerce ou a exercé des fonctions de direction, ou;
- 3° la personne physique ou morale qui, en droit ou en fait, occupe une position dominante vis-à-vis de la personne qui, en droit ou en fait, est ou sera chargée de l'exploitation, ou;
- 4° la personne physique ou morale qui fournit ou a fourni directement ou indirectement des avoirs à la personne qui est ou sera chargée en droit ou en fait de l'exploitation, ou;
- 5° toute autre personne physique ou morale, impliquée en droit dans l'implantation ou l'exploitation.

Pour l'application du présent titre, l'on entend par ' faits punissables ' la participation à l'une des infractions commises suivantes :

- 1° le terrorisme, visé à l'article 137 du Code pénal ou financement du terrorisme, visé à l'article 3 de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces;
- 2° le blanchiment de capitaux visé à l'article 2 de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces;
- 3° le recèlement, visé à l'article 505 du Code pénal;
- 4° la criminalité organisée, à savoir l'ensemble des infractions commises par une organisation criminelle, visée à l'article 324*bis* du Code pénal;
- 5° le trafic illicite de stupéfiants, visé aux articles 2, 2*bis*, 2*quater*, alinéa 1er, 4°, et 3 de 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;

6° le trafic illicite d'armes, de biens et de marchandises, en ce compris des mines antipersonnel et/ou des sous-munitions, visé à l'article 8 de la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation, au transit et à la lutte contre le trafic d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente;

7° le trafic d'êtres humains, visé à l'article 77*bis* de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

8° la traite des êtres humains, visée aux articles 433*quinquies* à 433*octies* du Code pénal;

9° l'exploitation de la débauche ou de la prostitution d'un mineur, visée aux articles 417/33 et 417/34 du Code pénal;

10° l'utilisation illégale chez l'animal de substances ayant un effet hormonal ou le trafic illicite de ces substances, visée aux articles 3, 4, 5 et 10 de la loi du 15 juillet 1985 relative à l'utilisation de substances à effet hormonal, à effet antihormonal, à effet beta-adrénergique ou à effet stimulateur de production chez les animaux;

11° le trafic illicite d'organes ou de tissus humains, visé au livre II, titre VIII, chapitre III*ter*/1, du Code pénal;

12° la fraude fiscale, visée aux articles 449 et 450 du Code des impôts sur les revenus, à l'article 73 et 73*bis* du Code de la taxe sur la valeur ajoutée et blanchiment d'argent provenant de cette fraude fiscale visée à l'article 505, alinéa 1er, 2°, 3° et 4°, du Code pénal, en cas de répétition de l'infraction, et la fraude fiscale grave, visée à l'article 449, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus et à l'article 73, alinéa 2, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée;

13° la fraude sociale, visée à l'article 1er, § 1er, du Code pénal social, en cas de répétition de l'infraction, et fraude sociale grave, visée aux articles 230 à 235 du Code pénal social;

14° le détournement de fonds par des personnes exerçant une fonction publique, visé aux articles 240, 241, 242, 243 et 245 du Code pénal et la corruption, visée aux articles 246, 247, 248 et 249 du Code pénal;

15° la criminalité environnementale, à savoir les violations intentionnelles de la réglementation, entraînant des dommages importants et graves au biotope et/ou à la faune et/ou à la flore et/ou à une ou plusieurs personnes ou lorsque cette conséquence risque de se manifester;

16° la contrefaçon de monnaie ou de billets de banque, contrefaçon ou la falsification des timbres, sceaux et marques et faux commis en écritures, en informatique et dans les dépêches télégraphiques, visés au livre 2, titre III, chapitres I, II, III et IV, du Code pénal;

17° la contrefaçon de biens, visée aux articles XI.60, XI.155, XV.100 et XV.103 du Code de droit économique;

18° le vol, visé au livre 2, titre IX, chapitre 1er et chapitre 1bis, du Code pénal;

19° l'extorsion, visée à l'article 470 du Code pénal;

20° la fraude informatique, visée à l'article 504*quater* du Code pénal;

21° la criminalité alimentaire et dans le secteur des médicaments, à savoir les violations intentionnelles de la réglementation, ayant pour résultat que la santé des personnes et/ou des animaux est gravement menacée ou affectée;

22° le mélange des denrées alimentaires, visé aux articles 454 à 457 du Code pénal;

23° les infractions liées à l'insolvabilité, visées aux articles 489 à 490*quater* du Code pénal;

24° l'abus de confiance, l'escroquerie et la tromperie, visés aux articles 491 à 504 du Code pénal;

25° les infractions à l'interdiction professionnelle des faillis, visées à l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934 relatif à l'interdiction judiciaire faite à certains condamnés et aux faillis d'exercer certaines fonctions, professions ou activités et à l'article XX.234 du Code de droit économique;

26° l'abus de la vulnérabilité d'autrui en vendant, louant ou mettant à disposition des biens en vue de réaliser un profit anormal, visé à l'article 433*decies* du Code pénal;

27° l'attentat à l'intégrité sexuelle, visé à l'article 417/7 du Code pénal;

28° le viol, visé aux articles 417/11 à 417/22 du Code pénal;

29° l'approche de mineurs à des fins sexuelles, visée à l'article 417/24 du Code pénal;

30° l'exploitation sexuelle de mineurs à des fins de prostitution, production ou diffusion d'images d'abus sexuels de mineurs, proxénétisme et abus aggravé de la prostitution, visés aux articles 417/25 à 417/38, 417/44 et 417/45, 433*quater*/1 et 433*quater*/4 du Code pénal;

31° les crimes relatifs à la prise d'otages, visés à l'article 347*bis* du Code pénal;

32° les menaces d'attentat contre les personnes ou contre les propriétés et fausses informations relatives à des attentats graves, visées aux articles 327 à 330 du Code pénal;

33° les menaces au moyen de matières nucléaires, d'armes biologiques ou chimiques, visées à l'article 331*bis* du Code pénal.

Pour l'application du présent titre, l'on entend par ' participation ' : la participation telle que visée au chapitre VII du Code pénal.

§ 11. La décision du collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal visée aux paragraphes 8 et 9 n'est mise en œuvre qu'après l'expiration d'un délai de 15 jours calendrier à compter du lendemain de la date de notification à la personne concernée conformément au § 8, alinéa 3, et § 9, alinéa 2.

Lorsqu'une demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence est introduite dans le délai visé à l'alinéa 1er, la décision du collège des bourgmestre et échevins ou du collège communal n'est pas mise en œuvre avant que l'instance de recours n'ait statué sur la demande de suspension.

L'auteur de la demande avertit le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal de la demande dans le délai visé à l'alinéa 1er.

La décision peut être mise en œuvre, soit au terme du délai visé à l'alinéa 1er, 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.

L'interdiction de mettre en œuvre la décision bénéficie au seul auteur d'une demande de suspension introduite dans le délai visé à l'alinéa 1er.

§ 12. Sans préjudice des possibilités de recours dont dispose l'exploitant, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal 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.

§ 13. Le refus, la suspension ou l'abrogation d'un permis d'implantation ou d'exploitation ou la fermeture d'un établissement à la suite de l'enquête d'intégrité, peut seulement s'effectuer après avoir entendu la personne concernée ou son conseil, et qui, à cette occasion, a pu faire valoir par écrit ou oralement ses moyens de défense. Cela ne s'applique pas 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.

§ 14. La personne qui souhaite lancer une nouvelle exploitation dans un secteur ou une activité économique déterminé par l'ordonnance de police communale peut demander de son plein gré une enquête d'intégrité.

§ 15. Dans le cadre de l'exercice de leurs compétences visées par le présent article, deux communes ou plus peuvent conclure un accord de coopération. Les communes peuvent décider de la répartition mutuelle des différents coûts y afférents.

§ 16. En ce qui concerne l'application du présent article, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal conclut un protocole d'accord avec le procureur du Roi compétent. Le protocole d'accord, qui peut être identique pour plusieurs ou pour toutes les communes de l'arrondissement judiciaire concerné, est confirmé par le conseil communal et annexé à l'ordonnance de police visée au paragraphe 1er.

En tout état de cause, l'application du mécanisme administratif, prévu par la 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, ne peut pas porter atteinte aux poursuites pénales relatives aux faits punissables visés au paragraphe 10, alinéa 5, ainsi qu'aux principes et garanties qui y sont associés.

§ 17. Le Roi peut déterminer dans un arrêté délibéré en Conseil des ministres les modalités minimales de l'analyse de risques et les modalités relatives à la procédure de l'enquête d'intégrité ».

Les griefs de la partie requérante concernent les mesures de refus, de suspension et d'abrogation du permis d'implantation ou d'exploitation et la mesure de fermeture d'établissement qui sont visées aux paragraphes 8 à 16 de cette disposition.

B.2.6. Si la commune a adopté une ordonnance de police soumettant certains secteurs ou activités à une enquête d'intégrité, elle est tenue de procéder aux enquêtes dans ces secteurs ou activités. La commune qui procède à une enquête d'intégrité consulte obligatoirement le registre central des enquêtes d'intégrité et peut demander un avis à la police locale. Elle peut consulter les bases de données et services communaux pertinents, le casier judiciaire, les bases de données accessibles au public, le CIEAR et les autorités judiciaires. Si un complément d'enquête apparaît nécessaire, les services communaux peuvent faire appel à la DEIPP, qui fournit un avis à la demande de la commune. L'enquête d'intégrité doit viser tous les établissements accessibles au public qui appartiennent au secteur ou à l'activité économique déterminé dans l'ordonnance de police communale, dès lors que l'enquête d'intégrité ne peut être discriminatoire.

B.2.7. L'enquête d'intégrité porte en principe sur les personnes qui sont ou seront chargées en droit ou en fait de l'exploitation des établissements existants et des établissements en projet. Elle peut aussi être étendue aux personnes par rapport auxquelles la personne chargée de l'exploitation exerce ou a exercé des fonctions de direction, aux personnes qui exercent, en droit ou en fait, une position dominante vis-à-vis de la personne chargée de l'exploitation, aux personnes qui fournissent ou ont fourni des avoirs à la personne chargée de l'exploitation et à toute autre personne impliquée en droit dans l'implantation ou l'exploitation. L'extension de l'enquête à ces personnes doit être motivée par la circonstance que ces personnes ont commis un ou plusieurs « faits punissables » ou qu'il existe des motifs sérieux de croire qu'elles ont commis ou commettront un ou plusieurs « faits punissables ». Toutes les personnes précitées peuvent être des personnes physiques ou des personnes morales. L'exposé des motifs relatif à la disposition attaquée souligne que « le résultat de l'enquête d'intégrité doit donner une image globale de la personne concernée, et non refléter une situation momentanée » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3152/001, p. 54).

B.2.8. Sur la base des résultats de l'enquête d'intégrité, le bourgmestre évalue s'il existe un risque sérieux démontrable qu'un établissement visé par l'enquête d'intégrité sera exploité pour tirer un avantage, financier ou non, de « faits punissables » commis antérieurement, ou pour commettre des « faits punissables », ou encore s'il existe des indices sérieux que des « faits punissables » ont été commis pour exploiter un établissement. Par « faits punissables », il faut entendre la participation à l'une ou à plusieurs des infractions énumérées par l'article 119^{ter}, § 10, alinéa 5, de la Nouvelle loi communale.

B.2.9. Si les conclusions de l'enquête d'intégrité font apparaître un tel risque sérieux ou de tels indices sérieux, le bourgmestre peut proposer au collège des bourgmestre et échevins ou au collège communal (ci-après : le collège) l'adoption d'une des mesures suivantes, établies par les paragraphes 8 et 9 de l'article 119^{ter} de la Nouvelle loi communale. Si l'implantation ou l'exploitation de l'établissement visé par l'enquête d'intégrité est soumise à un régime d'autorisation instauré par le conseil communal, le collège peut refuser, suspendre ou abroger le permis. S'il s'agit d'un établissement dont l'implantation ou l'exploitation n'est pas soumise à permis communal, le collège peut ordonner la fermeture de l'établissement. En tout état de cause, ces décisions ne peuvent être prises par le collège qu'après avis de la DEIPP (article 19

de la loi du 15 janvier 2024). Cet avis fait partie de la décision du collège et doit être envoyé avec celle-ci à la personne concernée.

B.2.10. Les communes concluent avec le procureur du Roi un protocole d'accord concernant l'application de la disposition attaquée dans la pratique, afin de préserver les prérogatives des autorités judiciaires et le caractère prioritaire de l'instruction ou de l'information.

B.2.11. L'exposé des motifs relatif à la disposition attaquée précise :

« Dans toute décision de refus, de suspension ou d'abrogation d'un permis d'implantation ou d'exploitation ou de fermeture d'un établissement, le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal doit s'assurer qu'il existe un lien suffisamment étroit et direct entre les faits et les circonstances de l'affaire par rapport au trouble (éventuel) de l'ordre public que la mesure de police est censée prévenir. Pour chaque décision de ce type, il doit donc toujours y avoir un lien proportionnel entre les conclusions que l'enquête d'intégrité met en lumière et la mesure de police que le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal entend imposer » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3152/001, p. 57).

En commission, la ministre de l'Intérieur a affirmé :

« Le projet de loi prévoit quant à lui la possibilité de fermer, pour des motifs liés à la criminalité déstabilisante, les ' frontstores ' (sociétés écrans) qui ne causent pas de nuisances dans le domaine public » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3152/003, p. 43).

Et :

« Il s'agit de bien plus que de traiter de manière réactive les nuisances dans l'espace public. Il s'agit d'interdire à certaines personnes physiques ou morales d'exercer certaines activités économiques dans certains cas, bien qu'il n'y ait pas de nuisance immédiate dans l'espace public » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3152/007, p. 6).

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

B.3.1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation, par l'article 119^{ter} de la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été rétabli par l'article 35 de la loi du 15 janvier 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : la Convention) et avec l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après : le Pacte), et des articles 12, 13 et 14 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec le principe de légalité en matière pénale, avec le principe général du droit *non bis in idem* et avec les principes de la sécurité juridique et de la proportionnalité.

B.3.2. En substance, la partie requérante fait grief à la disposition attaquée de prévoir des sanctions de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention et de l'article 14 du Pacte, sans respecter certaines des garanties et certains des principes applicables, en vertu de ces dispositions et des articles 12, 13 et 14 de la Constitution, aux sanctions pénales.

B.4.1. Les mesures de refus, de suspension et d'abrogation d'un permis d'implantation ou d'exploitation et les mesures de fermeture d'un établissement sont conçues par le législateur comme des décisions prises dans le cadre de la compétence communale en matière de police administrative. L'article 119^{ter} de la Nouvelle loi communale habilite en effet le conseil communal à adopter « une ordonnance de police communale en vue d'empêcher la criminalité déstabilisante » (§ 1^{er}, alinéa 1^{er}). Cette dernière est perçue par le législateur comme un trouble de l'ordre public qu'il convient de prévenir, au niveau communal, par des mesures de nature préventive. Les mesures attaquées peuvent être prises par le collège et non par le fonctionnaire sanctionnateur, et la procédure de leur adoption, de même que la procédure permettant à la personne concernée de les contester, ne se confondent pas avec les procédures établies en matière de sanctions administratives communales. Au sens du droit interne, les mesures attaquées ne sont donc ni des sanctions pénales, ni des sanctions administratives.

B.4.2. Les mesures attaquées ne relèvent dès lors pas de la matière pénale au sens du droit interne, de sorte que les articles 12 et 14 de la Constitution ne leur sont pas applicables.

B.5.1. Le premier moyen repose cependant sur la qualification des mesures de refus, de suspension et d'abrogation du permis d'implantation ou d'exploitation et des mesures de fermeture de l'établissement comme étant des peines au sens de l'article 6 de la Convention et de l'article 14 du Pacte.

L'article 6, paragraphe 1, de la Convention dispose :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. [...] ».

L'article 14, paragraphe 1, du Pacte dispose :

« Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. [...] ».

Dès lors que la notion d'accusation en matière pénale utilisée par ces dispositions revêt une portée autonome, cette qualification peut être retenue pour des mesures qui ne relèvent pas de la matière pénale au sens du droit interne et entraîner l'application des garanties contenues par les dispositions internationales précitées. Il appartient à la Cour d'examiner si tel est le cas en l'espèce.

B.5.2. Une mesure constitue une sanction pénale au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention si elle a un caractère pénal selon sa qualification en droit interne ou s'il ressort de la nature de l'infraction, à savoir la portée générale et le caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale, ou encore s'il ressort de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif. Ces critères sont alternatifs et non cumulatifs. Lorsqu'aucun critère n'apparaît décisif à lui seul, une

approche cumulative est possible (CEDH, grande chambre, 3 novembre 2022, *Vegotex International S.A. c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2022:1103JUD004981209, § 67). En ce qui concerne le deuxième critère, à savoir l'appréciation de la nature même de l'infraction en cause, la Cour européenne des droits de l'homme prend en compte l'étendue du cercle de personnes auxquelles est adressée la règle transgressée, le type et la nature des intérêts protégés, ainsi que l'existence d'un objectif de dissuasion et de répression (CEDH, 30 juin 2020, *Saqueti Iglesias c. Espagne*, ECLI:CE:ECHR:2020:0630JUD005051413, § 25).

B.5.3. Comme il est dit en B.4.1, les mesures attaquées n'ont pas un caractère pénal en droit interne. Le législateur a conçu celles-ci comme des mesures de police administrative.

B.6. Les mesures attaquées sont susceptibles de s'appliquer à toute personne, physique ou morale, qui sollicite ou qui a obtenu un permis d'implantation ou d'exploitation pour un établissement accessible au public relevant d'une des activités économiques identifiées par le Roi comme étant sensibles à la criminalité déstabilisante ou qui exploite un tel établissement, pour autant qu'il existe un lien identifiable avec la criminalité déstabilisante. La disposition attaquée a un champ d'application large.

B.7. En ce qui concerne la nature des intérêts protégés, les mesures attaquées visent en effet à lutter contre la « criminalité déstabilisante », laquelle est définie comme étant la « criminalité qui trouve son origine dans les faits punissables visés à l'article 119^{ter}, § 10, alinéa 5, de la Nouvelle Loi communale ». Cette disposition comporte une liste de 33 infractions pénales ou groupes d'infractions pénales. Toute mesure de refus, de suspension ou d'abrogation d'un permis d'implantation ou d'exploitation ou mesure de fermeture d'un établissement adoptée sur la base de la disposition attaquée doit reposer sur la démonstration d'un risque sérieux que l'établissement sera exploité soit pour tirer un avantage d'une de ces infractions pénales commises antérieurement, soit pour commettre une de ces infractions pénales, ou encore sur des indices sérieux que ces infractions pénales ont été commises pour exploiter l'établissement (article 119^{ter}, § 10, alinéa 1er).

B.8.1. Les mesures qui peuvent être décidées par le collège sont de deux types. Si l'implantation ou l'exploitation de l'établissement projeté ou en activité est soumise à autorisation communale, la mesure qui peut être adoptée consiste, selon les cas, en un refus, une suspension ou une abrogation du permis d'implantation ou d'exploitation. Si aucune

autorisation communale n'est requise, la mesure consiste en la fermeture de l'établissement. Hormis la mesure de suspension, qui est limitée à une période de six mois, les autres mesures ne sont pas limitées dans le temps. Un retrait de la mesure doit avoir lieu en cas d'éléments nouveaux pertinents (article 119, § 12, de la Nouvelle loi communale).

B.8.2. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'une mesure considérée par le droit interne comme une mesure administrative préventive ne ressortissant pas à la matière pénale, en l'occurrence le retrait de points du permis de conduire, infligé de plein droit en tant que sanction à la suite d'une décision relative à une infraction à la réglementation routière, pouvait avoir un caractère punitif et dissuasif et, en conséquence, être qualifiée de sanction pénale au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention (CEDH, 5 octobre 2017, *Varadinov c. Bulgarie*, ECLI:CE:ECHR:2017:1005JUD001534708, § 39).

La même Cour a également statué sur une application de la loi néerlandaise dite « Bibob », qui a inspiré la disposition présentement attaquée. La Cour a jugé que le refus d'accorder une licence d'exploitation à une personne, après une évaluation négative de l'intégrité de celle-ci, fondée sur ses antécédents pénaux, n'impliquait pas des poursuites pénales au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention (CEDH, décision, 20 mars 2012, *Bingöl c. Pays-Bas*, ECLI:CE:ECHR:2012:0320DEC001845007, §§ 36-37).

B.8.3. Les mesures prévues par la disposition attaquée, à savoir le refus, la suspension ou l'abrogation du permis d'implantation ou d'exploitation ou la fermeture de l'établissement, sont conçues par le législateur comme des mesures préventives de police administrative. Le but du législateur est, par ces mesures, de prévenir, au niveau communal, le risque lié au développement de la criminalité déstabilisante, telle qu'elle est définie à l'article 2, 6°, de la loi du 15 janvier 2024, par l'exploitation d'établissements.

Certes, ces mesures s'inscrivent dans un contexte plus global de politique criminelle et, en ce qu'elles s'appuient sur des « faits punissables » énumérés à l'article 119^{ter}, § 10, alinéa 5, de la Nouvelle loi communale, comme il est dit en B.7, elles entretiennent avec la matière pénale un rapport nécessaire, direct et étroit. Elles n'ont cependant pas pour objet ni pour but de réprimer ou de sanctionner les faits punissables concernés.

En effet, pour pouvoir prendre une des mesures concernées, les autorités communales doivent établir concrètement, sur la base d'une 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 » (article 119^{ter}, § 10, alinéa 1^{er}, 1°, de la Nouvelle loi communale), et/ou « qu'il existe un risque sérieux démontrable, basé sur des faits ou circonstances, que l'établissement sera exploité pour commettre des faits punissables » (2°), et/ou « qu'il existe des indices sérieux que des faits punissables ont été commis pour exploiter l'établissement » (3°). Il s'agit non pas de réprimer une infraction (les faits punissables concernés), mais de prévenir l'atteinte à l'ordre public général ou spécial, qui existe à l'état de risque – ou, si cette atteinte s'est déjà concrétisée, d'en limiter le développement et d'y mettre un terme et de rétablir l'ordre public.

Aussi, la simple existence de faits punissables ou d'antécédents pénaux ne suffit pas pour justifier les mesures attaquées. En outre, il y a lieu de tenir compte de l'exposé des motifs de la loi du 15 janvier 2024, selon lequel « seuls les faits qui portent atteinte ou peuvent porter atteinte aux structures sociales ou à la confiance qu'elle inspirent et qui entraînent ou peuvent entraîner une perturbation sociale et/ou économique, peuvent être pris en considération » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3152/001, p. 12; voy. également l'article 2, 6°, de la loi du 15 janvier 2024, qui définit la « criminalité déstabilisante »). L'article 119^{ter}, § 10, alinéa 3, de la Nouvelle loi communale précise que, « lors de l'appréciation relative à l'existence d'un risque sérieux démontrable ou d'un indice sérieux, il est tenu compte de la gravité des faits, de la mesure dans laquelle les faits punissables sont liés au secteur ou à l'activité économique en question et de l'importance des avantages acquis ou à acquérir ».

B.8.4. Une mesure de refus, de suspension ou d'abrogation du permis d'implantation ou d'exploitation ou une mesure de fermeture de l'établissement peut avoir une portée considérable pour celui qui en est l'objet. Dans certains cas, une telle mesure s'apparente à une interdiction d'exercer une profession sur le territoire de la commune. En outre, dès lors que, lorsque le collège prend une décision imposant une de ces mesures, il est tenu de la transmettre à la DEIPP (article 119^{ter}, § 8, alinéa 3, et § 9, alinéa 3, de la Nouvelle loi communale) et que, lorsqu'une

commune procède à une enquête d'intégrité, elle doit consulter le registre central des enquêtes d'intégrité (article 119^{ter}, § 6, alinéa 1^{er}, 1^o), la personne qui aura fait l'objet d'une mesure adoptée sur la base de la disposition attaquée dans une commune verra ses chances d'obtenir dans une commune voisine une autorisation d'implantation ou d'exploitation pour le même type d'établissement fortement compromises.

La portée des décisions qui peuvent être adoptées en conséquence des enquêtes d'intégrité est donc potentiellement considérable, en ce qui concerne tant leur étendue géographique que leur durée, comme il est dit en B.8.1.

B.8.5. L'exposé des motifs de la disposition attaquée montre d'ailleurs que le législateur était conscient de la sévérité des mesures qui pouvaient être prises, puisqu'il a indiqué que le juge répressif éventuellement saisi ultérieurement des faits punissables motivant la décision du collège devrait « prendre en considération pour la fixation de la peine, la décision de refus, de suspension ou d'abrogation du permis d'implantation ou d'exploitation ou de fermeture de l'établissement qui a été prise par le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal à l'égard de la personne qui fait l'objet de la procédure pénale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3152/001, pp. 60-61).

B.8.6. Pour autant, leur portée potentiellement considérable ne confère pas aux mesures concernées la nature d'une sanction. Le collège doit motiver concrètement sa décision notamment quant à l'existence d'un risque sérieux ou d'indices sérieux. Certes, la mesure n'est pas en soi limitée dans le temps – hormis la mesure de suspension –, mais elle n'a vocation à perdurer qu'aussi longtemps que le risque d'atteinte à l'ordre public persiste. La décision doit être retirée lorsque des éléments nouveaux font apparaître que ce risque a disparu (article 119^{ter}, § 12, de la Nouvelle loi communale).

B.8.7. Enfin, l'utilisation des mesures concernées comme sanctions n'est pas admissible. Une telle utilisation relève de l'application de la loi, pour laquelle la Cour n'est pas compétente. Le cas échéant, il revient au juge compétent de contrôler que l'objet de la mesure concrète est bien préventif, compte tenu des circonstances particulières de l'espèce. À défaut, c'est-à-dire

s'il s'avère que la mesure prise dans un cas particulier est une sanction, elle ne peut trouver de fondement dans la disposition attaquée et peut alors être annulée ou écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution.

B.9. Il s'ensuit que les dispositions attaquées n'instaurent pas des sanctions de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention et de l'article 14 du Pacte. Partant, le premier moyen, qui repose sur la prémisse inverse, n'est pas fondé.

En ce qui concerne le second moyen

B.10.1. La partie requérante prend un second moyen de la violation, par l'article 119^{ter} de la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été rétabli par l'article 35 de la loi du 15 janvier 2024, de l'article 16 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel), et des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie repris dans les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique et avec la liberté d'entreprendre, telle qu'elle est également garantie par les articles 15 et 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte).

B.10.2. En substance, la partie requérante fait grief à la disposition attaquée, en ce qu'elle prévoit la possibilité pour le collège d'imposer une mesure de refus, de suspension ou d'abrogation d'un permis d'implantation ou d'exploitation ou une mesure de fermeture d'un établissement, de restreindre le droit de propriété et la liberté d'entreprendre sans justification objective et de manière disproportionnée.

B.11.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

B.11.2. L'article 1er du Premier Protocole additionnel dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.11.3. L'article 1er du Premier Protocole additionnel ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition attaquée.

B.11.4. L'article 1er du Premier Protocole additionnel offre une protection non seulement contre l'expropriation ou la privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase), mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (second alinéa).

B.11.5. Selon l'article 1er du Premier Protocole additionnel, la protection du droit de propriété ne porte pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. Il y a lieu d'établir un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles de la protection du droit de propriété. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.12.1. La loi du 28 février 2013, qui a introduit l'article II.3 du Code de droit économique, a abrogé le décret d'Allarde des 2-17 mars 1791. Ce décret, qui garantissait la liberté de commerce et d'industrie, a régulièrement servi de norme de référence à la Cour dans son contrôle du respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.12.2. La liberté d'entreprendre, visée à l'article II.3 du Code de droit économique, doit s'exercer « dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, du cadre normatif

général de l'union économique et de l'unité monétaire tel qu'établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi » (article II.4 du même Code).

La liberté d'entreprendre doit par conséquent être lue en combinaison avec les dispositions de droit de l'Union européenne applicables, ainsi qu'avec l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, au regard duquel la Cour peut effectuer directement un contrôle, en tant que règle répartitrice de compétences.

Enfin, la liberté d'entreprendre est également garantie par l'article 16 de la Charte.

B.12.3. La liberté d'entreprendre ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que le législateur compétent règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Celui-ci n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté d'entreprendre sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi.

B.13. Une mesure de refus, de suspension ou d'abrogation du permis d'implantation ou d'exploitation ou une mesure de fermeture de l'établissement peut avoir une portée considérable pour celui qui en est l'objet. Dans certains cas, une telle mesure s'apparente à une interdiction d'exercer une profession sur le territoire de la commune. En outre, dès lors que, lorsque le collège prend une décision imposant une de ces mesures, il est tenu de la transmettre à la DEIPP (article 119^{ter}, § 8, alinéa 3, et § 9, alinéa 3, de la Nouvelle loi communale) et que, lorsqu'une commune procède à une enquête d'intégrité, elle doit consulter le registre central des enquêtes d'intégrité (article 119^{ter}, § 6, alinéa 1er, 1^o), il est hautement probable que la personne qui aura fait l'objet d'une mesure adoptée sur la base de la disposition attaquée dans une commune verra ses chances d'obtenir dans une commune voisine une autorisation d'implantation ou d'exploitation pour le même type d'établissement ou un autre établissement relevant d'une des activités visées fortement compromises. Tel est d'ailleurs l'effet recherché par le législateur :

« L'objectif du Registre Central est de fournir à une commune davantage d'informations sur la présence ou l'absence de décisions pertinentes concernant une personne physique ou morale déterminée sur laquelle la commune mène une enquête d'intégrité.

De cette manière, il est possible d'éviter [le] '*forum shopping*', où une personne dont le permis a été refusé, suspendu ou abrogé, ou dont l'établissement a été fermé dans une commune A, tente d'obtenir un nouveau permis ou d'installer un nouvel établissement dans une commune B, sans que cette commune B n'en ait connaissance » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3152/001, p. 24).

B.14.1. Dans la mesure où les décisions qui peuvent être prises par le collège sur la base de l'article 119^{ter}, §§ 8 à 10, de la Nouvelle loi communale peuvent avoir pour conséquence que la personne concernée est empêchée d'exercer une profession, d'exploiter un établissement dont elle est, le cas échéant, propriétaire ou d'entreprendre une activité lucrative, la disposition attaquée constitue une ingérence dans le droit au respect des biens et une limitation de la liberté d'entreprendre.

B.14.2. Dès lors que l'examen de la compatibilité de la disposition attaquée tant avec le droit de propriété qu'avec la liberté d'entreprendre suppose une analyse de la proportionnalité des mesures qui peuvent être décidées par le collège au regard de l'objectif poursuivi, la Cour effectue le contrôle à l'aune des deux droits fondamentaux invoqués en même temps.

B.15. Comme il est dit en B.2.1, la disposition attaquée a pour objectif de mettre à la disposition des autorités locales les moyens leur permettant de lutter contre l'installation de la criminalité déstabilisante dans le tissu économique et social local :

« Dans le cadre de la criminalité déstabilisante, les effets néfastes de ce type de criminalité occupent donc une place centrale, avec un accent sur les perturbations sociales et économiques qu'elle engendre. Une réponse efficace à ce phénomène est non seulement axée sur l'identification et la poursuite des auteurs, mais également sur la perturbation des structures d'opportunité et la destruction des positions de pouvoir économiques de ces groupes criminels.

A cet égard, il est estimé que les autorités publiques responsables doivent pouvoir disposer de moyens efficaces pour éviter l'installation de criminels sur leur territoire dans le seul but de camoufler des activités illégales. Une commune doit avoir la possibilité, sur son territoire, de refuser, suspendre, abroger ou fermer l'exploitation de certains projets ou activités économiques qui visent clairement un objectif criminel ou malhonnête » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3152/001, p. 16).

Il s'agit d'un objectif légitime d'intérêt général.

B.16.1. Le bourgmestre peut, sur la base des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, adopter les arrêtés de police destinés à maintenir ou à rétablir l'ordre public et procéder à la fermeture d'établissements accessibles au public en vue de prévenir des troubles à l'ordre public général.

B.16.2. Quant à l'articulation entre le dispositif prévu par la disposition attaquée et le pouvoir de police administrative générale découlant des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, la ministre a déclaré en commission :

« Le texte à l'examen permet aux communes de mettre fin à une activité en cours. Elles peuvent déjà le faire en vertu de l'article 135 de la NLC, à condition toutefois qu'il y ait un trouble de l'ordre public. Le projet de loi prévoit quant à lui la possibilité de fermer, pour des motifs liés à la criminalité déstabilisante, les ' *frontstores* ' (sociétés écrans) qui ne causent pas de nuisances dans le domaine public. Le principe ' *lex specialis derogat legi generali* ' s'applique donc uniquement à la criminalité déstabilisante. Le projet de loi à l'examen n'érode pas l'article 135 de la NLC. Les dispositions en question peuvent coexister, ainsi qu'il ressort de l'avis du Conseil d'État » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3152/003, p. 43).

B.16.3. Le collège peut donc, sur la base de la disposition attaquée, prendre les mesures qui s'imposent pour empêcher l'installation ou le maintien sur le territoire de la commune d'établissements qui participent au développement de la criminalité déstabilisante sans que des nuisances dans le domaine public doivent être constatées.

B.17. Les mesures prévues par la disposition attaquée sont adéquates pour atteindre l'objectif de lutte contre la criminalité déstabilisante mentionné en B.15.

La Cour doit encore examiner si elles n'occasionnent pas une atteinte disproportionnée aux droits des personnes concernées.

B.18.1. Les mesures visées en B.8.1 sont des mesures particulières qui ne sont possibles que dans les communes où le conseil communal a pris une ordonnance de police communale en vue d'empêcher la criminalité déstabilisante (article 119^{ter}, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale). Pour l'adoption de ces mesures particulières, deux autres organes de la commune interviennent successivement : le bourgmestre pour le lancement, la réalisation de l'enquête

d'intégrité et la proposition de mesure; et le collège communal ou le collège des bourgmestre et échevins pour la mesure elle-même (article 119^{ter}, § 8, alinéa 1er, et § 9, alinéa 1er). Le législateur a ainsi réglé une double compétence d'appréciation concrète des risques et indices sérieux et de la mesure à prendre.

B.18.2. Le législateur a pris soin de fixer la procédure et les motifs en réglant l'étude d'intégrité préalable et en imposant que « le risque sérieux démontrable ou l'indice sérieux [soit] fondé sur des éléments concrets, vérifiables, réellement existants, qui sont pertinents et établis avec la diligence requise » (article 119^{ter}, § 10, alinéa 2).

Il a pu estimer que les risques et indices sérieux pouvaient le cas échéant être fondés sur des faits d'autres personnes que l'exploitant ou le candidat exploitant, révélés par l'enquête d'intégrité (article 119^{ter}, § 5). En effet, pour autant que le risque soit établi, il suffit en matière de police administrative que des faits permettent d'établir le risque lié à l'exploitation de l'établissement. Ils ne doivent pas nécessairement être directement ceux du demandeur du permis ou de l'exploitant (voy. en ce sens CE, 10 février 2015, n° 230.152, ECLI:BE:RVSCE:2015:ARR.230.152).

La consultation de la DEIPP est nécessaire avant l'adoption d'une mesure (article 119^{ter}, § 7) et une audition est prévue en manière telle que la mesure ne peut être prise sans que l'intéressé ait eu la possibilité de faire valoir son point de vue de manière utile sur la procédure, l'enquête d'intégrité, les mesures en projet et leurs motifs (article 119^{ter}, § 13).

B.18.3. L'objet de la décision est fixé au terme d'une appréciation concrète imposée notamment par l'article 119^{ter}, § 10, alinéa 3, de la Nouvelle loi communale. Le refus d'autorisation intervient à la fin d'une procédure en cours. Il doit être motivé et n'empêche pas l'introduction d'une nouvelle demande sans préjudice de ce qui est dit en B.19.1 à B.19.3. La suspension est conçue comme temporaire et la loi précise qu'elle a lieu pour une durée maximale de six mois et qu'elle contient les motifs qui permettent d'y mettre fin (article 119^{ter}, § 8, alinéas 1er et 2). L'abrogation n'est dès lors admissible que si la suspension est inadéquate

compte tenu de la gravité de la situation. La motivation formelle, expressément prévue (article 119^{ter}, § 8, alinéa 1^{er}, *in fine*), révèle cette appréciation et les motifs de la décision prise. Si l'établissement n'est pas soumis à autorisation, la disposition attaquée permet la fermeture. À défaut de précision, celle-ci est nécessairement temporaire ou définitive, ce qu'il appartient à l'autorité de déterminer et de justifier dans la motivation formelle expressément prévue (article 119^{ter}, § 9, alinéa 1^{er}, *in fine*).

B.18.4. Enfin, le législateur a prévu la notification de la décision et réglé une procédure de recours spécifique en retardant d'abord la mise en œuvre de la décision pendant une période de quinze jours, prolongée, en cas d'introduction d'une demande de suspension d'extrême urgence dans ce délai, jusqu'à la décision du juge saisi (article 119^{ter}, § 11).

Il revient à ce juge, qui exerce un contrôle de pleine juridiction, de vérifier que les conditions d'application de la disposition attaquée ont été concrètement respectées, ce qui implique notamment la vérification de l'existence d'un risque sérieux ou d'indices sérieux au sens de l'article 119^{ter}, § 10, alinéa 1^{er}, de la Nouvelle loi communale, ainsi que du respect de l'exigence de proportionnalité.

B.18.5. Ces éléments sont de nature à fonder un juste équilibre entre l'objectif mentionné en B.15 et l'ingérence dans le droit de propriété et la liberté d'entreprendre que constituent les mesures que la loi attaquée permet à l'administration de prendre.

B.19.1. Cependant, l'évolution de la situation après la mesure n'a pas été suffisamment prise en considération.

En effet, en application du paragraphe 12 de la disposition attaquée, le collège retire sa décision « 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 ». Cette disposition permet à la personne qui fait l'objet de la décision de saisir le collège et d'apporter des éléments qui permettent un nouvel examen afin d'établir que les faits ne sont pas établis ou qu'ils ne sont plus valables ou pertinents.

Il n'est cependant pas prévu que les autorités communales se ressaisissent, à intervalles réguliers, des décisions prises en application de la disposition attaquée dont les effets ne sont pas temporaires. Par ailleurs, en cas de demande de retrait de la décision, la loi attaquée ne prévoit pas la procédure et n'impose pas au collège de prendre une nouvelle décision reposant sur une motivation actualisée.

B.19.2. Dans son avis relatif à cette disposition, la section de législation du Conseil d'État a notamment observé :

« Enfin, il va de soi que cette possibilité de révision prévue au paragraphe 12 ne peut pas non plus avoir pour effet que la charge de la preuve incombe unilatéralement à l'exploitant concerné, étant donné que, dans ce cas, c'est à l'autorité communale compétente de s'assurer du fait que les conditions légales applicables sont toujours respectées ainsi que les exigences en matière de proportionnalité précitées » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3152/001, p. 134).

Il est exact que le texte de la disposition ne prévoit plus expressément, contrairement au texte de l'avant-projet soumis au Conseil d'État, que la décision est retirée lorsque « l'exploitant apporte de nouveaux éléments ». Toutefois, dès lors que le texte ne précise pas qui doit apporter les nouveaux éléments, et en l'absence d'une procédure plus élaborée réglant la révision par le collège de ses décisions en la matière, rien ne permet de conclure que la charge de la preuve des « 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 » ne repose pas entièrement ou principalement sur l'exploitant concerné.

B.19.3. Il s'ensuit que la disposition attaquée, dans la mesure précitée, porte une atteinte disproportionnée, eu égard à l'objectif poursuivi, aux droits des exploitants.

B.20. Dans cette mesure, le second moyen est fondé en ce qu'il vise l'article 119^{ter}, § 12, de la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été rétabli par l'article 35 de la loi du 15 janvier 2024.

Par ces motifs,

la Cour

- annule, dans la mesure précisée en B.19.1 et B.19.2, l'article 35 de la 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 », en ce qu'il rétablit l'article 119^{ter}, § 12, de la Nouvelle loi communale;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 6 novembre 2025.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul