

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 222.075 du 15 janvier 2013

A. 206.194XV-2033

En cause :

- 1. P.a.s.b.l. «Espace P....»,**
- 2. P.a.s.b.l. «Ligue des Droits de l'Homme»,**
- 3. D'OSTILIO Ermina,**
- 4. VANWAELEGHEM Marie-Jeanne,**
- 5. TORREKENS Carina,**
- 6. NAERT Micha,**
- 7. BEAUMEZ Lucette,**
- 8. JODARD Stéphanie,**
- 9. BOCZKOWSKA Lucette,**
- 10. MEHMEDOVA Gyulten,**
- 11. FRANCO PERREZ Freddy Xavier,**
- 12. GARCIA José,**
- 13. CALAN LAPANGUI Carlos Enrique,**
- 14. CORDERO Daniel,**
- 15. LAINEZ SUAREZ Emilio,**
- 16. VILLAFUERTE ARELLARA Carlos,**
- 17. MINDA ORTIS Alan Marlon,**
- 18. LECOMTE Pascal,**
ayant élu domicile chez
Mes Chr. MARCHAND &
V. LETELLIER, avocats,
avenue Emile Verhaeren 15
1030 Bruxelles,

contre :

la ville de Bruxelles,
ayant élu domicile chez
Me M. UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

Parties requérantes en intervention :

- 1. XXXX,**
- 2. XXXX,**
- 3. XXXX,**
- 4. XXXX,**
- 5. XXXX,**
- 6. XXXX,**
- 7. XXXX,**

8. XXXX,
9. XXXX,
10. XXXX,
11. XXXX,
12. XXXX,
13. XXXX,
14. la société en commandite «IMMOASS»,
15. XXXX,
16. XXXX,
17. XXXX,
18. XXXX,
19. XXXX,
20. XXXX,
ayant élu domicile chez
Me Fr. KRENC, avocat,
place Albert Leemans 6
1050 Bruxelles,

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite le 3 septembre 2012 par 1°) l'association sans but lucratif «Espace P.», 2°) l'association sans but lucratif «Ligue des Droits de l'Homme», 3°) Ermina D'Ostilio, 4°) Marie-Jeanne Vanwaeleghem, 5°) Carina Torrekens, 6°) Micha Naert, 7°) Lucette Beaumez, 8°) Stéphanie Jodard, 9°) Lucette Boczkowska, 10°) Gyulten Mehmedova, 11°) Freddy Xavier Franco Perrez, 12°) José Garcia, 13°) Carlos Enrique Calan Lapangui, 14°) Daniel Cordero, 15°) Emilio Lainez Suarez, 16°) Carlos Villafuerte Arellara, 17°) Alan Marlon Minda Ortis, 18°) Pascal Lecomte, en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution du règlement de lutte contre la prostitution de rue dans le quartier Alhambra, adopté le 4 juin 2012 par le conseil communal de Bruxelles;

Vu la requête introduite le 11 octobre 2012 par laquelle 1°) XXXX, 2°) XXXX 3°) XXXX, 4°) XXXX, 5°) XXXX, 6°) XXXX, 7°) XXXX, 8°) XXXX, 9°) XXXX, 10°) XXXX, 11°) XXXX, 12°) XXXX, 13°) XXXX, 14°) la société en commandite «Immoass», 15°) XXXX, 16°) XXXX, 17°) XXXX, 18°) XXXX, 19°) XXXX et 20°) XXXX, demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes;

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 21 décembre 2012 fixant l'affaire à l'audience du 10 janvier 2013 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, comparaisant pour les parties requérantes, Mes M. UYTTENDAELE et P. MINCIER, avocats, comparaisant pour la partie adverse et Me Fr. KRENC, avocat, comparaisant pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis conforme, 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 les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le quartier de l'Alhambra, à Bruxelles, correspond au périmètre délimité par la rue de Laeken, le quai aux Pierres de Taille, le quai du Commerce, le boulevard d'Anvers, le boulevard Émile Jacqmain et la rue des Hirondelles. Suivant l'exposé des requérants, qui citent un rapport au Sénat:

« L'on peut distinguer trois secteurs de prostitution sur le territoire de la ville de Bruxelles. Ces secteurs présentent chacun des caractéristiques propres:

– le secteur Émile Jacqmain proche de la gare du Nord, comprenant les rues de Commerçants, Saint-Jean Népomucène, du Pélican, du Cirque, le boulevard Émile Jacqmain et le boulevard Albert II. Ce secteur est confronté à une forte densité de prostitution de rue, faisant usage de facilités hôtelières. Le boulevard Albert II est quant à lui spécifiquement confronté à la présence régulière de travestis d'origine sud-américaine, qui sont apparus à Bruxelles à la fin des années 80, chassés du bois de Boulogne (Paris).

En 1999, l'ampleur du phénomène de la prostitution et la forme qu'il avait prise dans la rue des Commerçants a suscité de nombreuses plaintes de la part des habitants du quartier (ce quartier venait de bénéficier d'une rénovation importante pour un montant de quelque 500 millions de francs). La situation était devenue tellement inquiétante qu'après des observations policières répétées et une analyse de phénomène, le

bourgmestre a pris, en application de l'article 134^{quater} de la nouvelle loi communale, une ordonnance de fermeture de deux hôtels qui favorisaient la présence de prostituées dans le quartier.»

Les requérants indiquent que, suivant les spécialistes de la question, il serait plus efficace de démanteler les réseaux de proxénétisme tout en assurant des relations suivies avec les prostitués au lieu de les contraindre à exercer leur commerce ailleurs en adoptant des mesures administratives inconsidérées, avec le risque de rendre leur activité clandestine et, partant, d'accroître leur vulnérabilité.

Toujours est-il que la persistance, sinon l'aggravation de la situation ainsi décrite et des nombreux désordres qui y sont associés – rixes, tapage nocturne, entraves à la circulation, attentats à la pudeur, abandon de déchets –, a suscité les plaintes des riverains. Le règlement qui fait l'objet du recours a été adopté par le conseil communal le 4 juin 2012. Il est rédigé comme suit:

« Le Conseil communal,
Vu l'article 17 de la Convention du 21 mars 1950 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui;
Vu les articles 1^{er} 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 dénommé Alhambra et ses alentours, la qualité de vie s'est 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 culturelles, 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;
Que toutes ces nuisances et autres atteintes à la moralité publique sont attestées, notamment, par les nombreux rapports de police;
Que la Ville de Bruxelles souhaite que la qualité de vie et la sécurité s'améliorent dans le 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;

ARRÊTE:

Article 1 – Périmètre

Le présent règlement est d'application dans le périmètre délimité par les rues suivantes (toutes les artères suivantes, y compris les périphériques):

boulevard Jacqmain (entre la rue du Pont-Neuf et bd Baudouin), boulevard Baudouin (entre le boulevard Jacqmain et la place de l'Yser) boulevard d'Anvers, rue du Pont-Neuf (entre le boulevard Jacqmain et la rue de Laeken), rue de Laeken (entre le boulevard d'Anvers et la rue du Béguinage), rue des Commerçants (entre le quai du Commerce et le boulevard Jacqmain), rue Saint-Jean-Népomucène, rue des Echelles, rue de l'Epargne, rue du Pélican, rue Saint-Roch, quai aux Pierres de Taille, quai au Foin, rue Van Gaver, quai du Chantier, rue du Chantier, rue du Magasin, quai du Commerce, place de l'Yser, quai à la Chaux, rue du Canal, rue du Grand Hospice, rue Marcq, cité du Sureau, rue du Béguinage, quai aux Briques, quai à la Houille, rue du Lilas, rue de l'Infirmier, rue du Marronnier, place du Béguinage, rue du Rouleau, rue du Peuplier, rue du Cyprès.

Article 2 – Nuisances

§ 1. Il est interdit à toute personne se trouvant sur l'espace public, dans le périmètre visé à l'article 1^{er}, de faire savoir par des paroles, des gestes, des attitudes ou des signes que des actes sexuels sont proposés contre rémunération.

§ 2. Il est également interdit d'utiliser ou de s'apprêter à utiliser les services à connotation sexuelle proposés sur l'espace public dans le périmètre visé à l'article 1^{er}.

Cela inclut notamment l'interdiction des comportements visant à rechercher des prostitué(e)s tels que:

- répondre aux signes, gestes ou paroles d'un(e) ou de plusieurs prostitué(e)s et/ou entamer une conversation avec lui/eux/elle(s)
- proposer de l'argent à un(e) ou plusieurs prostitué(e)s
- attirer l'attention des prostitué(e)s par des gestes, signes ou paroles
- avoir un comportement désobligeant envers les prostitué(e)s
- emprunter à plusieurs reprises, à l'aide d'un véhicule à moteur, des rues identiques et se livrer notamment aux actes suivants:
 - attirer l'attention des piétons et/ou des prostitué(e)s en faisant des gestes, des signes ou des bruits
 - ralentir ou s'arrêter pour entamer une conversation avec des piétons et/ou des prostitué(e)s
 - s'arrêter et redémarrer à plusieurs reprises sans raison valable
 - rouler de manière anormalement lente sans raison valable.

Les infractions commises au présent règlement à l'aide d'un véhicule sont présumées avoir été commises par le propriétaire de ce dernier.

Article 3 – Sanctions

§ 1. Selon la procédure définie à l'article 119bis de la Nouvelle Loi Communale, sera puni d'une amende administrative de maximum 250 euros quiconque contrevient aux dispositions du présent règlement.

L'amende administrative ne pourra jamais excéder la somme de 125 euros lorsque les faits ont été commis par des mineurs ayant atteint l'âge de 16 accomplis (sic) au moment des faits.

§ 2. Les amendes administratives prescrites par le présent règlement sont augmentées en cas de récidive dans les trois ans de l'imposition d'une amende administrative, sans qu'elles puissent jamais excéder la somme de 250 euros. Elles ne pourront jamais excéder la somme de 125 euros lorsque les faits ont été commis par un mineur ayant atteint l'âge de 16 accomplis au moment des faits, même si cette personne est devenue majeure au moment du jugement des faits.

Article 4 – Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le 5^{ème} jour qui suit sa publication par voie d'affichage.»

Considérant que 1°) XXXX, 2°) XXXX 3°) XXXX, 4°) XXXX, 5°) XXXX, 6°) XXXX, 7°) XXXX, 8°) XXXX, 9°) XXXX, 10°) XXXX, 11°) XXXX, 12°) XXXX, 13°) XXXX, 14°) la société en commandite «Immoass», 15°) XXXX, 16°) XXXX, 17°) XXXX, 18°) XXXX, 19°) XXXX et 20°) XXXX demandent à intervenir; qu'ils indiquent habiter ou être propriétaires d'immeubles dans le périmètre défini à l'article premier du règlement attaqué et subir les dérangements associés à l'activité qu'il vise; qu'ils ont intérêt à défendre la légalité du règlement attaqué; qu'il y a lieu d'accueillir leur intervention dans la procédure en référé;

Considérant que les intervenants demandent que leur identité ne soit pas mentionnée dans l'arrêt; qu'en application de l'article 2 de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, il ne peut être fait droit à cette demande qu'en ce qui concerne les personnes physiques; que l'identité des intervenants sera omise lors de la publication de l'arrêt, sauf en ce qui concerne la 14^e intervenante, qui est une personne morale;

Considérant que les requérants soutiennent que l'exécution immédiate de l'acte attaqué causera un préjudice grave difficilement réparable au sujet duquel ils s'expriment comme suit:

« Pour la majorité des prostitué(e)s, l'activité exercée constitue une stratégie de survie. C'est une manière d'avoir des moyens de subsistance lorsque les canaux habituels ne le permettent pas. Ce public, qui constitue le plus fragilisé parmi les plus marginaux, a incontestablement besoin d'attention de la part de la société, particulièrement dans un État où la Constitution affirme que chacun doit avoir le droit à la dignité humaine, ce qui implique, parmi d'autres, le droit à des conditions de travail équitables, le droit à la santé et le droit à l'épanouissement social.

On retiendra à cet égard de l'étude menée par le bureau SEINPOST à la demande de la Région que :

“ Si l'on compare le profil à risque des prostituées avec les risques professionnels d'autres métiers, il n'y a probablement aucune profession où le risque est aussi grand. Violence physique des proxénètes, des clients et parfois aussi des bandes de jeunes.

Conditions de travail mauvaises, manque d'hygiène et conditions de logement aussi mauvaises. Problématique des formes de dépendance. Relations sexuelles non protégées et risque d'agressions. Chasse continuelle, isolement social et lendemains incertains. Voilà une liste noire bien loin de la vision faussement 'romantique' que l'on pourrait avoir du métier.

Naturellement, il y a une grande différence entre les prostituées de rue héroïnomanes et les escortes 'de luxe'. Et en matière de soins et de bien-être, c'est la situation du premier groupe qui est la plus préoccupante. Mais les enquêtes démontrent que la prostitution est rarement un choix professionnel positif. Ce choix est avant tout souvent motivé par des problèmes (d'ordres psychique, de toxicomanie) et des dettes, ou plus généralement par des difficultés économiques (comme l'impossibilité de bien gagner sa vie dans son pays d'origine).

Les prostituées sont dans une position difficile et ont besoin d'attention supplémentaire. Ces facilités sociales existent à Bruxelles mais il y a quelques points à surveiller. Comme il n'y a pas d'image exhaustive de l'ampleur de la problématique (nombre de prostituées, nature des soins), il est difficile de savoir si l'offre actuelle est suffisante. Les professionnels estiment que les besoins en soins sont bien plus importants que l'offre en la matière. Il faut souligner qu'il est de plus en plus difficile d'atteindre les prostitué(e)s. Cela est certainement vrai pour les formes cachées (on ne sait pas où ils/elles se trouvent) mais aussi pour les formes publiques (problèmes linguistiques, isolement)."

Comme le souligne également le bureau d'étude SEINPOST, "la localisation de la prostitution de rue dépend de la présence et de l'accessibilité des lieux d'embarquement et d'exercice de leurs activités". Or, "les lieux pour ces activités se situent près des rues de prostitution, surtout dans les hôtels de rendez-vous mais aussi dans la voiture ou dans un studio. Ces hôtels de rendez-vous (hôtels de passe) se trouvent surtout dans la rue Van Gaver et dans la rue des Commerçants."

L'acte attaqué a des conséquences graves quant aux conditions de sécurité et d'hygiène dans lesquelles les prostituées sont amenées à travailler. Il a en effet pour objet de nettoyer le quartier et donc d'éloigner les prostituées des infrastructures et services, dont ceux développés par la première requérante, qui seuls tendent à garantir, tant que faire se peut, des conditions minimales en matière de dignité humaine.

L'acte attaqué a, incontestablement des effets désastreux tant en ce qui concerne la sécurité et la salubrité des conditions d'exercice de l'activité que quant aux perspectives d'émancipation qui résultent du travail de longue haleine mis en œuvre par la première requérante.

On se référera également au rapport "SEINPOST" en ce qu'il constate que, pour ce qui concerne la sécurité liée au risque de violences physiques, "la concentration des prostituées de rue dans le quartier Alhambra favorise le contrôle social et permet aux prostituées de s'échanger des informations sur les clients dangereux. Beaucoup de prostituées connaissant par cœur toute une série de numéros de plaques d'immatriculation, comme par exemple ceux de la police des mœurs, des clients 'dérangés' ou des mauvais payeurs".

Pour ce qui concerne les conditions de travail et d'hygiène, il est évident que la proximité d'infrastructures de type hôtelières ou de studio est déterminante puisque "c'est seulement lorsqu'elles travaillent dans des hôtels de passe qu'elles peuvent profiter des installations (toilette, lavabo, ...)" garantissant un minimum de salubrité et d'hygiène.

L'accès aux infrastructures et services, notamment développés et dispensés par la première requérante, est d'autant plus nécessaire qu'il est connu que la prostitution de rue touche une partie peut-être encore plus fragilisée que peut l'être la population qui se voit amenée à exercer cette profession. Les problèmes de dépendances, de santé mentale précaire et d'isolement social sont particulièrement prégnants.

L'exécution immédiate du règlement attaqué, en ce qu'elle vise à refouler les prostitué(e)s en dehors du périmètre où ils disposent des infrastructures et services, sans mesures d'accompagnement sociale et sanitaires, risque donc de causer un préjudice grave et difficilement réparable aux requérants.»

Considérant que cet exposé du préjudice consiste en la citation d'une étude sociologique sur la situation des personnes qui se livrent à la prostitution, suivie de l'affirmation que l'acte attaqué a pour effet d'éloigner ces personnes des

infrastructures et services qui tendent à leur garantir une certaine sécurité et salubrité, et notamment des services que leur procure la première requérante; que la requête ne contient aucune indication concrète de ce que sont ces services, ni de la manière dont ils sont fournis; qu'elle interprète l'acte attaqué comme interdisant de manière radicale la prostitution, alors que cet acte ne concerne qu'une partie limitée de la ville et qu'il n'interdit pas la prostitution mais seulement le racolage dans l'espace public;

Considérant que la première requérante n'indique pas, dans la requête, en quoi l'acte attaqué compromet son activité, laquelle ne s'exerce pas que dans la zone visée par l'arrêté attaqué; que les explications fournies à l'audience ne peuvent pallier cette lacune; que la requête n'évoque, en ce qui concerne l'objet social de la seconde requérante, que la dignité humaine, sans indication concrète de la manière dont l'acte attaqué aggraverait la situation de celle-ci; que les requérants et requérantes personnes physiques ne donnent aucune indication sur leur situation, leur activité et l'incidence que l'acte attaqué est de nature à avoir sur eux;

Considérant que, dans ces conditions, le risque de préjudice grave difficilement réparable ne peut être regardé comme établi;

Considérant qu'une des conditions requises pour que le Conseil d'État puisse suspendre l'exécution de l'acte attaqué n'est pas remplie; que la demande de suspension ne peut être accueillie;

D É C I D E :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par 1°) XXXX, 2°) XXXX 3°) XXXX, 4°) XXXX, 5°) XXXX, 6°) XXXX, 7°) XXXX, 8°) XXXX, 9°) XXXX, 10°) XXXX, 11°) XXXX, 12°) XXXX, 13°) XXXX, 14°) la société en commandite «Immoass», 15°) XXXX, 16°) XXXX, 17°) XXXX, 18°) XXXX, 19°) XXXX et 20°) XXXX est accueillie dans la procédure en référé.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité des intervenants n^{os} 1 à 13 et 15 à 20 sera omise.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le quinze janvier deux mille treize par :

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

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY