

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 192.245 du 7 avril 2009

G./A.190.619/VI-18.026

En cause : **BEN REHOUMA** Ariane,

ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTENDAELE
et Anne FEYT, avocats,
rue de la Source, n° 68,
1060 Bruxelles,

contre :

la ville de Liège,

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse, n° 24,
1060 Bruxelles,

--

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE, SIEGEANT EN REFERE,

Vu la requête unique introduite le 8 décembre 2008 par Ariane BEN REHOUMA qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution de la délibération du conseil communal de la ville de Liège du 8 septembre 2008 modifiant le règlement de police du 21 novembre 2005 relatif à la prostitution;

Vu la demande de mesures provisoires introduite, selon la procédure d'extrême urgence, le 26 mars 2009, par la même requérante tendant à ce "qu'il soit interdit à la Ville de Liège de donner une quelconque exécution à la délibération de son conseil communal du 8 septembre 2008 modifiant le Règlement de police du 21 novembre 2005 relatif à la prostitution, et ce dans l'attente que le Conseil d'Etat statue sur la demande de suspension ordinaire actuellement pendante ou à tout le moins dans l'attente que la partie adverse décide d'une mesure temporaire autorisant la prostitution «dans un autre endroit que la rue de l'Agneau et la rue du Champion» pendant la période intermédiaire entre la «fermeture et la construction d'un nouveau bâtiment» du type «Villa Tinto»";

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu l'avis publié dans le Moniteur belge du 14 janvier 2009 en application de l'article 7 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat;

Vu le rapport de M. NEURAY, Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 25 mars 2009 fixant l'affaire à l'audience du 6 avril 2009 à 14.00 heures et renvoyant l'affaire précitée devant une chambre composée de trois membres;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Vu l'ordonnance du 27 mars 2009 fixant l'affaire à l'audience du 6 avril 2009 à 14.00 heures et renvoyant l'affaire précitée devant une chambre composée de trois membres;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Mes Anne FEYT et Charlotte CORNET, avocats, comparaisant pour la partie requérante et Mes Jacques DE BOECK et Nathalie FORTEMPS, avocats, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, Premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la requête sont les suivants :

1. Le 21 novembre 2005, le conseil communal de la ville de Liège a adopté un règlement de police sur la prostitution rédigé en ces termes :

" Le conseil

Règlement de police relatif à la prostitution

Vu les articles 119, 119bis, 121 et 135,§2, de la Nouvelle loi communale;

Vu l'article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Vu la Loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution;

Vu la Convention pour la répression de la traite des êtres humains et l'exploitation de la prostitution d'autrui du 21 mars 1950, et plus particulièrement son article 17;

Considérant qu'il importe d'interdire aux personnes se livrant à la prostitution de s'exposer à la vue de passants dans certaines artères de grande circulation ou en des endroits situés à proximité des établissements d'enseignement et des édifices du culte;

Considérant que les restaurations et aménagements dont la voirie a été l'objet sur le territoire de la Ville de Liège, lui ont donné une vocation artistique, culturelle et commerciale qui ne s'accommode pas de présence de personnes se livrant à la prostitution;

Considérant que ce phénomène demeure toutefois une réalité;

Considérant qu'il y a lieu de ne pas en permettre la prolifération au-delà de la situation déjà existante;

Considérant, par ailleurs, qu'il convient de lutter de manière active contre la traite des êtres humains;

Considérant en outre que certains mécanismes juridiques, tel le mandat, ont été employés par les propriétaires afin de confier la gestion de leur bien à un tiers; que si cette pratique ne peut être condamnée, il convient de veiller à ce qu'elle ne soit pas utilisée afin d'éluder les obligations nées au règlement;

Vu l'avis du Service juridique;

Sur la proposition du Collège des Bourgmestre et Echevins, réf.051110-IA9, et après examen du dossier par la Commission de Monsieur le Bourgmestre,

ABROGE :

Le règlement de police du 27 janvier 2003 concernant la prostitution.

ADOpte :

Comme suit le règlement de police relatif à la prostitution :

Article 1^{er} :

Au sens du présent règlement, il convient d'entendre par :

Salon ou salon de prostitution : établissement dans lequel officie un(e) prostitué(e) et situé au rez-de-chaussée d'un immeuble visé infra à l'article 2.

Prostitué(e) : personne qui a des relations sexuelles avec une autre qui la rétribue pour sa prestation.

Article 2.

L'ouverture et l'exploitation d'un établissement dans lequel une ou plusieurs personnes sont établies en vue de la prostitution sont interdites sur le territoire de la Ville de Liège, à l'exception des endroits suivants :

- Rue du Champion, numéros 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 24, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 40, 41, 42, 44, 46, 48, 50, 52, 54, 56, 58, 60, 64, 66, 68, 70;

- Rue de l'Agneau, numéros 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 29, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 47, 49, 51, 53, 55.

Article 3.

L'exploitation d'un établissement énuméré à l'article 2 ne peut intervenir qu'après que les propriétaires ou usufruitiers du bien aient obtenu une agréation, délivrée par M. le Bourgmestre, établie sur base d'un rapport des services techniques de la Ville

[...]

Article 4.

L'agréation est délivrée à titre individuel et ne peut être cédée. Elle est valable pour une durée de deux ans.

[...]".

2. Le règlement attaqué est rédigé dans les termes suivants :

" [...] Vu les articles 119, 119bis, 121 et 135§2 de la Nouvelle Loi Communale;
Vu l'article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;
Vu la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution;
Vu la Convention pour la répression de la traite des êtres humains et l'exploitation de la prostitution d'autrui du 21 mars 1950, et plus particulièrement son article 17;
Considérant que le quartier dénommé «Cathédrale-Nord» entre progressivement dans une phase active de requalification urbaine (ancienne Grand'Poste, parkings, quai-sur-Meuse et place Cockerill);
Considérant que la présence des rues dédiées à la prostitution, à savoir les rues de l'Agneau et du Champion, apparaît incompatible dans un tel contexte de renouveau urbain;
Considérant, par ailleurs, qu'il convient de lutter de manière active contre la traite des êtres humains;

Sur la proposition du Collège communal (réf. 080828HOJ2) et après examen du dossier par la Commission de M. le Bourgmestre du 8 septembre 2008,

MODIFIE

Comme suit le règlement de police du 21 novembre 2005 relatif à la prostitution

Article 1^{er}:

L'article 2 du règlement de police du 21 novembre 2005 relatif à la prostitution est modifié comme suit :

«Article 2

L'ouverture et l'exploitation d'un établissement dans lequel une ou plusieurs personnes sont établies en vue de la prostitution sont interdites sur le territoire de la Ville de Liège, à l'exception des endroits suivants qui pourront demeurer jusqu'à la date ultime du 1^{er} avril 2009 selon la liste arrêtée au 8 septembre 2008 :

Rue du Champion, numéros 9, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 46, 48, 50, 52, 54, 56, 58, 60;
Rue de l'Agneau, numéros 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 34, 36, 38, 40, 42, 44.»

Article 2 :

L'article 4 du règlement de police du 21 novembre 2005 relatif à la prostitution est modifié comme suit :

«l'agrégation est délivrée à titre individuel et ne peut être cédée. Elle est valable pour une durée dont le terme est fixé au 1^{er} avril 2009».

Article 3 :

Les présentes dispositions entrent en vigueur le jour de leur adoption.

[...]".

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que selon l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, celui-ci ne peut ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif qu'à la condition que l'acte soit susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, desdites lois;

Considérant que, selon l'article 18 des mêmes lois coordonnées, lorsqu'il est saisi d'une demande de suspension d'un acte ou d'un règlement, conformément à l'article 17, le Conseil d'Etat peut seul, au provisoire et dans les conditions prévues à l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder

les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire, à l'exclusion des mesures ayant pour objet des droits civils;

Considérant que la partie adverse soulève une exception touchant à l'intérêt de la requérante; qu'elle met en doute la légitimité de celui-ci en faisant notamment valoir que :

" La question peut se poser de savoir si la requérante ne sous-loue pas les salons dont elle dispose et ne participe pas à l'exploitation de la prostitution d'autrui. La question se pose en effet dès lors qu'il ressort des baux qu'elle produit qu'elle loue deux salons différents pour une durée totale de 22 heures par jour (7h-12h et 14h-7h). Or, d'une part, il est physiquement impossible pour une personne de travailler 22 heures de suite, surtout lorsque la profession exercée est plus physique qu'intellectuelle. D'autre part, d'après ses affirmations, la requérante a trois enfants dont elle doit s'occuper seule depuis le départ de son époux.

Vu le prix payé pour les deux salons loués par la requérante (615€/mois), il est raisonnable de penser qu'elle les exploite pendant les moments où elle ne les occupe pas en les louant à d'autres prostituées.

En tout état de cause, même dans l'hypothèse où elle les laisse vides à certains moments, elle est elle-même exploitée par les bailleurs - dont une société, ce qui est très fréquent - qui lui louent leur bien immobilier.

Dès lors, considérer que la requérante a intérêt au recours reviendrait à protéger le système de la prostitution et de l'exploitation d'autrui et, même, à le favoriser par rapport à une politique tendant à ramener la tranquillité et la moralité publique dans le quartier concerné.

En tout état de cause, si le commerce de son corps n'est pas interdit, encore faut-il savoir si les conditions dans lesquelles ce commerce est exercé sont susceptibles de protection juridictionnelle, le corps étant, en quelque sorte, considéré comme une marchandise dont le commerce comme tout autre commerce justifierait l'intérêt au recours.

[...]"

Considérant que, selon l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, le recours en annulation visé à l'article 14 des mêmes lois peut être porté devant la section du contentieux administratif par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt; que, par cette formulation, le législateur a entendu affirmer que le recours pour excès de pouvoir n'était pas une "action populaire", indifféremment ouverte à tous; qu'il s'est gardé de qualifier l'intérêt ainsi exigé, laissant la place à une interprétation assez stricte de celui-ci; que s'il n'est pas exclu que l'illégitimité de son intérêt puisse être opposée à un requérant pour déclarer sa requête irrecevable, il n'appartient toutefois pas au Conseil d'Etat, juge de la légalité, de porter un jugement éthique sur l'activité d'un requérant et de lui interdire l'accès à un recours juridictionnel pour le seul motif que cette activité offenserait la morale

"communément admise" alors que, par ailleurs, en la matière, la morale commune est malaisée à déterminer; que l'illégitimité de l'intérêt n'est pas établie; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant qu'en vue d'établir le risque de préjudice grave difficilement réparable, la requérante invoque sa situation financière et familiale; qu'elle fait valoir qu'à défaut de suspension de l'exécution de la décision attaquée, elle perdra sa seule source de revenus et risquera de se trouver dans une situation équivalente à la faillite ou à la déconfiture civile, que, quoique toujours mariée, elle élève seule ses trois enfants, dont deux mineurs d'âge, qu'elle ne perçoit aucune pension alimentaire pour ceux-ci, son mari ayant disparu sans laisser d'adresse, que s'agissant du troisième enfant, elle perçoit une pension alimentaire de 100 euros par mois, qu'à la suite de retards dans le paiement de ses cotisations sociales, elle ne reçoit plus d'allocations familiales, qu'elle est redevable d'arriérés équivalents à 69.045,89 euros envers l'INASTI pour lesquels elle négocie un plan d'apurement, que, s'agissant de ses qualifications professionnelles, elle n'a jamais fait d'études et ne peut se prévaloir que d'une expérience de serveuse au comptoir dans un café, qui remonte à plus de 20 ans, et que, s'agissant de ses charges, elle paye de la main à la main, chaque mois, une somme de 450 euros de loyer, environ 100 euros à la suite des factures d'eau, de gaz et d'électricité et qu'il lui faut ajouter 390 + 225 euros à titre de loyer des salons de prostitution; qu'elle conclut que si elle devait être privée de la possibilité de continuer son activité dans les salons de prostitution, elle se trouverait immédiatement dans une situation financière catastrophique;

Considérant qu'il ressort d'un courrier du conseil de la requérante transmis par télécopie le 6 avril 2009, date de l'audience que, depuis le 1^{er} février 2009, date qu'à l'audience, le conseil de la requérante a dite devoir être lue comme étant le 1^{er} avril 2009, la requérante a été engagée dans les liens d'un contrat de travail dans un bar et qu'elle n'est plus "fichée" à la police des mœurs comme "prostituée en salon";

Considérant que le risque de préjudice invoqué par la requérante est essentiellement d'ordre pécuniaire; que l'emploi qu'elle a obtenu est de nature à

éliminer la gravité du préjudice qui, selon la requérante, risquerait de découler de l'exécution immédiate du règlement attaqué;

Considérant que, faute de satisfaire à l'une des conditions énoncées par l'article 17, § 2, de lois sur le Conseil d'Etat, précité, ni la demande de suspension ni la demande de mesures provisoires d'extrême urgence, ne peuvent être accueillies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension et la demande de mesures provisoires sont rejetées.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le sept avril deux mille neuf par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
KOVALOVSKY,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} LAUVAU,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

K. LAUVAU.

M.-L. WILLOT-THOMAS.