

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 236.718 du 9 décembre 2016

220.144/XV-3192

En cause : **1. l'a.s.b.l. ESPACE P...,**
 2. l'a.s.b.l. LIGUE DES DROITS DE L'HOMME,
 3. XXXX,
 ayant élu domicile chez
 Me V. LETELLIER, avocat,
 rue Defacqz 78-80/2
 1060 Bruxelles,

contre :

la Ville de Bruxelles,
ayant élu domicile chez
Mes M. UYTENDAELE
et P. MINSIER, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 août 2016 par (1) l'a.s.b.l. «Espace P...», (2) l'a.s.b.l. «Ligue des Droits de l'Homme» et (3) XXXX, en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution de l'article 2 du règlement de la ville de Bruxelles du 27 juin 2016 «de lutte contre les nuisances dans le quartier Alhambra et ses alentours» (réf.: SJ. J. 35.026/G/SM);

Vu le rapport de M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'ordonnance du 23 novembre 2016, les convoquant à comparaître le 8 décembre 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, et Me P. MINSIER, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

En vue de lutter contre la prostitution dans le quartier dit «de l'Alhambra», 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, le conseil communal Bruxelles a adopté, le 4 juin 2012, un règlement 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, 119bis, 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 Jacquemain), rue Saint-Jean Népomucène, rue des Échelles, rue de l'Épargne, 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 [ans] accomplis 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 [ans] accomplis au moment des faits, même si cette personne est devenue majeure au moment du jugement des faits.

[...]».

Saisi d'un recours formé, notamment, par les deux premières requérantes, le Conseil d'État a annulé l'article 3 de ce règlement par l'arrêt n° 234.152 du 16 mars 2016. Cet arrêt porte notamment la motivation suivante :

«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..., 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»;

Le règlement qui fait l’objet du présent recours, adopté par le conseil communal le 27 juin 2016, est rédigé comme suit:

«Le conseil communal,

Vu le règlement du 4 juin 2012 visant à lutter contre la prostitution de rue dans le quartier Alhambra;

Vu l’arrêt du Conseil d’État n° 234.152 du 16 mars 2016;

Vu les articles 133, 135 et 121 de la nouvelle loi communale;

Vu l’article 2 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales;

Considérant que, par son arrêt précité du 16 mars 2016, le Conseil d’État a annulé l’article 3 du règlement du 4 juin 2012;

Considérant qu’il a refusé de procéder à une annulation partielle de cette disposition au motifs 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";

Considérant que, par ces motifs, le Conseil d'État admet que le règlement, en tant qu'il est fondé sur l'article 135, § 2, a pour destinataires les clients ou potentiels clients des prostitués et, en tant qu'il est fondé sur l'article 121, a pour destinataires les prostitués;

Considérant qu'il s'en déduit également que les violations du règlement par les clients ou éventuels clients des prostitués pourraient être sanctionnées de sanctions administratives, dès lors que ce règlement est fondé sur l'article 135, § 2, en ce qu'il vise ces destinataires;

Considérant que le règlement, en ce qu'il concerne les prostitués, est fondé sur l'article 121 de la Nouvelle loi communale;

Considérant que, malgré le prescrit de l'article 121, il n'est pas jurisprudence constante que la violation des règlements fondés sur cette disposition ne peut être sanctionnée que de peines de police;

Que le Conseil d'État a déjà jugé que la décision d'instaurer une zone de concentration pour la prostitution en vitrine peut être fondée sur l'article 121 de la Nouvelle loi communale et que la violation de ce règlement peut être sanctionnée de la fermeture administrative, soit une sanction administrative fondée sur l'ancien article 119bis de la Nouvelle loi communale (C.E. arrêt n° 199.002 du 17 décembre 2009);

Que les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ont statué dans le même sens en estimant que sur la base de l'article 121 de la Nouvelle loi communale, la ville d'Anvers pouvait adopter un règlement visant à assurer protection de la tranquillité et de la sécurité publiques dans quasi tous ses quartiers, à l'exception notamment d'une zone de concentration de la prostitution dans la zone portuaire, dont la violation est sanctionnée de sanctions administratives (Anvers (civ.) n° 2001/RK/209, 11 février 2002, *Juristenkrant* 2002 (reflet LUST, S.), liv. 54, p. 14);

Considérant que la Ville souhaite avoir la maîtrise de la poursuite des infractions à son règlement et qu'elle entend, par conséquent, sanctionner de sanctions administratives les violations à son règlement commises par des prostitués;

Considérant que, pour plus de sécurité juridique, les sanctions à la violation du règlement doivent être prévues dans deux actes distincts, l'un concernant les violations commises par les clients ou potentiels clients de prostitués (nouvel article 3bis), l'autre concernant les violations commises par les prostitués (nouvel article 3);

En conséquence,

Sur proposition du collège des bourgmestre et échevins,

ARRÊTE:

Article 1^{er}. Dans le règlement du 4 juin 2012 relatif à la lutte contre la prostitution de rue dans le quartier Alhambra, l'article 1^{er} est complété comme suit:

boulevard Jacqmain (entre le bd Baudouin et la place De Brouckère);
rue du Cirque et sa prolongation la rue Saint-Michel (de la rue de Laeken au bd Adolphe Max);
rue aux Fleurs;
rue des Hirondelles;
boulevard Adolphe Max;
rue de la Fiancée et sa prolongation la rue Saint-Pierre;
rue du Finistère (de la rue de la Fiancée au bd Adolphe Max);
rue du Pont-Neuf (entre le boulevard Adolphe Max et la rue de Laeken);
rue de Malines (du boulevard Émile Jacqmain jusqu'au boulevard Adolphe Max);

boulevard du Jardin Botanique (du boulevard Émile Jacqmain jusqu'au boulevard Adolphe Max).

Article 2. Dans le règlement du 4 juin 2012 relatif à la lutte contre la prostitution de rue dans le quartier Alhambra, sont introduits des articles 3 et 3bis rédigés comme suit:

“Art. 3 - Sanctions aux dispositions de l'article 2, § 1^{er}.

§ 1. Selon la procédure visée dans la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, sera puni d'une amende administrative de maximum 350 euros quiconque contrevient aux dispositions de l'article 2, § 1^{er}.

L'amende administrative ne pourra excéder la somme de 175 euros lorsque les faits ont été commis par des mineurs ayant atteint l'âge de 16 ans accomplis au moment des faits.

§ 2. Les amendes administratives prescrites par le présent règlement sont augmentées en cas de récidive dans 24 mois de l'imposition d'une amende administrative, sans qu'elles puissent jamais excéder la somme de 350 euros. Elles ne pourront jamais excéder la somme de 175 euros lorsque les faits ont été commis par un mineur ayant atteint l'âge de 16 ans accomplis au moment des faits, même si cette personne est devenue majeure au moment du jugement des faits.”

“Art. 3bis - Sanctions aux dispositions de l'article 2, § 2.

§ 1. Selon la procédure visée dans la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, sera puni d'une amende administrative de maximum 350 euros quiconque contrevient aux dispositions de l'article 2, § 2.

L'amende administrative ne pourra excéder la somme de 175 euros lorsque les faits ont été commis par des mineurs ayant atteint l'âge de 16 ans accomplis au moment des faits.

§ 2. Les amendes administratives prescrites par le présent règlement sont augmentées en cas de récidive dans les 24 mois de l'imposition d'une amende administrative, sans qu'elles puissent jamais excéder la somme de 350 euros. Elles ne pourront jamais excéder la somme de 175 euros lorsque les faits ont été commis par un mineur ayant atteint l'âge de 16 ans accomplis au moment des faits, même si cette personne est devenue majeure au moment du jugement des faits”»;

Considérant que la partie adverse conteste que les requérantes aient intérêt au recours, pour les motifs suivants:

- le nouvel article 3bis du règlement fixe les sanctions applicables aux clients des personnes prostituées en cas de violation des interdictions portées par l'article 2, et ne les concerne pas directement;
- cet article n'aura pas nécessairement une influence néfaste sur l'activité des prostituées;
- aucun élément concret n'étaye leurs affirmations, par exemple, la troisième requérante ne démontre pas que la fréquentation des clients aurait augmenté entre la mi-mars (arrêt n° 234.152 du 16 mars 2016) et le mois de juin (adoption de l'acte attaqué), en raison de l'absence de régime de sanctions administratives;
- les requérantes soutiennent que certaines des infractions à l'article 2, § 2, devraient être sanctionnées de peines de police, et non de sanctions administratives, mais les peines de police sont par nature plus graves que des amendes administratives et elles sont notées dans le casier judiciaire; elles ne peuvent pas raisonnablement soutenir que l'existence d'un régime d'amendes administratives a une influence néfaste sur leur activité, ce que n'aurait pas le régime de peines de police;

Considérant que la première requérante a dans son objet social des «problématiques liées au phénomène prostitutionnel», «l'émancipation et l'insertion socioprofessionnelle du public visé», la promotion de «changements sociaux qui vont dans le sens de lutter contre l'exclusion et la précarisation des personnes prostituées, à instaurer des dynamiques de solidarité et de prise de responsabilité»; que la seconde requérante a notamment pour objet de soutenir «toute initiative tendant à la formation et à la promotion des droits et libertés»; que la contestation d'un règlement qui entrave la prostitution et limite l'exercice d'une activité licite entre dans cet objet social;

Considérant que les requérantes – et notamment la troisième – ont intérêt à critiquer aussi le règlement attaqué en tant qu'il vise les clients des prostituées, ce qui est de nature à restreindre l'activité en cause et le profit escompté;

Considérant que si les peines de police sont plus graves que les sanctions administratives, en pratique, les contraventions sont la plupart du temps classées sans suite; de sorte qu'une répression administrative est plus efficace qu'une répression judiciaire; que le recours est recevable;

Considérant que les requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 119*bis*, 135, § 2, et 121 de la nouvelle loi communale, de l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué et de la méconnaissance de l'autorité de chose jugée s'attachant à l'arrêt n° 234.152 du 16 mars 2016;

qu'en une première branche, elles exposent qu'en reproduisant, à l'article 2, § 1^{er}, du règlement déjà censuré, la sanction du racolage par des amendes administratives, la partie adverse viole l'autorité de chose jugée s'attachant à l'arrêt cité;

qu'en une seconde branche, elles soutiennent que la compétence de la partie adverse d'assortir son règlement de sanctions administratives ne dépend pas de l'auteur du comportement en cause mais du fait qualifié d'infraction, de son contexte et de l'objectif de la règle et la plupart des comportements prohibés par le règlement attaqué correspondent au champ matériel d'application de l'article 121 de la loi communale;

Considérant que la partie adverse fait observer, sur la première branche, que:

- par son arrêt n° 199.002, *Vereecke et crts* du 17 décembre 2009, le Conseil d'État n'a pas censuré le régime dans lequel la violation d'un règlement fixant une zone de concertation de la prostitution était sanctionnée d'une fermeture administrative, fondée sur l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale et sur la règle qui donne au conseil communal la possibilité d'infliger comme sanction à la contravention de ses règlements «la fermeture administrative d'un établissement qui peut être temporaire ou définitive», alors qu'il s'agit d'un élément relevant de la compétence de l'auteur de l'acte, qui aurait pu être soulevé d'office;

- si cette thèse n'était pas suivie, les questions préjudicielles suivantes devraient être posées à la Cour constitutionnelle:
 1. «l'article 121 de la nouvelle loi communale, lu en combinaison avec son article 119bis, contrevient-il aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il crée une différence de traitement entre, d'une part, les personnes qui violent un règlement qui vise à assurer la tranquillité publique, fondé sur l'article 121 de la nouvelle loi communale et, d'autre part, les personnes qui violent un règlement qui vise également à assurer la tranquillité publique, fondé sur l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, dès lors que les premiers ne peuvent être sanctionnés que de sanctions administratives ?»;
 2. «l'article 121 de la nouvelle loi communale, lu en combinaison avec son article 119bis, contrevient-il aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il crée une différence de traitement entre, d'une part, les habitants du quartier Alhambra visé par le règlement litigieux qui subissent des atteintes à la tranquillité publique découlant de la prostitution et, d'autre part, les riverains du même quartier qui subissent des atteintes à la tranquillité publique qui découlent d'autres activités, dès lors que ces premières atteintes doivent être sanctionnées de peines de police, et ne le sont donc pas et que les secondes atteintes peuvent être sanctionnées de sanctions administratives, de sorte qu'elles le sont effectivement ?»;
- si les différences de traitement ainsi mises en avant pouvaient se concevoir en 1948, à l'époque de l'adoption de la loi supprimant la réglementation officielle de la prostitution, elles ne sont plus justifiées de nos jours compte tenu de l'augmentation des tâches incombant aux parquets et, par voie de conséquence, de la multiplication des sanctions administratives;
- si une circulaire des procureurs généraux datant de 1999 prévoit de ne plus s'attaquer aux formes visibles de la prostitution pour éviter de la rendre clandestine, cela ne devrait nullement empêcher l'intervention des communes lorsque ces manifestations portent atteinte à la moralité ou à l'ordre publics;
- si rien n'explique, dans les travaux préparatoires des lois des 13 mai 1999 et 24 juin 2013, que l'article 121 de la nouvelle loi communale n'ait pas été modifié, il faudrait nécessairement déduire du contexte évoqué que les manquements aux règlements que prévoit cette disposition particulière pourraient faire l'objet de sanctions administratives;

qu'elle fait observer, sur la seconde branche, que:

- il se déduit de l'arrêt n° 234.152 du 16 mars 2016 que
 - un règlement fondé sur l'article 135, § 2, 2°, de la nouvelle loi communale peut théoriquement être assorti de sanctions administratives,
 - en l'espèce, les manquements consistant à «s'arrêter et redémarrer à plusieurs reprises sans raison valable» ou à «rouler de manière anormalement lente sans raison valable» correspondraient au champ d'application de la disposition citée,
 - les interdictions qui pourraient faire l'objet de sanctions administratives sont identifiées non en fonction de leur objet ou de leur but mais en fonction de leurs destinataires ou des personnes à qui elles s'appliquent; il s'ensuit que les interdictions imposées par l'article 2, § 2, aux éventuels clients des prostitués peuvent être assorties de sanctions administratives, sur la base des articles 135 et 119bis de la nouvelle loi communale;

- l'ensemble des interdictions visées à l'article 2, § 2, du règlement a été fixé en vue de préserver les objectifs visés par l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale;
- de nombreux incidents, relatés dans un rapport circonstancié du 26 octobre 2015 du directeur général, sont survenus dans le quartier, liés plus ou moins directement à la pratique de la prostitution;
- il existe un lien raisonnable de proportionnalité entre prostitution de rue et les atteintes à l'ordre public au sens de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale;
- la partie adverse entend prévenir de telles atteintes, en interdisant une série de comportements liés à l'exercice de la prostitution de rue et c'est à bon droit que l'article 2, § 2, du règlement litigieux, qui interdit lesdits comportements, est fondé sur l'article 135, § 2 de la nouvelle loi communale, et la violation de ces interdictions peut être réprimée par des sanctions administratives;

Considérant que, dans un écrit non prévu par le règlement de procédure et dont la teneur est répétée à l'audience, la partie adverse expose qu'il semble exister une discordance entre la jurisprudence francophone et néerlandophone du Conseil d'État relative à l'article 121 de la nouvelle loi communale, dès lors qu'une chambre néerlandophone s'est abstenue de censurer le régime dans lequel la violation d'un règlement fixant une zone de concertation de la prostitution était sanctionnée d'une fermeture administrative, fondée sur l'article 119bis de la nouvelle loi communale et sur la règle stipulée au § 2, 4°, qui donne au conseil communal la possibilité d'infliger comme sanction à la contravention de ses règlements «la fermeture administrative d'un établissement qui peut être temporaire ou définitive»; qu'elle demande que cette affaire soit renvoyée devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État;

Considérant, sur la première branche, que si l'arrêt n° 199.002 du 17 décembre 2009, *Vereecke et crts*, a admis qu'un règlement fondé sur l'article 121 de la nouvelle loi communale prévoit la sanction administrative de la fermeture temporaire ou définitive de l'établissement, c'est implicitement, à l'occasion d'un recours dont aucun moyen – et particulièrement pas le quatrième, à propos duquel cette considération a été émise – ne soutenait qu'il est interdit aux conseils communaux d'assortir les règlements fondés sur l'article 121 de sanctions administratives; que la circonstance que cet argument touche à la compétence de l'auteur de l'acte et soit d'ordre public n'implique pas qu'il ait effectivement été pris en considération par le Conseil d'État, particulièrement alors que l'arrêt ne contient aucune mention explicite de cette problématique; que la discordance relevée entre la solution implicite donnée par cet arrêt – qui semble isolé – et ce qui a été jugé expressément par les arrêts – postérieurs – n° 224.395 du 24 juillet 2013, *Rocherieux*, n° 234.152 du 16 mars 2016, *Espace P. et crts*, et n° 234.644 du 3 mai 2016, *Christian et crts*, ne constitue pas une divergence avérée au sujet de laquelle il conviendrait de saisir l'assemblée générale de la section du contentieux administratif

pour assurer l'unité de la jurisprudence en application de l'article 92 des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

Considérant que l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale attribue aux communes un pouvoir de police administrative générale, les chargeant «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»; que l'article 121 de la même loi permet aux conseils communaux d'arrêter «des règlements complémentaires de la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution... s'ils ont pour objet d'assurer la moralité ou la tranquillité publique»; que ce dernier article apparaît comme une disposition spécifique, qui déroge à la règle générale de l'article 135, § 2; que toute personne est susceptible de se voir appliquer l'une ou l'autre de ces dispositions, en fonction de l'infraction qu'elle aura commise, de sorte que tous les administrés sont soumis au même régime; que si ces dispositions comportent des règles différentes et si elles sont assorties de sanctions différentes, ces règles et sanctions ne s'appliquent pas de manière différenciée à des catégories d'administrés distinctes; qu'une législation qui prévoit une règle générale assortie d'un régime dérogatoire à l'égard, non de certaines personnes, mais de certains comportements que toute personne est susceptible d'adopter, ne contient pas de violation du principe d'égalité sur la constitutionnalité duquel il faudrait interroger la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel; qu'il n'y a pas lieu de poser la première question préjudicielle sollicitée par la partie adverse;

Considérant que la seconde question préjudicielle sollicitée par la partie adverse porte sur une différence de traitement entre «d'une part, les habitants du quartier Alhambra» et «d'autre part, les riverains du même quartier»; que cette différence tient au fait que le règlement attaqué ne concerne que le «quartier Alhambra», et qu'elle a donc ce règlement pour cause, et non des actes de nature législative; que la question n'est pas de celle qui peuvent être posées à la Cour constitutionnelle;

Considérant que l'article 3 du règlement du 4 juin 2012, annulé par l'arrêt n° 234.152, frappait d'une amende de 250 € maximum «quiconque contrevient aux dispositions du présent règlement», et ce, «selon la procédure définie à l'article 119bis de la nouvelle loi communale»; que les articles 3 et 3bis insérés par le règlement attaqué dans le même règlement en remplacement de l'article 3 annulé, frappent d'une amende de 350 € maximum «quiconque contrevient aux dispositions de l'article 2, § 1^{er}» (art. 3) et «quiconque contrevient aux dispositions de l'article 2,

§ 2» (art. 3*bis*), et ce, «selon la procédure visée dans la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales»;

Considérant que l'annulation de l'article 3 du règlement du 4 juin 2012 a été motivée essentiellement par le fait que l'article 121 de la nouvelle loi communale prévoit que ce sont des peines de police qui punissent les infractions aux règlements communaux adoptés en application de l'alinéa 1^{er} et que l'article 119*bis* exclut que des sanctions administratives soient comminées en vue de punir les infractions à ces règlements;

Considérant que la modification du montant de l'amende est indifférente quant à la légalité du règlement attaqué;

Considérant que l'article 2 du même règlement interdit, en son § 1^{er}, le racolage; que, par là, il est un des «règlements complémentaires de la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution» que vise l'article 121 de la nouvelle loi communale; que l'article 2, § 2, interdit une série de comportements dont la plupart sont ceux des clients des prostituées; que cette disposition aussi est, de ce fait, un des règlements visés à l'article 121; que la circonstance qu'il instaure des interdictions à charge des clients plutôt que des prostituées n'empêche pas qu'il soit complémentaire à la loi du 21 août 1948 et qu'il ait pour objet d'assurer la moralité ou la tranquillité publique; qu'il n'y a guère que les interdictions de «s'arrêter et redémarrer à plusieurs reprises sans raison valable» et de «rouler de manière anormalement lente sans raison valable» qui pourraient se rattacher à la police du roulage – manifestement étrangère aux préoccupations des auteurs du règlement attaqué – encore que, replacés dans leur contexte, ces comportements apparaissent en rapport avec la prostitution; qu'il s'en déduit qu'en dépit d'une formulation quelque peu différente, l'objet du règlement attaqué est le même que celui de l'article annulé par l'arrêt n° 234.152;

Considérant que les articles 3 et 3*bis* du règlement attaqué portent que les amendes qu'ils comminent sont infligées «selon la procédure visée dans la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales», alors que l'article 3 du règlement de 2012 portait que c'était «selon la procédure définie à l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale»;

Considérant que, lors de l'adoption du règlement de 2012, l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale était rédigé comme suit:

«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.»;

que, lors de l'adoption du règlement attaqué, il est rédigé comme suit:

«Le conseil communal peut établir des peines et des sanctions administratives communales conformément à la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales.»;

que l'article 2, § 1^{er}, de cette loi du 24 juin 2013 est rédigé comme suit:

«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 si la présentation de la règle énoncée par l'article 119*bis* a été modifiée; que l'exception «à moins que les peines... soient établies...» a été remplacée par le membre de phrase «conformément à la loi du 24 juin 2013...»; que cette loi-ci contient la même exception «à moins que les peines... soient établies...», de sorte que la modification est purement formelle et qu'elle ne correspond à aucune modification de la règle de droit applicable;

Considérant qu'il s'en déduit que le règlement attaqué a le même objet que l'article 3 du règlement du 4 juin 2012, et qu'il est entaché de la même illégalité; que son adoption viole l'autorité de la chose jugée par l'arrêt n° 234.152 du 16 mars 2016 dans une affaire où la ville de Bruxelles était à la cause; qu'en cette branche, le moyen est fondé;

Considérant, sur la seconde branche, que l'article 121 de la nouvelle loi communale est le fondement de tous les règlements communaux «complémentaires de la loi du 21 août 1948... s'ils ont pour objet d'assurer la moralité ou la tranquillité publique», sans qu'il y ait lieu de distinguer s'ils concernent les prostituées ou leur clients; que l'article 3 inséré par le règlement attaqué dans celui de 2012 est entièrement fondé sur cette disposition; qu'il en va de même de l'article 3*bis*, sous cette seule réserve qu'en tant qu'il frappe d'une sanction les comportements qui consistent à «ralentir ou s'arrêter pour entamer une conversation avec des piétons et/ou des prostitué(e)s» et à «s'arrêter et redémarrer à plusieurs reprises sans raison valable», l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale pourrait aussi être invoqué comme fondement, concurremment avec l'article 121; que, toutefois, le Conseil d'État ne pourrait, sans générer d'insécurité juridique, annuler l'article 3*bis* «en tant» qu'il a pour destinataires les personnes qui adoptent un de ces comportements et le laisser subsister en tant qu'il s'applique aux personnes qui adoptent un des autres comportements visés par l'article 2, § 2, du règlement de 2012; qu'il convient dès lors d'annuler l'article 3*bis* en son entier;

Considérant que la troisième requérante sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir conformément à 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»; qu'aucune raison n'apparaît de refuser de faire droit à cette demande;

Considérant que, dans leur requête, les parties requérantes demandent que leur soit accordée une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros, à la charge de la partie adverse; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'article 2 du règlement de lutte contre les nuisances dans le quartier Alhambra et ses alentours, adopté le 27 juin 2016 par le conseil communal de la Ville de Bruxelles (SJ. J. 35.026/G/SM).

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

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

Article 4.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la troisième requérante sera omise.

Article 5.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée aux parties requérantes, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 600 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

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

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY