CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 249.996 du 5 mars 2021

A.231.915/XV-4566

En cause : 1. **BOU-OUDI** Abdelhakim,
2. **AKHOUN** Moiz,
ayant élu domicile chez
M^e^ Vincent LETELLIER, avocat,
rue Vanderlinden 35
1030 Bruxelles,

contre :

la ville de Bruxelles,
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^es^ Marc UYTTENDAELE et
Patricia MINSIER, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 1^er^ octobre 2020, Abdelhakim Bou-Oudi et Moiz Akhoun demandent, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'ordonnance du bourgmestre de la ville de Bruxelles du 28 septembre 2020 interdisant la prostitution sur tout le territoire de la ville et, d'autre part, l'annulation de cette même ordonnance.

II. Procédure

L'arrêt n° 248.541 du 9 octobre 2020 a étendu l'objet du recours à la délibération du 5 octobre 2020 du conseil communal confirmant l'ordonnance attaquée, et en a ordonné, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution.

L'arrêt a été notifié aux parties le même jour.

M. Jean-François Neuray, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé une note le 14 décembre 2020 demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 11/2 du règlement général de procédure.

Par une lettre du 8 janvier 2021, le greffe a notifié aux parties que la chambre allait statuer sur l'annulation de l'acte dont la suspension a été ordonnée à moins que l'une d'elle ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Mise en œuvre de la procédure abrégée prévue à l'article 17, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

Selon l'article 17, § 6, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section du contentieux administratif peut annuler l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée si, dans les trente jours de la notification de l'arrêt qui ordonne la suspension ou confirme la suspension provisoire, la partie adverse n'a pas introduit une demande de poursuite de la procédure.

La partie adverse n'a pas introduit de demande de poursuite de la procédure dans le délai imparti et aucune des parties n'a demandé à être entendue.

L'auditeur rapporteur a en conséquence demandé la mise en œuvre de l'article 11/2 du règlement général de procédure.

À la suite de l'arrêt de l'assemblée générale n° 243.249 du 14 décembre 2018, intervenu dans le cadre du mécanisme visé aux articles 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14*quinquies* du règlement général de procédure, et qui doit également être transposé au mécanisme visé aux articles 17, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 11/2 du règlement général de procédure, dans la mesure où ces dispositions prévoient également l'annulation de l'acte attaqué, il y a lieu d'apprécier si le premier moyen, qui a été jugé sérieux par l'arrêt de suspension n° 248.541, précité, justifie l'annulation des actes attaqués. Dans l'affirmative, ceux-ci pourront être annulés *via* la procédure abrégée visée à l'article 17, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV. Examen du premier moyen

Dans le premier moyen, pris de la violation des articles 121 et 135, § 2, 5°, de la Nouvelle loi communale et de l'incompétence de l'auteur de l'acte, les parties requérantes relèvent que, selon son préambule, l'acte attaqué est pris sur la base de l'article 135, § 2, 5°, de la Nouvelle loi communale qui confie aux autorités communales le soin de prévenir, par les précautions convenables, les épidémies, mais qui ne trouve à s'appliquer que dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes. Ils soulignent que l'article 121 de la Nouvelle loi communale n'autorise les conseils communaux à arrêter des règlements complémentaires de la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution que « s'ils ont pour objet d'assurer la moralité ou la tranquillité publique ». Ils font référence à l'enseignement de l'arrêt n° 236.718 du 9 décembre 2016 qui a jugé que l'article 121 de la Nouvelle loi communale est une disposition spécifique, qui déroge à la règle générale de l'article 135, § 2, de la même loi. Ils en déduisent qu'en matière de prostitution, l'intervention des municipalités est limitée à la protection de la moralité et de la tranquillité publiques. Ils soulignent que les travaux préparatoires à la loi du 21 août 1948, précitée, indiquent expressément que les règlements pris sur la base de l'article de cette loi qui est devenu l'article 121 de la Nouvelle loi communale « ne pourront avoir pour objet la santé publique » (Proposition de loi supprimant la réglementation officielle de la prostitution, Notes explicatives du Gouvernement, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1946, n° 249, p. 16). Ils en concluent que l'auteur de l'acte attaqué est sans compétence pour interdire la prostitution comme mesure de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19.

L'arrêt n° 248.541 du 9 octobre 2020 a jugé ce premier moyen sérieux pour les motifs suivants :

« L'acte attaqué a pour unique objet d'interdire la prostitution. S'il a déjà été admis qu'un règlement communal puisse trouver un fondement dans l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale lorsqu'il concerne des activités liées à la prostitution, il n'en va pas de même lorsque, comme en l'espèce, c'est la prostitution elle-même qui est réglementée, auquel cas seul l'article 121 de la Nouvelle loi communale est d'application.

L'article 121 de la Nouvelle loi communale, est rédigé comme suit :

" 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.".

Les travaux préparatoires de cette disposition témoignent de la volonté du législateur, d'une part, d'interdire l'exercice de la prostitution dans des endroits

déterminés, à proximité de certains établissements, en combattant la prostitution clandestine et, d'autre part, d'habiliter les autorités communales à prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde de la moralité et de la tranquillité publiques. Ils expriment clairement l'intention de revenir sur la réglementation locale de l'exercice de la prostitution et la tenue de maisons de débauche en limitant l'intervention des municipalités à la protection de la moralité et de la tranquillité publiques.

Deux reproches sont principalement exprimés dans ces travaux préparatoires à propos de la règlementation locale sur la prostitution. Il s'agit, d'une part, de la trop grande disparité selon les communes concernées, le rapport au Sénat indiquant à cet égard que la "première anomalie de la règlementation actuelle, c'est qu'elle varie de l'absence totale jusque à l'édit le plus draconien" (Rapport de la Commission de la Santé Publique et de la Famille chargée d'examiner le projet de loi supprimant la règlementation officielle de la prostitution, *Doc. parl*. Sénat, 1947-1948, n° 386, p. 4) et, d'autre part, l'inefficacité de cette règlementation locale fondée "sur un seul argument : éviter la propagation des maladies vénériennes par le contrôle médical régulier des prostituées" (*Ibid*., p. 6).

Il en résulte que l'absence de la salubrité publique comme objectif permettant l'adoption d'un règlement communal sur la prostitution est intentionnelle, le législateur ayant estimé que les précautions sanitaires liées à cette activité ne doivent pas être fixées au niveau local. Les explications du gouvernement au sujet de l'amendement ayant donné lieu à la disposition devenue l'article 121 précité indiquent expressément que : "Ces règlements ne pourront avoir pour objet la santé publique. Ils ne pourraient donc, par exemple, soumettre les prostituées à un contrôle sanitaire obligatoire" (Proposition de loi supprimant la réglementation officielle de la prostitution, Notes explicatives du gouvernement, *Doc. parl*., Chambre, 1946, n° 249, p. 16).

Le règlement attaqué a précisément pour objet la santé publique et il est par conséquent contraire au prescrit de l'article 121 de la Nouvelle loi communale.

À supposer qu'un lien existe entre la prostitution et la recrudescence des cas de coronavirus COVID-19, ce que les pièces du dossier administratif ne corroborent pas, il appartiendrait à l'autorité fédérale de modifier les mesures urgentes qu'elle a déjà adoptées en vue d'en limiter la propagation ou, s'il s'agit d'une situation spécifique à la Région de Bruxelles-Capitale, à l'autorité régionale de modifier les dispositions prises en application de l'article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises ».

Il n'y a pas lieu de se départir de ce qui a été jugé par l'arrêt n° 248.541, précité. Le premier moyen est ainsi jugé fondé. En application des articles 17, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 11/2 du règlement général de procédure, les actes attaqués sont annulés.

IV. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

L'ordonnance du bourgmestre de la ville de Bruxelles du 28 septembre 2020 interdisant la prostitution sur tout le territoire de la ville et de la délibération du conseil communal de la ville de Bruxelles du 5 octobre 2020 la confirmant sont annulées.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que les actes annulés.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée aux parties requérantes.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le 5 mars 2021 par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Caroline Hugé	Pascale Vandernacht