CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 218.150 du 22 février 2012

A. 202.139/XV-1729

En cause : **BERTHET** Joëlle,
ayant élu domicile chez
Me V. LETELLIER, avocat,
avenue Emile Verhaeren 15
1030 Bruxelles,

contre :

la commune de Schaerbeek,
ayant élu domicile chez
Me Ph. COENRAETS, avocat,
Boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT DE LA XVe CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite le 20 octobre 2011 par Joëlle BERTHET, en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution du règlement de police relatif à la prostitution en vitrine, adopté le 22 juin 2011 par le conseil communal de Schaerbeek;

Vu le dossier administratif et la note d'observation déposée par la partie adverse;

Vu le rapport de M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 7 février 2012 fixant l'affaire à l'audience du 15 février 2012 à 15 heures;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me V. LETELLIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me L. BURNON, *loco* Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. J.-Fr. 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 dans le courant de l'année 2008, un rapport sur la prostitution dans la région bruxelloise et un autre sur la situation spécifique de la commune de Schaerbeek ont été remis aux autorités communales; que l'acte attaqué, partiellement inspiré des conclusions de ces rapports, a été adopté le 22 juin 2011; qu'il est rédigé comme suit:

« Le Conseil,

Vu l'article 17 de la Convention du 21 mars 1950 pour la répression de la traite des être humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui;

Vu les articles 1er et 2 de la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution;

Vu les articles 117, 119, 119*bis*, 121, 133 et 135, § 2 de la Nouvelle Loi communale;

Considérant que dans le quartier de la rue d'Aerschot et ses alentours, la qualité de vie s'est encore détériorée au cours de ces dernières années;

Que cette détérioration est en grande partie liée au développement et à l'augmentation de la prostitution;

Que les nombreuses actions mises en place dans le quartier ne suffisent plus à enrayer le phénomène de manière satisfaisante;

Considérant que les activités de prostitution entrent en conflit avec la fonction d'habitation;

Qu'elles entrent également en conflit avec les fonctions ou activités scolaires et de jeunesse;

Que les endroits où l'on se livre à la débauche et/ou à la prostitution sont de nature à compromettre la moralité et/ou la tranquillité publique;

Considérant que certaines activités "connexes" à la prostitution (carrousel de voitures, nuisances sonores, bagarres, intimidations et toutes autres formes de criminalité – traite des êtres humains, pratiques de blanchiment, extorsion, trafic d'armes et de drogues, ...) entrent également en conflit avec la fonction d'habitation;

Qu'ainsi, il est notoire que les types d'établissements visés par le présent règlement constituent généralement un débouché pour les filières de traite des êtres humains et qu'il convient de lutter de manière active contre ce phénomène;

Que toutes ces nuisances et autres atteintes à la moralité publique sont attestées, notamment, par l'étude "Bruxelles en image" (commandée par la Région bruxelloise), par les nombreux rapports de police, par les résultats étonnants des opérations Trash, par le diagnostic communal réalisé à Schaerbeek, par le "Portrait de santé" du quartier Aerschot-Brabant coordonné par l'association Samenlevingsopbouw, par l'étude des nuisances sonores réalisée par l'IBGE, par les constats du dispositif Latitude Nord;

Que la commune de Schaerbeek souhaite que la qualité de vie et la sécurité s'améliorent dans ce quartier;

Qu'il est donc nécessaire de prendre des mesures visant à lutter contre toutes les formes de nuisances publiques générées par les activités précitées, ceci devant permettre de mieux garantir le maintien de l'ordre public et, ainsi, d'assurer la tranquillité, la sécurité et la moralité publiques;

Que, dans cette perspective, les activités des personnes prostituées en vitrines seront par conséquent limitées à certaines zones territoriales, avec un nombre limité d'immeubles et de vitrines;

Que chacun des propriétaires et/ou exploitants d'un salon de prostitution en vitrine qui aura été autorisé devra être identifié et justifier tant d'un extrait de casier judiciaire de type 2 que d'un certificat de conformité délivré par le Collège des Bourgmestre et Échevins de la commune;

Que les personnes prostituées devront, en outre, être identifiées et, pour les personnes non belges, titulaires d'un permis de travail en règle;

Que les mesures décidées s'appliqueront également aux carrées dans les conditions ci-après définies;

Considérant que ces mesures ont également pour but de lutter contre le développement d'activités de prostitution en vitrine dans d'autres quartiers de la commune, ceci afin d'éviter que ceux-ci ne souffrent, à leur tour, d'une diminution de la qualité de vie de leurs habitants;

Après en avoir délibéré en séance publique,

Arrête comme suit le règlement complémentaire à la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution:

Article 1er. Définitions.

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

Salon de prostitution en vitrine: Toute construction, immeuble ou partie d'immeuble composé d'un salon dans lequel une ou plusieurs personnes se prostituent et d'une ou de plusieurs vitrines donnant sur la voirie, derrière la ou lesquelles cette ou ces personnes se succèdent jour et nuit.

Carrée: toute construction, immeuble ou partie d'immeuble composé d'une ou plusieurs vitrines derrière la ou lesquelles la personne qui se prostitue est l'exploitante de la carrée.

Vitrine: surface vitrée et transparente derrière laquelle une personne prostituée se trouve.

Personne prostituée: personne qui, moyennant rémunération, se livre à des attouchements impudiques avec quiconque.

Exploitant: personne physique en son nom propre ou personne physique représentant la personne morale qui exploite la carrée ou le salon de prostitution en vitrine.

Article 2. Organisation géographique.

Afin d'assurer la moralité et la tranquillité publiques, l'exploitation d'un établissement dans lequel une ou plusieurs personnes s'adonnent à la prostitution en vitrine est interdite sur le territoire de la commune de Schaerbeek, à l'exception des carrées et salon de prostitution en vitrine situés aux adresses énumérées ci-dessous.

Les salons de prostitution en vitrine:

•Rue d'Aerschot, numéros 12, 30, 36, 40, 42, 44, 46, 50, 52, 64, 70, 72, 74, 76, 78, 82, 98, 100, 102, 114, 116, 118, 122, 124, 126, 128, 130, 132, 134, 136, 138, 140, 142, 144, 152, 154, 156, 158, 164, 168, 170, 172, 180, 184, 190, 192, 194, 196, 198, 200, 202, 204, 206, 210, 212, 214, 218.

Les carrées:

•Rue des Plantes, numéros 104-106, 108, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 119, 120, 121, 124, 127, 139.

•Rue Linné, numéros 103, 105, 107, 109, 111, 113, 117, 118, 119, 120, 121, 122- 124, 126-128, 130, 132, 134, 136, 138.

Article 3. Exploitation.

§ 1. Il ne peut y avoir qu'un seul exploitant par adresse.

§ 2. La carrée ne peut être occupée que par une seule personne. La personne prostituée doit être l'exploitante de la carrée. Elle ne peut en aucun cas laisser sa place à une autre personne.

Article 4. Certificat de conformité.

§ 1. Il est interdit, dans les immeubles aux adresses reprises à l'article 2 du présent règlement, d'exploiter, de faire exploiter, de créer ou de maintenir un salon de prostitution en vitrine ou une carrée sans être en possession d'un certificat de conformité, ou en infraction aux conditions du certificat de conformité et/ou en contradiction aux clauses de ce règlement. Les fonctionnaires de police sont chargés de faire respecter cette interdiction.

§ 2. Le certificat de conformité est un certificat délivré par le Collège des Bourgmestre et Échevins qui doit uniquement constater l'appropriation d'une construction, d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble et l'aménagement de celui-ci pour l'usage escompté, c'est-à-dire la prostitution en vitrine, en considération des conditions posées et des attestations appropriées, ainsi qu'assurer que l'activité en question n'est pas en infraction avec la loi belge. Ce certificat ne représente en aucun cas une autorisation ou une forme de consentement quelconque par rapport à l'activité exercée dans les lieux en question.

§ 3. La demande d'obtention d'un certificat de conformité pour l'exploitation d'un salon de prostitution en vitrine ou d'une carrée doit être introduite par l'exploitant auprès du Collège des Bourgmestre et Échevins à l'aide d'un formulaire réglementaire, dont modèle en annexe, et ce, par envoi recommandé à la poste.

§ 4. Le certificat de conformité est valable pour cinq ans. Pour tout renouvellement, une nouvelle demande doit être systématiquement introduite par le titulaire du certificat.

§ 5. Le Collège des Bourgmestre et Échevins détermine la procédure à suivre pour introduire la demande et les annexes, pour le suivi du dossier et l'examen des pièces, ainsi que pour la délivrance ou le refus du certificat de conformité.

La demande doit mentionner, sous peine d'irrecevabilité, les informations suivantes:

1. La copie de la carte d'identité de l'exploitant du salon de prostitution en vitrine ou de la carrée, ainsi qu'un numéro de téléphone valide.
2. L'extrait de casier judiciaire de type 2 de l'exploitant.
3. La copie du permis de travail de l'exploitant non belge.
4. La copie de la carte d'identité du ou des propriétaire(s) de l'immeuble destiné, au moins en partie, à la prostitution en vitrine et, s'il s'agit d'une personne morale, l'identité de la personne qui représente valablement cette personne morale.
5. Si le propriétaire et/ou l'exploitant est une personne morale, la preuve de l'inscription au registre du commerce et des sociétés et un extrait de l'acte constitutif de la société au *Moniteur belge*.
6. S'il est assujetti, le numéro de TVA de l'exploitant.
7. Si l'exploitant est une personne morale, la preuve de l'inscription au registre du commerce et des sociétés, un extrait de l'acte constitutif de la société au *Moniteur belge*, l'extrait complet du guichet d'entreprise et la liste des associés actifs et non actifs.
8. Si l'exploitant est le locataire du salon de prostitution, il doit apporter la preuve que son propriétaire a été avisé au préalable de sa demande et fournir une copie du contrat de bail.
9. En cas de reprise d'un lieu de prostitution existant, le nouvel exploitant doit apporter la preuve que l'ancien exploitant abandonne l'exploitation en question et préciser la date effective de la reprise de l'exploitation.
10. Un extrait de la matrice cadastrale de l'immeuble en cause.
11. Une copie du permis d'urbanisme.
12. L'attestation légale RC objective incendie si le salon ou la carrée fait plus de 50 m² au sol, sinon, l'attestation d'assurance incendie normale.

13. L'attestation d'assurance RC exploitation.
14. Si l'exploitant engage du personnel, l'assurance accidents de travail.
15. La copie du panneau affichant le jour de fermeture.
16. L'attestation de contrôle électrique.
17. L'attestation de contrôle des extincteurs.

Une demande incomplète est considérée comme irrecevable. Le titulaire de la demande en est informé par courrier. Si, dans les 60 jours qui suivent cette notification, la demande n'est pas valablement complétée, la demande est retirée de plein droit et ce, sans notification.

§ 6. L'exploitant:

a. Doit être en possession d'un extrait de casier judiciaire de type 2 vierge.

b. Doit avoir 18 ans accomplis.

c. Ne peut avoir été titulaire, dans les cinq dernières années, d'un certificat de conformité qui ait fait l'objet d'un retrait, comme prévu dans l'article 5 § 1 de ce règlement.

§ 7. Conditions requises en vue d'obtenir un certificat de conformité:

1. L'exploitant d'un salon de prostitution loue directement, sans intermédiaire et au prix convenu dans le contrat de bail, aux personnes prostituées. Dans les carrées, s'il n'est pas propriétaire de l'immeuble, l'exploitant loue directement sa carrée au propriétaire et ne peut en aucun cas se faire remplacer par une tierce personne.

2. L'exploitant ne peut louer une même chambre à plusieurs personnes prostituées durant la même plage horaire.

3. L'exploitant est tenu d'informer les services de police de l'identité de toutes les personnes exerçant une activité rémunérée au sein de son établissement, et ce avant l'entrée en fonction de ces personnes dans son établissement.

4. L'exploitant doit s'assurer que l'on ne trouve, dans son établissement, aucune personne mineure ni aucune personne exerçant une activité rémunérée qui ne soit pas en possession d'une carte de résident valable et d'un permis de travail.

5. L'immeuble respecte les normes de sécurité, d'hygiène et de confort prévues dans le règlement d'urbanisme sur les lieux de prostitution en vitrine et est en conformité avec les règles en vigueur concernant la sécurité incendie.

6. Aucune infraction urbanistique n'est constatée à la partie d'immeuble destinée au salon de prostitution ou à la carrée.

§ 8. Ce certificat de conformité est applicable sans préjudice des règles générales de bonnes pratiques de commerce liées à d'éventuelles consommations de boissons et/ou de denrées alimentaires.

§ 9. Le certificat de conformité est attribué personnellement à l'exploitant et ne peut en aucun cas être cédé. Un exploitant qui veut reprendre les activités suite à la cessation d'activité d'un autre exploitant doit introduire une nouvelle demande de certificat de conformité auprès de la commune.

§ 10. Les immeubles dont tout ou partie des surfaces habitables sont destinées à l'exploitation d'un salon de prostitution en vitrine ou d'une carrée doivent être conformes au règlement d'urbanisme communal relatif aux lieux de prostitution en vitrine.

Dans l'hypothèse où le règlement d'urbanisme communal relatif aux lieux de prostitution ne serait pas en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement, les obligations découlant du présent paragraphe seront considérées comme suspendues jusqu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement d'urbanisme communal susvisé.

§ 11. Pendant tout le temps que le salon de prostitution en vitrine ou la carrée est en activité, les fonctionnaires de police peuvent visiter, sans assistance, toutes les parties de l'établissement, y compris les dépendances, que ces locaux aient été ou n'aient pas été déclarés affectés au salon de prostitution en vitrine ou à la carrée. Au cours de ces visites, les fonctionnaires de police peuvent se faire communiquer, sans déplacement, le permis d'urbanisme, la

liste des personnes exerçant une activité rémunérée au sein de l'établissement ainsi que le certificat de conformité et tous les documents exigés dans celui-ci. Ces visites font systématiquement l'objet d'un rapport de police.

Article 5. Sanctions.

§ 1. Sans préjudice des dispositions de l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale, le Collège des Bourgmestre et Échevins peut suspendre, retirer ou refuser un certificat de conformité si:

1. Le certificat de conformité a été délivré sur base de données erronées ou incomplètes.

2. Le titulaire du certificat de conformité ne remplit ou ne respecte pas ou plus une des conditions du certificat.

3. L'exploitant ne garantit pas un état de propreté adéquat.

4. L'exploitant ne respecte pas les conditions de visite prévues à l'article 4 § 11.

§ 2. Le Collège des Bourgmestre et Échevins peut, pour l'une des raisons ci-dessus, et si l'exploitant n'est pas en possession d'un certificat de conformité valide, procéder à une fermeture administrative, conformément à l'article 119*bis* de la Nouvelle Loi communale.

§ 3. Les modalités des sanctions administratives visées à l'article 119*bis* de la Nouvelle Loi communale s'appliquent à ce règlement. Si les rapports de visite font apparaître des manquements à l'article 4 § 7 et suivants, la sanction minimale encourue est de 200 euros. En cas de cumul de plusieurs manquements et/ou de récidive, le rapport est automatiquement transmis au collège des Bourgmestre et Échevins en vue d'une suspension temporaire ou d'un retrait définitif du certificat de conformité.

§ 4. En cas d'infraction à l'article 4 § 7.4, même sans cumul ou récidive, le rapport est automatiquement transmis au collège des Bourgmestre et Échevins pour retrait définitif du certificat de conformité.

Article 6. De la domiciliation.

Il est strictement interdit à toute personne d'élire domicile dans un salon de prostitution ou une carrée.

Article 7. Délais.

À dater de la réception du dossier complet et définitif, le Collège des Bourgmestre et Échevins dispose de 120 jours pour délivrer ou refuser un certificat de conformité.

Article 8. Entrée en vigueur.

Le présent règlement entre en vigueur le 1er septembre 2011.

Les exploitants d'immeubles existants utilisés pour le salon de prostitution en vitrine ou la carrée doivent, dans les trois mois après l'entrée en vigueur de ce règlement, introduire une demande auprès du Collège des Bourgmestre et Échevins afin d'obtenir un certificat de conformité, et obtenir ce certificat dans l'année suivant l'entrée en vigueur du présent règlement. Dans le cas contraire, le Collège des Bourgmestre et Échevins peut procéder à une fermeture administrative du salon de prostitution, comme convenu dans l'article 5 § 2.»

Considérant que ce texte a été publié par voie d'affichage le 28 juin 2011 et qu'il a été mis en ligne sur le site internet de la partie adverse à une date que la partie adverse elle-même situe également le 28 juin, sans toutefois que la preuve en soit apportée; que la requérante exploite un des établissements visés par l'acte attaqué;

Considérant que la requérante s'explique au sujet de la recevabilité *ratione temporis* de la requête dans les termes suivants:

«6. L'acte attaqué interdit l'exploitation des établissements dans lesquelles on s'adonne à la prostitution en vitrine, à l'exception des salons et carrées situés aux adresses qu'il énumère de manière exhaustive (art. 2). Il impose par ailleurs à chaque propriétaire et/ou exploitant des salons et carrées qu'il autorise, de respecter les conditions généralement imposées aux établissements ouverts au publics ainsi qu'à des conditions d'exploitation spécifiques fixées par l'article 4, § 7, 1° à 6°.

La portée de l'acte ainsi définie correspond à ce qui est clairement exposé dans son préambule:

"chacun des propriétaires et/ou exploitants d'un salon de prostitution en vitrine qui aura été autorisé devra être identifié et justifier tant d'un extrait de casier judiciaire de type 2 que d'un certificat de conformité délivré par le Collège des Bourgmestre et Échevins de la commune".

7. Si l'acte attaqué constitue effectivement un acte réglementaire en ce qu'il interdit, par principe, une activité sur le territoire de la commune, il n'en constitue pas moins, pour partie, un acte individuel en ce qu'il autorise l'exploitation de salons de prostitution, non pas dans un périmètre déterminé, mais à des adresses précises, et exclusivement à celles-ci. Le nombre d'adresses concernées en fait un acte collectif mais ne dénie pas le caractère individuel de la décision d'autoriser une certaine exploitation à une adresse déterminée.

Dans ce volet permissionnaire, l'acte attaqué n'a aucune vocation à pouvoir être appliqué, de manière impersonnelle, à un nombre indéterminé de situations définies selon des critères objectifs. Il vise uniquement les immeubles énumérés à l'exclusion de tous autres et n'est donc pas susceptible de concerner d'autres destinataires que les exploitants de ceux-ci, parmi lesquels l'on compte la requérante. L'acte attaqué s'applique à un(e somme d')immeuble(s) déterminé(s), qu'importe l'identité du propriétaire ou le titre en exécution duquel son exploitant l'occupe.

8. Le fait que l'acte attaqué impose des obligations spécifiques aux exploitants des établissements ainsi autorisés – qu'ils soient propriétaires ou locataires – sans les identifier nominativement ne peut amener à exclure la qualification d'acte individuel. Le prétendu règlement se caractérise en effet par sa portée limitée: il concerne des situations concrètes ou a pour destinataires des personnes déterminées, quand bien même leur nombre est élevé, mais qui peuvent toutes être identifiées, ce qui répond à la définition donnée par Votre Conseil à l'acte individuel.

L'acte attaqué ne vise en effet pas à consacrer un régime d'autorisation – il comporte en lui-même cette autorisation pour les adresses qu'il vise – mais bien à imposer des obligations à l'égard des exploitants des établissements qu'il autorise puisque la délivrance du certificat de conformité constitue une compétence liée. Le collège des bourgmestre et échevins doit "uniquement constater l'appropriation d'une construction, d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble et l'aménagement de celui-ci pour l'usage escompté, c'est-à-dire la prostitution en vitrine, en considération des conditions posées et des attestations appropriées, ainsi qu'assurer que l'activité en question n'est pas en infraction avec la loi belge. Ce certificat ne représente en aucun cas une autorisation ou une forme de consentement quelconque par rapport à l'activité exercée dans les lieux en question" (art. 4, § 2).

À titre de comparaison, un permis d'urbanisme ou un permis d'environnement assorti de condition n'en est pas moins un acte individuel.

9. L'acte attaqué constituant un acte individuel, et à défaut pour la partie adverse d'avoir procédé à sa notification, il convient d'appliquer l'article 19, al. 2 des lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État et de constater que le recours, introduit moins de quatre mois et soixante jours après la connaissance de l'acte, est recevable.

10. À titre subsidiaire, si, par impossible, Votre Conseil devait dénier le caractère individuel de l'acte attaqué, il conviendrait de constater que la publication sur le site internet de la Région, prescrite par l'article 119 de la

Nouvelle Loi communale n'a pas été opérée, de manière telle que le délai de recours n'a pas commencé à courir.»

Considérant qu'il n'est pas contesté que l'acte attaqué soit de nature réglementaire en tant qu'il interdit la prostitution en vitrine sur le territoire de la commune de Schaerbeek; qu'il excepte également de cette interdiction une série d'immeubles identifiés avec précision; qu'à l'égard de ces immeubles, il n'impose nullement qu'ils soient affecté à la prostitution, mais se borne à ne pas l'interdire, toute autre affectation étant admise; que les articles 3 et 4 établissent des règles qui valent pour tous les immeubles exemptés de l'interdiction; que l'article 5 détermine les sanctions qu'encourent les personnes qui ne respectent pas ces règles; que l'article 6 porte encore une règle qui vaut pour les mêmes immeubles, et l'article 7 impose au collège des bourgmestre et échevins un délai pour statuer sur la demande de certificat de conformité;

Considérant que les règles établies par les articles 3 à 6 valent pour tous les exploitants, présents et à venir, de ces immeubles, exploitants qui ne sont pas tous identifiables au jour où l'arrêté est adopté; que, par là, elles présentent un caractère de généralité – limité, mais généralité quand même – qui leur confère un caractère réglementaire; qu'il n'y a en conséquence pas lieu de s'interroger sur la possibilité qu'il existe un acte qui soit partiellement réglementaire et partiellement individuel, ni sur les formes de publicité à accomplir pour lui donner effet;

Considérant que les articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale, dans leur version applicable en Région de Bruxelles-Capitale, sont rédigés comme suit:

«Art. 112. Les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre sont publiés par ce dernier par voie d'affichage et par leur mise en ligne sur le site internet de la commune.

Les affiches et le site internet de la commune visés au premier alinéa indiquent l'objet du règlement ou de l'ordonnance, la date de la décision par laquelle le règlement ou l'ordonnance a été adopté, la décision de l'autorité de tutelle et le ou les lieux où le texte du règlement ou de l'ordonnance peut être consulté par le public. Sur le site internet, l'intégralité du règlement ou de l'ordonnance sera publiée.

Le bourgmestre peut également publier les actes visés au premier alinéa par voie de presse.

La publication d'un règlement ou d'une ordonnance sur le site internet de la commune et, le cas échéant, par voie de presse, indique la date de sa publication par voie d'affichage.

Les plans communaux de développement et les plans communaux d'affectation du sol sont publiés par la commune sur son site internet. Le Gouvernement fixe les règles d'entrée en vigueur de la présente disposition.

Après que la commune a approuvé son budget annuel, elle le publie sur son site internet. Le Gouvernement fixe les règles d'entrée en vigueur de la présente disposition.

Art. 114. Les règlements et ordonnances visés à l'art. 112 deviennent obligatoires le cinquième jour qui suit le jour de leur publication par la voie de l'affichage, sauf s'ils en disposent autrement.

Le fait et la date de la publication de ces règlements et ordonnances par la voie de l'affichage sont constatés par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet, dans la forme qui sera déterminée par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

La publication de ces règlements et ordonnances par leur mise en ligne sur le site internet de la commune et, le cas échéant, par voie de presse, n'a pas d'influence sur leur entrée en vigueur.»

Considérant que la version applicable en Région de Bruxelles-Capitale de l'article 112 de la nouvelle loi communale a été établie par une ordonnance du 5 mars 2009; que dans l'avant-projet soumis à la section de législation du Conseil d'État (*Doc. Parl. Brux.* A-512/1 – 2008/2009, p. 30), cette disposition était rédigée comme suit:

«Les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre sont publiés par ce dernier par voie d'affichage et par leur mise en ligne sur le site Internet de la commune.

Les affiches et le site Internet de la commune visés à l'alinéa 1er indiquent l'objet du règlement ou de l'ordonnance, la date de la décision par laquelle il a été adopté, la décision de l'autorité de tutelle et le ou les lieux où le texte du règlement ou de l'ordonnance peut être consulté par le public. Le bourgmestre peut également publier les actes visés à l'alinéa 1er par voie de presse.»;

Qu'au sujet de ce texte, la section de législation du Conseil d'État a formulé les observations suivantes (*idem*, pp. 38 et 39):

«1. L'article 190 de la Constitution réserve à la loi la détermination de la forme dans laquelle doivent être publiés les lois, arrêtés et règlements d'administration générale, provinciale ou communale, pour acquérir un caractère obligatoire. C'est donc au législateur, en l'occurrence au législateur régional, qu'il revient de déterminer lui-même la forme que doit prendre la publication des actes visés à l'article 112 de la Nouvelle loi communale.

Au regard de l'article 190 de la Constitution, l'article 112, en projet, appelle les observations suivantes.

2. Tout d'abord, il résulte des alinéas 1er et 2, en projet, que les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre sont publiés par voie d'affichage et par leur mise en ligne sur le site Internet de la commune, ces deux formes de publications devant porter des mentions identiques.

La question se pose de savoir à quelle date les actes concernés acquerront un caractère obligatoire si les deux formes de publications précitées n'ont pas lieu simultanément.

À ce propos, il y a lieu d'avoir égard à l'article 114 de la Nouvelle loi communale, que le texte en projet n'envisage pas de modifier et qui, tel qu'applicable en Région de Bruxelles-Capitale, dispose:

"Les règlements et ordonnances visés à l'article 12 deviennent obligatoires le cinquième jour qui suit le jour de leur publication par la voie de l'affichage sauf s'ils en disposent autrement.

Le fait et la date de la publication de ces règlements et ordonnances sont constatés par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet, dans la forme qui sera déterminée par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale."

Il résulte de cet article 114, alinéa 1er, que le défaut de publication de l'acte visé à l'article 112 via Internet n'aura pas d'incidence sur son caractère obligatoire, et que, dès lors, en cas de hiatus entre le jour de sa publication par voie d'affichage et le jour de sa publication par voie d'Internet, c'est la date de la publication par voie d'affichage seule qui devra être prise en considération.

Cette solution permet de répondre à la question posée ci-avant.

Toutefois, afin de garantir la sécurité juridique, il conviendrait de prévoir expressément de ne lier le caractère obligatoire qu'à une seule forme de publicité, à savoir l'affichage, la publication via Internet n'intervenant que surabondamment et devant, en tout état de cause, faire référence à l'affichage.

3. Au regard du principe de légalité inscrit à l'article 190 de la Constitution, l'alinéa 3 de l'article 112, en projet, qui prévoit que le bourgmestre peut publier les actes visés à l'alinéa 1er par voie de presse, n'est admissible que s'il est acquis que cette troisième forme de publicité, qui dépendra dans chaque cas d'une décision du bourgmestre n'a et ne peut avoir aucune incidence sur le moment ou l'acte concerné acquerra force obligatoire.

Ceci résulte de l'article 114, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale, que le texte en projet n'envisage pas de modifier.

Toutefois, afin d'éviter les risques d'insécurité juridique similaires à ceux évoqués ci-avant, il serait adéquat de prévoir expressément que si la publication par voie de presse a lieu, elle doit se référer à l'affichage.

La disposition en projet doit être précisée en ce sens.»

Que l'exposé des motifs contient, les passages suivants:

- dans la présentation générale du projet (p. 12):

«*3.4. Publication de documents sur le site Internet de la commune (articles 20, 21, 23, 25 et 26)*

Afin d'améliorer l'information du citoyen, il est désormais prévu que seront publiés sur le site Internet de chaque commune :

- les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre;

...

S'agissant des règlements et ordonnances du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre, la Nouvelle loi communale prévoyait déjà leur publication par affichage et permettait également au bourgmestre de les publier par voie de presse ou sur tout support électronique accessible au public. La publication par voie de presse (par exemple dans un bulletin d'informations communal) reste facultative mais la publication électronique devient obligatoire au même titre que l'affichage.»

- dans le commentaire des articles (pp. 20 et 21):

«*Article 25*

Pour faciliter l'accès du citoyen aux actes à caractère général adoptés par les autorités communales, ces actes doivent désormais être publiés non seulement par voie d'affichage mais également sur le site Internet de la commune.

L'acte publié par voie d'affichage ne doit pas nécessairement être publié dans son intégralité mais la publication doit en tout cas mentionner :

- l'objet de l'acte;
- la date de son adoption;
- l'éventuelle décision prise à son égard par l'autorité de tutelle;
- le ou les lieux où l'acte peut être consulté intégralement.

La publication sur le site internet de la commune devra reprendre l'intégralité des règlements et des ordonnances.

Toutefois, seul les règlements et ordonnances publiés après l'entrée en vigueur de cette loi devront être publiés sur le site internet de la commune.

La faculté du bourgmestre d'également publier ces actes par voie de presse est maintenue.

Pour répondre à une remarque formulée par la section de législation du Conseil d'État, il est précisé que toute publication sur le site Internet de la commune ou par voie de presse devra mentionner la date de la publication par voie d'affichage car, en vertu de l'article 114 de la Nouvelle loi communale, tel que modifié par l'article 26 du présent projet, seule cette publication est de nature à conférer à l'acte un caractère obligatoire.

Article 26

En réponse à une remarque faite par la section de législation du Conseil d'État, cette disposition vise à préciser le fait que seule sa publication par voie d'affichage est de nature à conférer à un acte un caractère obligatoire.

La publication des actes par leur mise en ligne sur le site Internet de la commune ou, éventuellement, par voie de presse, vise simplement à conférer une meilleure diffusion aux actes à caractère général adoptés par les autorités communales.

Il a été jugé préférable que seul le mode de publication "classique" de ces actes, à savoir l'affichage, leur confère force obligatoire, et ce afin d'éviter des problèmes liés à des dates de publication différentes selon qu'elle se fasse par affichage, sur Internet ou par voie de presse.»;

Considérant que le rapport de la commission du parlement régional bruxellois qui a examiné le projet d'ordonnance (*Doc. Parl. Brux.* A-512/2 – 2008/2009) contient les passages suivants:

- «M. Didier Gosuin rappelle qu'une proposition d'ordonnance modifiant la Nouvelle Loi communale, adoptée en 2008, oblige désormais les communes à publier les règlements communaux instaurant des taxes sur un support électronique accessible au public (à savoir, le site internet communal). Cependant, seul l'affichage de ce règlement détermine le début du délai pendant lequel un recours peut être introduit contre ce règlement.» (p. 30);

- «*Article 20*

M. Vincent De Wolf revient sur sa préoccupation relative à la publication des documents administratifs. Dans la mesure où le ministre-président semble réceptif à cette problématique, le député aimerait savoir s'il entend déposer un amendement.

Le ministre-président Charles Picqué précise que l'affichage continue d'exister. La publication sur internet vient en complément et fait référence à la date d'affichage.

M. Vincent De Wolf insiste sur le fait que l'affichage n'apporte pas la sécurité juridique nécessaire. Ainsi, prendre connaissance de règlements par cette voie est particulièrement compliqué. Par ailleurs, la loi dit que pour prouver cet affichage il existe un registre qui doit être tenu et signé et qui confirme ainsi la publication. Cependant, les communes ne tiennent pas ce registre. Un changement s'impose dans l'intérêt des citoyens.

Le ministre-président Charles Picqué va examiner l'opportunité de déposer un amendement en séance plénière.

Cependant, il ajoute que le Conseil d'État souligne qu'il faut garder un point de départ pour le délai de recours et que le choix a été fait de garder l'affichage.

M. Vincent De Wolf n'a pas de problème avec cette solution. Il souhaite seulement que l'affichage soit mieux contradictoirement démontrable et porté à la connaissance du citoyen. À l'heure actuelle, l'affichage est anarchique et donc difficilement démontrable si ce n'est par un registre qui n'est pas tenu régulièrement. Le commissaire propose, par exemple, de prévoir des valves spécifiques dans lesquelles les règlements communaux qui doivent être portés à

la connaissance des tiers sont affichés. Il faudrait par ailleurs que les communes soient obligées de tenir un registre consultable à tout moment.

Le ministre-président Charles Picqué est d'accord avec le point de vue développé par M. Vincent De Wolf. Il va tenter de formuler un amendement en ce sens.» (p. 40);

Considérant que tant le texte de l'article 114 que les travaux parlementaires font clairement apparaître que seul l'affichage fait courir le délai au terme duquel le règlement entre en vigueur; qu'un député a émis l'opinion que «seul l'affichage... détermine le début du délai pendant lequel un recours peut être introduit», sans être contredit, et que le ministre-président a abondé dans le même sens, en indiquant qu'«il faut garder un point de départ pour le délai de recours et que le choix a été fait de garder l'affichage»; que la mise en ligne sur internet apparaît, ainsi que l'indique l'exposé des motifs, comme une mesure qui «vise simplement à conférer une meilleure diffusion» au règlement en cause; qu'un indice supplémentaire de ce que l'affichage est la seule forme de publicité qui ait valeur officielle réside dans l'obligation que l'article 112, alinéa 4, de la nouvelle loi communale fait aux communes d'indiquer, sur leur site internet, la date de la publication du règlement par voie d'affichage, parce que celle-ci est la seule qui ait des effets de droit;

Considérant que l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, en son article 4, § 1er, alinéa 3, fixe le point de départ du délai de recours en annulation devant le Conseil d'État au jour où «les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés»; que la publication à laquelle se réfère ce texte est celle qui confère aux actes qu'elle vise leur force obligatoire;

Considérant que le règlement attaqué a été publié par affichage le 28 juin 2011; que la requête a été introduite plus de soixante jours après cette date; que la demande de suspension est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre siégeant en référé, le vingt-deux février deux mille douze par :

M. M. LEROY, président de chambre,
Mme N. ROBA, greffier.

Le Greffier, Le Président,

N. ROBA M. LEROY