

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 234.152 du 16 mars 2016

A. 206.194/XV-2033

En cause :

1. A.S.B.L ESPACE P....
2. 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 Jadwiga
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
Me V. LETELLIER, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles,

contre :

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

Parties intervenantes:

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. Immoass CVA
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 CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 septembre 2012 par (1) l'a.s.b.l. «Espace P...», (2) l'a.s.b.l. «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 et (18) Pascal Lecomte, en ce qu'elle tend à l'annulation du «règlement de lutte contre la prostitution de rue dans le quartier Alhambra», adopté le 4 juin 2012 par le conseil communal de la ville de Bruxelles;

Vu le dossier administratif;

Vu l'arrêt n° 222.075 du 15 janvier 2013 qui rejette la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure des parties requérantes;

Vu les mémoires en réponse, en réplique et en intervention régulièrement échangés;

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

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

Vu l'ordonnance du 5 avril 2013 qui accueille la requête en intervention introduite le 11 octobre 2012 par XXXX, la société en commandite «IMMOASS» et XXXX;

Vu l'ordonnance du 9 février 2016, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 1^{er} mars 2016 à 9 heures 30;

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. UYTENDAELE 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'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 222.075 du 15 janvier 2013;

Interventions

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;

Recevabilité

Considérant que les intervenants contestent que les requérants (3) à (18) aient intérêt au recours aux motifs :

- qu'ils n'établissent pas qu'ils se livrent à la prostitution;
- que si c'est le cas, l'intérêt associé à la pratique de la prostitution est illégitime pour être contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs; qu'en particulier, les requérants indiquent notamment que «l'acte attaqué interdit le racolage», comportement qui est réprimé par l'article 380bis du Code pénal; qu'ils ne pourraient se prévaloir de la poursuite d'une activité pénalement répréhensible;
- que l'activité en question est, indépendamment de toute considération morale, de nature à porter atteinte à la dignité des personnes qui sont contraintes de la

pratiquer: elle participe d'un système visant à exploiter des personnes humaines selon une logique marchande, la personne étant considérée comme une chose dont on peut user et abuser pour satisfaire un plaisir sexuel;

- qu'en toute hypothèse, les requérants ne pourraient s'en prendre à l'article 2, § 2, du règlement en cause qui porte qu'«il est également interdit d'utiliser ou de s'approprier à utiliser les services à connotation sexuelle proposés sur l'espace public dans le périmètre visé à l'article 1^{er}; que seuls les clients des prostitués pourraient poursuivre l'annulation de cette disposition;

Considérant que la prostitution n'est pas une activité interdite; que l'intérêt des requérants à poursuivre l'annulation d'un règlement qui limite la possibilité de l'exercer n'est pas illégitime; que le recours est recevable;

Fond

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles 121 et 135, § 2, de la nouvelle loi communale, de l'absence de base juridique de l'acte attaqué, de l'incompétence de son auteur et de l'excès de pouvoir; qu'ils exposent que:

- au préambule du règlement attaqué sont visés indifféremment les articles 117, 119, 119bis, 121, 133 et 135, § 2, de la nouvelle loi communale, alors que ces dispositions ont des contenus et des fins spécifiques et ne sont pas librement interchangeables;
- l'article 2, § 1^{er}, du règlement attaqué interdit le racolage quand cette infraction est déjà inscrite à l'article 380bis du Code pénal, qui punit l'incitation à la débauche, avec pour résultat de déplacer une infraction du champ de l'action pénale vers celui de la répression administrative; or, si l'article 121 de la nouvelle loi communale autorise l'intervention des autorités locales, leurs règlements devraient nécessairement venir compléter le dispositif général existant, et non s'y substituer;
- les travaux préparatoires de la proposition dont est issue la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution indiquent qu'il n'est pas permis aux communes d'interdire des comportements, comme l'offre de prostitution, qui sont déjà incriminés par des dispositions particulières;
- si l'article 119bis de la nouvelle loi communale écarte ce principe en permettant de sanctionner d'amendes administratives des agissements déjà appréhendés par la loi pénale, les faits qui justifient l'intervention de l'autorité locale sont énumérés limitativement par la loi et le racolage sur la voie publique ne figure pas au nombre de ces «infractions mixtes»;

Considérant qu'en réplique, les requérants font valoir que:

- en principe, l'intervention des autorités fondée sur la disposition générale que constitue l'article 135, § 2, de la loi communale ne peut se prévaloir de considérations d'ordre moral, l'article 121 du même dispositif faisant figure d'exception;

- en conséquence, c'est l'article 121 qui constitue la seule base juridique admissible du règlement attaqué et, en invoquant la première pour réprimer les clients des prostituées, ses auteurs ont fait montre d'incohérence;
- aux termes de la loi, les règlements adoptés sur la base de l'article 121 ne peuvent que compléter et renforcer les dispositifs existants, comme c'est expressément prévu en matière de prévention des incendies;
- les travaux préparatoires de la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution portent notamment les passages suivants:
 - «La question est trop grave pour être abandonnée à la réglementation communale. C'est au législateur qu'il appartient de définir les actes qui portent atteinte à l'ordre public et aux bonnes mœurs» (développements de la proposition de loi);
 - «La proposition ne prévoit pas seulement l'abolition de la réglementation en supprimant l'article 96 de la loi communale du 30 mars 1836 [...], mais prévoit à partir de son article 2 de nombreuses mesures pour rendre plus difficile l'exercice de la prostitution en général, de même que des peines assez sévères pour les prostituées, les souteneurs et ceux qui profitent de cette déchéance. [...] En ce qui concerne le racolage, ou bien la provocation est assez manifeste pour troubler la tranquillité publique et alors elle tombe sous le coup des lois générales, ou bien elle consiste en des actes, qui en eux-mêmes et accomplis par tout individu non suspect, sont regardés comme parfaitement licites et innocents, alors qu'ils sont le prétexte pour l'arrestation des prostituées. Il s'agit d'un régime d'exception, que l'État doit abandonner pour retourner au droit commun.» (rapport de la commission de la Chambre);
- ni l'arrêt du Conseil d'État *Dubois et Caille*, ni l'arrêt de la Cour de cassation du 28 février 1995, n'abordent la question qui fait l'objet du moyen, soit la possibilité qu'aurait une municipalité de se fonder sur l'article 121 de la nouvelle loi communale pour réprimer un comportement déjà appréhendé par le Code pénal;
- «la Cour de cassation a ainsi considéré que les juges d'appel n'avaient pas légalement justifié leur décision de ne pas appliquer le règlement de la ville de Gand du 17 mai 1993, en jugeant “d'une part, que le fait ‘de se livrer à la débauche’ est assimilable à ‘la provocation à la débauche’ (par paroles, gestes ou signes), ce qui est, tant en fait qu'en droit, différent, et, d'autre part, que le règlement du 17 mai 1993 de la ville de Gand ne constitue pas un règlement complémentaire dès lors qu'il concerne une matière déjà réglée par l'article 380*quater* du Code pénal et ne vise pas la lutte contre la débauche et la prostitution, ce qui n'est pas exigé par l'article 121 de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988 qui a pour objet d'assurer la moralité ou la tranquillité publique”»;
- si le terme «débauche» n'a pas le même sens que le terme «prostitution», la débauche, telle qu'elle est définie par les parties adverse et intervenantes, couvre également l'activité de prostitution; l'infraction visée par le Code pénal est plus large que celle retenue par le règlement communal: le fait de «faire savoir par des paroles, des gestes, des attitudes ou des signes que des actes sexuels sont proposés contre rémunération» constitue une infraction au sens de l'article 380*bis* du Code pénal;

Considérant que dans le dernier mémoire, ils soutiennent que:

- il ressort clairement des travaux préparatoires de la loi du 21 août 1948 que le législateur a voulu exclure la réglementation de la prostitution de la compétence des communes, sous la seule réserve de ce qui est permis par l'article 121 de la loi communale;
- la circonstance que le règlement attaqué vise à assurer la tranquillité publique ne modifie pas cette conclusion, l'article 121 de la nouvelle loi communale visant justement à rencontrer cet objectif; si cette disposition ne constitue pas la base d'une police administrative spéciale, elle constitue une *lex specialis*;
- en matière de prostitution, la compétence des communes est limitée et elle ne peut fonder son action sur sa compétence de police générale;
- si l'auteur du rapport estime que le règlement litigieux trouve son fondement dans l'article 121, il s'abstient d'examiner les critiques émises par les requérants quand aux conditions de fond consacrées par cette disposition, dont l'exigence que les mesures adoptées sur cette base soient complémentaires au dispositif contenu dans la loi du 21 août 1948;
- la question n'est pas de savoir si les mesures contestées pourraient recouper, en tout ou en partie, une infraction pénale, mais de savoir si les mesures adoptées entrent dans le champ de compétence restreint – compte tenu de la portée de la loi du 21 août 1948 et de l'article 121 de la nouvelle loi communale qui en est issu – des communes dès lors qu'il s'agit de réglementer la prostitution;
- l'article 2, § 1^{er}, du règlement attaqué, définit comme «nuisances» les éléments constitutifs de l'infraction de racolage sans «compléter» en rien le dispositif répressif existant; il s'agit pour la partie adverse de s'arroger le champ de la répression du racolage, ce que le législateur a formellement exclu;
- suivre le raisonnement selon lequel une commune est compétente pour reproduire *ne varietur* l'incrimination de racolage dans un règlement communal mais qu'elle ne peut assortir la violation de son règlement que d'une peine de police amène à poser la question de la compétence du conseil communal de consacrer une peine pénale différente de celle prévue par le Code pénal pour une incrimination identique, ce qui ne peut évidemment être admis; à défaut de «compléter» le champ pénal existant, il n'est pas de la compétence du conseil communal de sanctionner le racolage actif comme visé à l'article 2, § 1^{er}, du règlement attaqué;
- de même, les mesures qui touchent le client définies par l'article 2, § 2, du règlement attaqué, ne complètent pas non plus la loi du 21 août 1948 et l'article 380bis du Code pénal, qui ne concernent en rien les clients des prostitués; ne rencontrant pas l'exigence de fond de l'article 121 N.L.C., cette disposition doit également être annulée, car elle ne peut trouver son fondement dans l'article 135, § 2 N.L.C., puisqu'elle a pour objet de lutter contre les troubles à la tranquillité publique qui résultent, selon elle, de la prostitution; un tel objectif s'inscrit dans le champ de l'article 121, qui constitue une *lex specialis*;

Considérant que les articles 121 et 135, § 2, de la nouvelle loi communale sont rédigés comme suit:

«**Art. 121.** Des règlements complémentaires de la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution peuvent être arrêtés

par les conseils communaux, s'ils ont pour objet d'assurer la moralité ou la tranquillité publique.

Les infractions qu'ils prévoient sont punies de peines de police.

Art. 135, § 2. De même, les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont:

1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques; ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles; la police de la circulation routière, en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, ne tombe pas sous l'application du présent article;

2° le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues; le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des habitants;

3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics;

4° l'inspection sur la fidélité du débit des denrées pour la vente desquelles il est fait usage d'unités ou d'instruments de mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique;

5° le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties;

6° le soin de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces;

7° la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme d'incivilités.»;

Considérant que le règlement attaqué a pour objet d'interdire, sur la partie qu'il délimite du territoire communal, certains comportements liés à la prostitution; qu'il procède, ainsi que l'indique son préambule, du souci de lutter contre certaines formes de troubles à la tranquillité publique qui entrent en conflit avec la fonction d'habitation que la partie adverse entend promouvoir dans ce quartier, dont elle souhaite améliorer la qualité de vie et la sécurité; qu'il s'agit là d'un objectif qui est visé à l'article 135, 2°, que la partie adverse a choisi de poursuivre par des moyens qui se fondent en partie sur cette disposition (voir les interdictions de «s'arrêter et redémarrer à plusieurs reprises sans raison valable» ou de «rouler de manière anormalement lente sans raison valable») et en partie de l'article 121 (en tant que le règlement attaqué a pour objet d'assurer la moralité ou la tranquillité publique);

Considérant qu'aucune règle de droit n'interdit à une commune d'adopter, dans un seul et même règlement, des dispositions qui ont des fondements

législatifs différents, pourvu que les conditions d'exercice de ses compétences, posées par ces fondements, soient respectées;

Considérant que les comportements prohibés par le règlement attaqué sont définis par celui-ci avec précision en son article 2 qui, en son paragraphe 1^{er}, vise les personnes qui s'adonnent à la prostitution, et en son paragraphe 2, leurs clients; que sa portée ne coïncide pas avec celle de l'article 380bis du Code pénal, qui sanctionne «quiconque, dans un lieu public aura par paroles, gestes ou signes provoqué une personne à la débauche», la notion de «débauche» étant au demeurant distincte de celle de «prostitution» (voir notamment cass. 30 avril 1985, n° 524 (RG 9441), *Pas.*, I, p. 1069); que la circonstance qu'une partie des comportements prohibés par le règlement attaqué puissent également justifier des poursuites, sous une autre qualification, sur base de l'article 380bis du Code pénal, n'empêche pas la commune d'adopter un règlement qui commine une pénalité à l'encontre des auteurs de ces comportements, étant entendu qu'en cas de concours idéal d'infraction, en vertu des principes généraux du droit et de la procédure pénale, une seule peine – la plus lourde – pourra être prononcée;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation des articles 121 et 135, § 2, de la nouvelle loi communale, du principe de proportionnalité, des «droits à la liberté individuelle et à la dignité humaine», du «droit à l'exercice du travail dans des conditions décentes», du «droit à l'émancipation sociale», ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation;

qu'en une première branche, ils reprochent aux auteurs de l'acte attaqué d'avoir adopté une mesure manifestement excessive, de portée absolue et non limitée dans le temps, au surplus fondée sur des prémisses inexactes; qu'ils contestent que la situation du quartier de l'Alhambra se soit dégradée ces dix dernières années, et soutiennent que:

- il s'agit d'une zone en voie de «gentrification», ouverte à une population résidente plus aisée, ce qui aurait justifié l'éradication définitive d'un phénomène pourtant en voie de «résorption spontanée»;
- les nuisances dont se plaignent les riverains, notamment des bagarres de rue, ne sont pas nécessairement associées à la prostitution, ce type d'incident étant difficilement évitable dans un quartier animé du centre urbain;
- la densité du trafic automobile sur ses principaux axes de pénétration n'est pas non plus inhérente à l'activité en cause et l'argument des «carrousels de voitures» est peu crédible, surtout depuis que la ville a placé des entraves à la circulation dans les petites rues;
- «quant aux effets de la mesure contestée, il est certain qu'elle impliquera un report du phénomène prostitutionnel ailleurs, en dehors de tout contrôle, dans des zones non pourvues des équipements requis pour garantir un minimum de confort et de salubrité et dans lesquelles la partie adverse et les autres services sanitaires et sociaux devront réinvestir pour assurer un minimum de dignité

humaine au travers de l'effectivité de leur travail qui tend à garantir, tant que faire se peut, le droit à des conditions de travail décentes, le droit à la santé et le droit à l'émancipation sociale, tous trois consacrés par l'article 23 de la Constitution»;

- «la partie adverse, en adoptant l'acte attaqué sans mesures d'accompagnement, n'a eu cure des effets de la mesure en terme d'exclusion sociale et sanitaire; qu'elle consacre ainsi directement, sans aucune justification admissible, une atteinte disproportionnée aux droits et libertés visés au moyen, dont celui au respect de la dignité humaine»;
- il aurait été possible d'adopter des mesures plus «ciblées» en interdisant, notamment, la prostitution sur la voie publique au-delà d'une certaine heure, voire en imposant des tenues plus décentes;

qu'en une seconde branche, ils critiquent «l'incrimination» des clients, qui excéderait les pouvoirs des communes, le recours aux services d'une prostituée n'étant pas punissable, et exposent que l'attitude consistant à s'arrêter fréquemment ou à rouler trop lentement, est déjà appréhendée par le code de la route qui punit les entraves à la circulation;

Considérant que dans le mémoire en réplique, ils exposent, sur la première branche, que:

- la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur l'article 23 de la Constitution considère que les restrictions au libre choix d'une activité professionnelle et au droit au travail doivent être raisonnablement justifiées et proportionnées à l'objectif visé par l'auteur de la norme;
- contraindre les prostitués à entrer dans la clandestinité, ce à quoi le règlement litigieux aboutirait, risquerait de nuire à leur santé;
- le règlement attaqué porte atteinte aux libertés individuelles «puisque le simple fait d'entamer une discussion avec un "client potentiel" sera susceptible de sanction administrative»;
- ce n'est pas tant le racolage qui est source d'incommodité mais la seule présence des prostituées en rue;

que, sur la seconde branche, ils font valoir que

- «plusieurs interdictions visées à l'article 2, § 2, du règlement attaqué portent atteinte aux articles 8, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantissent à toute personne le droit au respect de sa vie privée, à la liberté d'expression et à la liberté de réunion et d'association»;
- si la moralité s'entend de l'ensemble des règles de conduite et des valeurs qui définissent la norme d'une société, et la tranquillité publique, de l'absence de désordres et de troubles, rien ne permet en effet de soutenir que le fait de s'arrêter, de parler et de répondre à une personne sur la voie publique, fût-elle prostitué(e), provoquerait, par lui-même, du désordre ou bafouerait les valeurs de la société;
- si l'on peut admettre que ces comportements, considérés dans leur ensemble, constituent des nuisances publiques, il n'en demeure pas moins que c'est chaque comportement pris isolément qui est interdit dans le quartier litigieux: des procès-verbaux ont ainsi déjà été établis à l'égard de personnes circulant dans le périmètre visé par le règlement pour le simple fait d'avoir discuté avec un(e) prostitué(e), sans autre considération;

que dans le dernier mémoire, ils ajoutent,

- sur la première branche, que:

- l'intitulé du moyen vise, dans le cadre d'une violation du principe de proportionnalité, la violation «des droits à la liberté individuelle, à la dignité humaine, du droit à l'exercice du travail dans des conditions décentes et du droit à l'émancipation sociale»;
- ils dénoncent, dans la requête, le caractère disproportionné d'une mesure d'«interdiction générale de la prostitution de rue, valant pour tout le territoire où elle est présente depuis des décennies, sans considérations d'horaires, de manière permanente, et sans mesures d'accompagnement», en faisant notamment valoir quant aux effets de la mesure contestée, qu'il est certain qu'elle impliquera un report du phénomène prostitutionnel ailleurs, avec les inconvénients déjà invoqués dans la requête;
- dès lors qu'il s'agit de lutter contre les troubles à la tranquillité et à la moralité publique, les seules mesures qui peuvent être adoptées par les communes sont celles qui peuvent être prises sur base de l'article 121 de la nouvelle loi communale;
- il convient d'examiner si l'acte attaqué ne contient pas une mesure disproportionnée, alors que des mesures moins attentatoires à la liberté individuelle pourraient rencontrer l'objectif de moralité et de tranquillité publique;
- les principes énoncés par la jurisprudence à propos de l'interdiction de la mendicité sont transposables à la mise en œuvre de mesures visant, sur base de l'article 121, à garantir la tranquillité ou la moralité publique;
- dans la présente affaire, le dossier administratif contient 29 pièces (sur 39) datées de 1999, soit de plus de 13 ans avant l'adoption de la mesure contestée et qui sont donc sans pertinence aucune; les pièces «contemporaines» à l'adoption du règlement litigieux – qui datent cependant des années 2010 et 2011 – ne concernent que des plaintes de riverains; le seul rapport administratif produit date de 2008 et relate une observation par caméra effectuée dans la nuit du 27 au 28 janvier 2008, est antérieur à la modification du plan de circulation par la pose de plots de béton empêchant que les véhicules ne tournent dans le quartier;
- sur la seconde branche, que :
 - les communes ne peuvent ériger en infraction le fait de recourir aux services d'une prostituée étant donné que ce comportement n'a pas été jugé socialement inadéquat par le législateur fédéral qui a estimé que la prostitution et le recours aux services d'une prostituée sont des comportements licites;
 - l'acte attaqué porte une atteinte disproportionnée à la liberté individuelle des «clients» dès lors que les comportements incriminés par l'article 2, § 2, du règlement attaqué sont soit sans rapport admissible avec l'objectif qui peut légalement être poursuivi en application de l'article 121 de la nouvelle loi communale, soit déjà sanctionnés par d'autres dispositions légales, tels que les articles 7.2 et 10.2 du code de la route;
 - à titre subsidiaire, les faits jugés inappropriés ne peuvent être regardés comme constitutifs de dérangements publics sans commettre une erreur manifeste d'appréciation;
 - la répression des comportements prohibés par le règlement attaqué implique une atteinte disproportionnée aux libertés individuelles et permet les dérives auxquelles le législateur a voulu mettre fin par l'adoption de la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation

officielle de la prostitution en permettant la répression de comportements aussi anodins que la conversation;

- la sanction de ces comportements viole l'intention des auteurs de la loi du 21 août 1948 et constitue une atteinte disproportionnée aux libertés publiques;

Considérant, sur les deux branches réunies, que les libertés fondamentales peuvent faire l'objet de restrictions, à condition qu'elles soient objectivement et raisonnablement justifiées et qu'elles ne soient pas disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi; que les autorités publiques, et particulièrement communales, disposent d'un large pouvoir d'apprécier pour décider, en opportunité, si certains comportements sont à prohiber en vue de sauvegarder la tranquillité et la moralité publique dans la mesure où les articles 121 et 135 de la nouvelle loi communale leur imposent d'y veiller;

Considérant qu'en l'occurrence, le règlement attaqué n'interdit certains comportements liés à la prostitution que dans un quartier déterminé; que le dossier administratif contient de nombreux constats de police, procès-verbaux d'audition et plaintes d'habitants établissant que la prostitution provoque, dans ce quartier, des perturbations de la tranquillité publique, particulièrement la nuit; que si une partie des procès-verbaux sont relativement anciens, des constats ont encore été faits en 2008 et en 2010, et les plaintes plus récentes (2010 et 2011) témoignent de la persistance des troubles;

Considérant que la circonstance que d'autres mesures auraient été envisageables n'implique pas que celles qui ont été adoptées soient irrégulières ou disproportionnées à l'objectif poursuivi; que ce n'est pas parce que certains des comportements visés par le règlement attaqué seraient passibles de poursuites pénales que l'autorité locale ne pourrait adopter des mesures de police administrative destinées à assurer la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publiques; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen, spécialement dirigé contre l'article 3 du règlement attaqué, de la violation des articles 119*bis*, § 1^{er}, et 121 de la nouvelle loi communale;

qu'en une première branche, ils soutiennent qu'étant donné que la seule base juridique admissible de l'acte attaqué est l'article 121 de la nouvelle loi communale, en vertu du second alinéa de cette disposition, les sanctions que le règlement prévoit ne peuvent être que des peines de police, non les amendes administratives prévues à l'article 119*bis*, § 2, du même dispositif;

qu'en une seconde branche, présentée en ordre subsidiaire, ils exposent que l'article 119*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, interdit aux conseils communaux de prévoir des sanctions administratives pour des infractions déjà sanctionnées par la loi, à

l'exception de celles qui sont visées au § 2, alinéa 3, du même article, parmi lesquelles ne figure pas le racolage sur la voie publique;

Considérant que les parties adverse et intervenantes répondent, sur la première branche, que:

- le fait que l'article 121 de la nouvelle loi communale porte que les infractions aux règlements complémentaires à la loi du 21 août 1948 sont sanctionnés de peines de police n'empêche pas les communes de les assortir de sanctions administratives prévues à l'article 119bis;
- (se référant à un article de doctrine) «cette disposition permet au conseil communal de mettre en place sa politique en matière de prostitution de rue et de poser les conditions auxquelles celle-ci est tolérée ou interdite sur le territoire de la commune. Le non-respect de cette politique peut, depuis l'introduction de la loi du 13 mai 1999, également faire l'objet de sanctions administratives communales»;
- les requérants n'ont pas intérêt au moyen car les sanctions prévues par le règlement attaqué sont moins lourdes que celles qui résulteraient de l'application du droit commun;
- le moyen ne justifierait qu'une annulation partielle de l'acte attaqué, en ce qu'il réprime le racolage des prostitués d'une sanction administrative;

que, sur la seconde branche, elles exposent que:

- en tant qu'il est dirigé à l'encontre des clients potentiels, l'acte attaqué est fondé sur la base de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale;
- dès lors que les comportements réprimés par l'acte attaqué ne sont pas constitutifs d'infractions pénales déjà établies par la loi, rien ne s'oppose à ce que la partie adverse réprime le racolage en tant qu'il vise les clients potentiels en adoptant un acte qui prévoit des sanctions administratives en cas d'infraction;

Considérant que les requérants répliquent :

- quant à la recevabilité du moyen, que :
 - le moyen tient à la compétence de l'auteur de l'acte et est d'ordre public, de sorte qu'ils n'ont pas à justifier de leur intérêt au grief;
 - le devraient-ils que les garanties procédurales qui s'attachent au procès pénal sont plus importantes que celles qui assortissent les sanctions administratives, à commencer par l'intervention du ministère public et d'une juridiction impartiale dès la première décision;
 - si la sanction prononcée par le fonctionnaire communal peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal de police, le requérant doit faire l'avance des frais et les jugements ne sont pas susceptibles d'appel;
- Quant au fondement du moyen, que:
 - (première branche) il ressort expressément de l'article 121, alinéa 2, de la nouvelle loi communale, que les communes sont sans compétence pour adopter des sanctions administratives en cas d'infraction aux règlements relatifs à la prostitution; cette solution vise à empêcher tout arbitraire dans la répression et à centraliser celle-ci entre les mains du procureur du Roi;
 - la compétence communale pour édicter un règlement visant à lutter contre la prostitution se fonde nécessairement sur l'article 121 de la nouvelle loi communale, étant donné que les préoccupations liées à la moralité

publique sont exclues de l'ordre public matériel visé par l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale;

- si l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale, inséré par la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, a autorisé le conseil communal à établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements, cet article ne permet pas de déroger à l'article 121 de la nouvelle loi communale;
- (seconde branche) à supposer que l'acte attaqué trouve également un fondement valable dans l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, le moyen n'en serait pas moins fondé puisque l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale ne trouve pas à s'appliquer lorsque la loi établit déjà des peines ou des sanctions administratives pour les mêmes infractions, et tant le racolage que les infractions à la police de roulage visées à l'article 2, § 2, du règlement attaqué constituent des infractions pénales qui ne comptent pas parmi les infractions visées à l'article 119*bis*, § 2, al. 3, de la nouvelle loi communale;

Considérant que dans le dernier mémoire, la partie adverse soutient, sur la première branche, que:

- le fait que l'article 121 de la nouvelle loi communale porte que les infractions aux règlements complémentaires à la loi du 21 août 1948 sont sanctionnés de peines de police n'empêche pas les communes de les assortir de sanctions administratives prévues à l'article 119*bis*; qu'elle cite un auteur qui écrit que «cette disposition permet au conseil communal de mettre en place sa politique en matière de prostitution de rue et de poser les conditions auxquelles celle-ci est tolérée ou interdite sur le territoire de la commune. Le non-respect de cette politique peut, depuis l'introduction de la loi du 13 mai 1999, également faire l'objet de sanctions administratives communales»;
- en ordre subsidiaire, si ce point de vue n'était pas accepté, il conviendrait de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante:
«L'article 121 de la Nouvelle Loi communale, lu en combinaison avec son article 119*bis*, contrevient-il aux articles 41 ou 162 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 10 et 11, en ce qu'il prive l'autorité communale, dans une matière relevant de son pouvoir de police, de la possibilité de sanctionner les infractions à ses règlements de sanctions administratives, alors qu'elle dispose de cette possibilité dans d'autres matières relevant de son pouvoir de police, par exemple celles visées à l'article 135, § 2, de la Nouvelle Loi communale?»;
- elle subit en effet une différence de traitement injustifiée selon qu'elle adopte des règlements sur la base de son pouvoir de police général, ou de son pouvoir de police administrative fondé sur l'article 121 de la nouvelle loi communale, car elle est libre, dans le premier cas, de sanctionner la violation de ses règlements de sanctions administratives tandis que, dans le second cas, elle est dessaisie du pouvoir de sanctionner elle-même les violations à ses règlements par des sanctions administratives, et rien ne justifie une telle différence;

que, sur la seconde branche, elle indique que:

- rien ne s'oppose à ce que la partie adverse réprime le «racolage» en tant qu'il vise les clients potentiels, et, fondant cette interdiction sur l'article 135, § 2,

de la nouvelle loi communale, elle peut prévoir des sanctions administratives en cas de violation de ce règlement;

- à titre subsidiaire, il conviendrait de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle proposée ci-avant;
- à titre plus subsidiaire, l'annulation devrait être limitée à l'article 3 en ce qu'il a pour destinataires les personnes prostituées;

Considérant que dans son texte applicable lors de l'adoption du règlement attaqué, l'article 119bis de la nouvelle loi communale disposait comme suit en son § 1^{er}:

«Le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance pour les mêmes infractions.»

Considérant que l'article 121 de la même loi, cité plus haut, prévoit en son alinéa 2 que ce sont des peines de police qui punissent les infractions aux règlements communaux qui ont pour objet d'assurer la moralité ou la tranquillité publique, règlements adoptés en application de l'alinéa 1^{er}; qu'il s'ensuit que l'article 119bis exclut que des sanctions administratives soient comminées en vue de punir les infractions à ces règlements;

Considérant que, dans la question préjudicielle proposée par la partie adverse, la violation des articles 41 et 162 de la Constitution ne peut faire l'objet d'une question préjudicielle qu'à la condition d'être combinée avec les articles 10 ou 11; que ces dispositions-ci protègent l'égalité «des Belges» devant la loi; que s'il est admis que des étrangers et des pouvoirs publics – notamment des communes – peuvent en revendiquer le bénéfice, encore faut-il qu'il existe une différence de traitement entre différents sujets de droit comparables; qu'en l'occurrence, toutes les communes auxquelles s'applique la nouvelle loi communale sont soumises au même régime, à la même limitation du pouvoir d'assortir certains de leurs règlements de sanctions administratives; que la différence de traitement sur la constitutionnalité de laquelle la partie adverse demande d'interroger la Cour constitutionnelle n'existe pas entre différentes catégories de «Belges», – en l'espèce, de communes – mais entre différentes compétences que peuvent exercer, de la même manière, toutes les communes; qu'il ne s'agit pas d'une différence de traitement entre différentes catégories d'administrés qui pourrait être interdite par les dispositions constitutionnelles relatives à l'égalité devant la loi; que la question préjudicielle proposée n'est pas de celles qui relèvent de la compétence de la Cour constitutionnelle; qu'il n'y a pas lieu de la poser;

Considérant que le moyen est fondé;

Considérant que tel qu'il est rédigé, l'article 3 du règlement attaqué frappe d'une amende administrative toutes les infractions «au présent règlement»; que s'il est vrai que certains des comportements prohibés par ce règlement échappent au champ d'application de l'article 121 et se fondent sur le pouvoir général de police qui procède de l'article 135, § 2, le Conseil d'État ne pourrait, sans générer d'insécurité juridique, annuler le règlement ou son article 3 «en tant» qu'il a certaines personnes pour destinataires et le laisser subsister en tant qu'il s'applique à d'autres personnes; qu'il convient d'annuler l'article 3 en son entier;

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé, l'article 3 du règlement de lutte contre la prostitution de rue dans le quartier Alhambra, adopté le 4 juin 2012 par le conseil communal de la ville de Bruxelles.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que le règlement partiellement annulé.

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, liquidés à la somme de 8800 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 6300 euros et à charge des parties intervenantes, à concurrence de 125 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
seize mars deux mille seize par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
Mme	N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY