

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 223.696 du 4 juin 2013

202.126/XV-1724
202.131/XV-1726
202.134/XV-1727
202.138/XV-1728
202.139/XV-1729
202.143/XV-1731
202.148/XV-1732
202.434/XV-1745

En cause :

- 1. CHAOUCH** Martine,
- 2. ROCHERIEUX** Doris,
- 3. CLOESEN** Josiane,
- 4. la s.p.r.l. «Le 007»**,
- 5. BERTHET** Joëlle,
- 6. JONCOUR** Véronique,
- 7. GHERZY** Cathy,
- 8. RAYON** Agnès,

ayant toutes élu domicile chez
Me V. LETELLIER, avocat,
rue Marché au Charbon 83
1000 Bruxelles,

contre :

la commune de Schaerbeek,

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

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu les requêtes introduites le 20 octobre 2011 par Martine Chaouch, Doris Rocherieux, Josiane Cloesen, la s.p.r.l. «Le 007», Joëlle Berthet, Véronique Joncour et Cathy Gherzy, et la requête introduite le 15 novembre 2011 par Agnès Rayon, en ce qu'elles tendent à l'annulation du règlement de police relatif à la prostitution en vitrine, adopté le 22 juin 2011 par le conseil communal de Schaerbeek;

Vu les arrêts n^{os} 218.147 à 218.154 du 22 février 2012 rejetant les demandes de suspension de l'exécution de ce même règlement;

Vu les demandes de poursuite des procédures introduites par les parties requérantes;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires des parties requérantes et adverse;

Vu les ordonnances du 31 décembre 2012, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience du 22 janvier 2013 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me V. LETELLIER, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et Me L. BURNON *loco* Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaisant 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 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 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 1^{er}. 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:

o 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:

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

o 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 1^{er} 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 les recours sont dirigés contre le même acte et soulèvent les mêmes moyens; qu'ils sont connexes; qu'il y a lieu de les joindre;

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 cette dernière situe également le 28 juin; que chacune des parties requérantes exploite un des établissements visés par l'acte attaqué;

Considérant qu'à propos de la recevabilité *ratione temporis* de leur requête, les parties requérantes exposent que «si l'acte attaqué constitue 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», que «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», que «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», mais «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 les parties requérantes, et que 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»; qu'elles soutiennent que «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» et que l'acte attaqué se caractérise par sa portée limitée: il concerne des situations concrètes ou a pour destinataires des personnes déterminées, pouvant toutes être identifiées même si leur nombre est élevé; qu'elles précisent que cet acte «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», dès lors que selon les termes de l'article 4, § 2, de l'acte attaqué, 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» et que le 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»; qu'elles soulignent, à titre de comparaison, qu'un permis d'urbanisme ou un permis d'environnement assorti de conditions n'en est pas moins un acte individuel; qu'elles en déduisent que, dès lors que l'acte attaqué constitue un acte individuel, à défaut pour la partie adverse d'avoir procédé à sa notification, il convient d'appliquer l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées 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;

qu'à titre subsidiaire, elles soutiennent que s'il fallait considérer l'acte attaqué comme un règlement, il conviendrait de constater que celui-ci n'a pas fait l'objet de la publication sur le site internet de la Région, prescrite par l'article 119 de la Nouvelle loi communale, de manière telle que le délai de recours n'a pas commencé à courir;

Considérant que dans leur mémoire en réplique, les requérantes exposent à nouveau que si l'acte attaqué édicte une interdiction qui constitue un règlement, il autorise une affectation particulière dans quelques immeubles limitativement identifiés et consacre donc des autorisations individuelles, qui s'appliquent uniquement à l'égard des exploitants, actuels et futurs, des établissements qu'il identifie comme étant des salons de prostitution ou des carrées; qu'elles font valoir que l'objet de l'acte attaqué est, à cet égard, de «limiter les salons de prostitution aux établissements existants et de soumettre ceux-ci à des conditions particulières», que la «mise en œuvre de cet objet nécessite une appréciation de la nature des activités exercées dans les immeubles [...] accueillant un salon de prostitution ou une carrée», que cette «appréciation d'une situation particulière [...] constitue à l'évidence une décision de nature individuelle» et que «la décision d'autoriser cette affectation pour l'avenir constitue également une décision individuelle»; qu'elles soutiennent encore que «les conditions imposées par l'acte attaqué à tout exploitant, présent ou futur, des immeubles où l'activité de prostitution est autorisée ne constituent que l'accessoire à l'autorisation délivrée à l'égard d'un immeuble, au même titre que les conditions d'un permis d'urbanisme ou d'un permis d'environnement s'imposent au titulaire du permis en quelques mains qu'il passe sans que ces conditions puissent s'interpréter comme étant réglementaires», que la liberté dont dispose le titulaire d'un permis d'urbanisme ou d'environnement de mettre en œuvre ou non le projet autorisé n'a aucune incidence sur le caractère individuel de cet acte et qu'il en va de même de l'autorisation d'exploiter un salon de prostitution;

que, s'agissant de l'exigence de publication sur le site internet de la commune, les parties requérantes font valoir que l'article 4, [§1^{er},] alinéa 3, du Règlement général

de procédure selon lequel le recours en annulation est prescrit soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés, n'exige pas que la publication qui fait courir le délai de recours soit exclusivement celle qui a pour objet de rendre cet acte obligatoire; qu'elles exposent que l'exigence de publication d'un règlement poursuit deux objectifs distincts: d'une part, conférer un caractère obligatoire à un règlement et, d'autre part, déterminer le jour à partir duquel le délai de recours en annulation commence à courir en raison de la présomption de connaissance de l'acte; qu'elles soulignent que c'est le premier objectif qui est poursuivi par le législateur lorsqu'il précise que seul l'affichage fait courir le délai au terme duquel le recours devient obligatoire; qu'elles en déduisent qu'il n'est pas requis que la publication faisant courir le délai de recours soit celle qui est nécessaire à l'entrée en vigueur de l'acte; qu'elles estiment que, dès lors que l'article 112 de la Nouvelle loi communale dispose que les règlements communaux sont publiés par voie d'affichage et par leur mise en ligne sur le site internet de la commune, la publicité requise en application de l'article 4, § 1^{er}, du Règlement général de procédure pour que le délai de recours commence à courir ne se limite pas à celle que prescrit ledit article 112 pour que le règlement devienne obligatoire; qu'elles estiment au contraire que, pour que le délai commence à courir, il faut que les deux formalités de publicité soient accomplies; qu'elles soutiennent par ailleurs que l'interprétation selon laquelle le législateur bruxellois aurait entendu exclure que la publication sur internet ait un effet quelconque sur le délai de recours au Conseil d'État poserait la question de la compétence dudit législateur pour limiter la portée de l'article 4, [§1^{er},] alinéa 3, du Règlement général de procédure et que si cette interprétation devait être suivie, il y aurait lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante:

«Les articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale, dans leur version applicable en Région de Bruxelles-Capitale, violent-ils les règles qui déterminent les compétences respectives de l'État, des communautés et des régions, et notamment l'article 160 de la Constitution, s'ils sont interprétés en ce sens que le délai de recours contentieux fixé par l'article 4, [§1^{er},] al. 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif commence à courir à compter de la publication par voie d'affichage des règlements communaux sans qu'il faille tenir compte de la date de publication sur le site internet de la commune pourtant exigée par l'article 112 au titre de mesure de publicité?»;

qu'elles estiment, quant aux difficultés pratiques invoquées par la partie adverse, que rien n'empêchait le bourgmestre d'établir une attestation, moyennant le contreseing du secrétaire communal conformément à l'article 109 de la Nouvelle loi communale, concernant la date à laquelle la mise en ligne a été réalisée, la mention de cette date pouvant être faite dans un registre sans que celui-ci soit organisé par l'ordonnance; qu'à propos des deux pièces déposées par la partie adverse en vue

d'établir que la publication sur le site internet de la commune a eu lieu plus de soixante jours avant l'introduction des recours, les parties requérantes font valoir que ces documents ne sont signés par aucun des organes habilités à donner foi aux actes émanant de la commune et qu'ils sont dépourvus de force probante; qu'elles concluent que les recours sont recevables puisque la date de la publication de l'acte attaqué sur le site internet de la commune ne peut être rapportée de manière certaine;

Considérant que dans leurs derniers mémoires, les parties requérantes font valoir que la première pièce déposée par la partie adverse (cotée *7bis*) est une impression, datée du 14 février 2012, de la page du site internet de la partie adverse contenant la liste des règlements communaux adoptés en 2011 par le conseil communal, qu'en marge de chaque règlement figure une «date de publication» sans qu'il soit précisé s'il s'agit de la publication par voie d'affichage ou sur le site internet de la commune et que ce document ne reprend pas les dates auxquelles les règlements ont été «mis en ligne» mais bien celle à laquelle ils ont été affichés, en sorte que cette pièce est dépourvue de pertinence; qu'elles exposent ensuite que la seconde pièce, cotée *7ter*, est présentée comme constituant des captures d'écran du site internet de la commune tel qu'il figurait dans une version antérieure, que ces captures d'écran indiquent qu'une dernière mise à jour aurait eu lieu le 25 juillet 2011, tandis que la liste des règlements communaux aurait fait l'objet d'une modification en date du 8 juillet 2011; qu'elles soutiennent que cette pièce n'a guère de valeur probante, à défaut d'être signée par une personne habilitée à engager sa responsabilité quant à la véracité des informations qu'elle contient et qu'il s'agit de captures d'écran envoyées apparemment par courrier électronique, sans aucune identification de leur auteur; qu'elles soulignent que rien ne garantit l'origine des pièces concernées ni l'intangibilité de leur contenu et que le contenu des pages a été altéré puisque les informations présentées comme pertinentes sont entourées à l'aide d'un outil informatique et non sur la version papier après qu'elle a été imprimée; qu'elles en déduisent que ces documents ne permettent pas d'établir la tardiveté du recours alors que rien n'empêchait la partie adverse de déposer un procès-verbal, contresigné par le secrétaire communal, conformément à l'article 109 de la Nouvelle loi communale, attestant de la date de mise en ligne du règlement litigieux et qu'il aurait pu en être fait mention dans le registre d'affichage; qu'elles ajoutent qu'il eût, le cas échéant, été possible de déposer une attestation émanant du fonctionnaire dirigeant du Centre d'Informatique de la Région de Bruxelles-Capitale;

Considérant qu'après avoir défini, en son article 1^{er}, un certain nombre de termes, l'acte attaqué interdit, en son article 2, la prostitution en vitrine sur le territoire de la commune de Schaerbeek; que le même article excepte de cette interdiction une série d'immeubles identifiés avec précision; qu'il n'impose nullement

que ces immeubles soient affectés 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; que l'article 7 impose au collège des bourgmestre et échevins un délai pour statuer sur la demande de certificat de conformité;

Considérant qu'en ce qu'il interdit la prostitution en vitrine, l'acte attaqué est de nature réglementaire, ce que les parties requérantes ne contestent d'ailleurs pas; qu'il l'est également en ce qu'il identifie les lieux échappant à cette interdiction, une telle disposition tendant à déterminer le champ d'application de la règle;

Considérant que les dispositions établies par les articles 3 à 6 valent pour tous les exploitants, présents et à venir, des immeubles exclus de l'interdiction, 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;

Considérant que c'est à tort que les parties requérantes soutiennent que ces dispositions doivent s'analyser comme des conditions assortissant des décisions d'autorisation qui seraient individuelles en soulignant en particulier que la détermination des immeubles pouvant être affectés à la prostitution a nécessité une appréciation, par l'autorité, de la nature des activités qui y étaient exercées, ce qui, selon elles, attesterait du caractère individuel de l'acte attaqué en ce qu'il autorise une telle affectation; qu'en effet, de ce que l'autorité se serait fondée sur la situation de fait de chacun des immeubles concernés, il ne se déduit pas que la détermination du régime qui lui sera applicable puisse s'analyser comme une décision individuelle d'autorisation;

Considérant 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 1^{er} 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 1^{er} 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 1^{er} 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 1^{er}, 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 1^{er} 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 où l'acte concerné acquerra force obligatoire.

Ceci résulte de l'article 114, alinéa 1^{er}, 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, seuls 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, § 1^{er}, 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 les requêtes ont été introduites plus de soixante jours après l'affichage de l'acte attaqué;

Considérant, par ailleurs, que la partie adverse a déposé, en annexe à ses mémoires en réponse, deux pièces, dont un document (pièce n° 7^{ter}) qui reproduit des captures d'écran du site internet de la commune tel qu'il figurait dans une version antérieure; qu'il y est mentionné que les dernières mises à jour y ont été apportées le 25 juillet 2011; que la page des règlements communaux, modifiée en dernier lieu le 8 juillet 2011, reprend les règlements adoptés jusqu'au 22 juin 2011, parmi lesquels figure l'acte attaqué; qu'il résulte donc de cette pièce que l'acte attaqué a été publié sur le site internet de la commune au plus tard le 25 juillet 2011; qu'aucune disposition ne détermine le mode de preuve de la publication sur le site internet de la commune; que cette preuve peut être rapportée par toute voie de droit; que la circonstance que la pièce en cause n'est pas signée par une personne habilitée à attester de la véracité de l'information qu'elle contient n'est pas de nature à priver de toute valeur probante ce document émanant du Centre d'informatique pour la Région bruxelloise; qu'il peut en être déduit que l'acte attaqué a fait l'objet d'une publication sur le site internet de la commune plus de soixante jours avant l'introduction des recours; que, partant, la question préjudicielle suggérée par les parties requérantes ne doit pas être posée à la Cour constitutionnelle; qu'en effet, quelle que soit la réponse qui y serait apportée, il y aurait lieu, en tout état de cause, de déclarer les requêtes tardives puisque celles-ci ont été introduites plus de soixante jours après tant l'affichage de l'acte attaqué que sa publication sur le site internet de la commune;

Considérant que les requêtes sont tardives et, partant, irrecevables,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les affaires enrôlées sous les n^{os} 202.126/XV-1724, 202.131/XV-1726, 202.134/XV-1727, 202.138/XV-1728, 202.139/XV-1729, 202.143/XV-1731, 202.148/XV-1732 et 202.434/XV-1745 sont jointes.

Article 2.

Les requêtes sont rejetées.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 2800 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 350 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le quatre juin deux mille treize par :

M.	Ph.	QUERTAINMONT,	président de chambre,
M.	I.	KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D.	DÉOM,	conseiller d'État,
M.	R.	GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

Ph. QUERTAINMONT