

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 258.761 du 9 février 2024

A. 241.068/XV-5744

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Vincent LETELLIER, avocat,
rue Vanderlinden 35
1030 Bruxelles,

contre :

la commune de Saint-Josse-ten-Noode, représentée
par son collègue des bourgmestre et échevin,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE et Anne FEYT, avocats,
rue de la Source, 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 30 janvier 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « l'arrêté du bourgmestre de la commune de Saint-Josse-ten-Noode, vraisemblablement adopté le 17 janvier 2024, ordonnant sur base de l'article 134^{quinquies} de la nouvelle loi communale, la fermeture de la carrée située rue de la Prairie, 40, pour une durée de six mois » et, d'autre part, l'annulation de cet acte.

II. Procédure

Par une ordonnance du 31 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 février 2024.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Vincent Letellier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Anne Feyt, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

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. Faits

1. La requérante occupe la carrée sise rue de la Prairie, 40 à Saint-Josse-ten-Noode, en vertu d'un contrat de bail conclu le 25 janvier 2023.

2. La police fédérale adresse au bourgmestre de la partie adverse un rapport administratif spécial relatif à l'application de l'article 134^{quinquies} (constatations de traite des êtres humains) de la nouvelle loi communale, portant la date du 16 novembre 2023.

Ce rapport mentionne qu'une enquête est en cours concernant les délits suivants : la traite des êtres humains à des fins d'exploitation de la prostitution ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le proxénétisme, le blanchiment d'argent et tous les autres délits connexes ; que les prévenus sont notamment des gérants de maisons closes situées sur le territoire des communes de Schaerbeek et de Saint-Josse-ten-Noode ; qu'en ce qui concerne la carrée de la rue de la Prairie, 40, à Saint-Josse-ten-Noode, deux filles ont pu y être identifiées comme des travailleuses du sexe, que ces travailleuses du sexe « ont été amenées par les principaux suspects » et qu'une de ces filles utilisait la carrée comme lieu de séjour. Il y est précisé que la substitute du Procureur général à Bruxelles, et la juge d'instruction à Bruxelles, en charge de l'affaire, consentent à partager les informations décrites dans le présent rapport et issues de l'enquête pénale mentionnée avec les autorités administratives compétentes et les forces de police concernées. L'auteur du rapport mentionne encore que la locataire de la carrée n'a pas pu être identifiée par les services de police mais que, selon le propriétaire, la carrée « serait louée » par la requérante. Le rapport indique encore que la carrée visée a été judiciairement fermée et mise sous

scellés à la suite de l'intervention du 27 septembre 2023 par décision du juge d'instruction mais que le rôle de la requérante « doit encore être examiné ». L'auteur de ce rapport ajoute enfin informer le bourgmestre par le biais de ce rapport administratif afin que celui-ci puisse prendre les mesures administratives nécessaires à l'égard des maisons closes concernées dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 134quinquies de la nouvelle loi communale.

3. Le 28 novembre 2023, le bourgmestre de la partie adverse adresse à la substitute du Procureur général en charge du dossier un courriel rédigé comme suit :

« Je vous contacte dans le cadre de l'opération "Trinity" du 27 septembre dernier ayant conduit à la fermeture judiciaire de 30 vitrines dont plusieurs sur le territoire de la commune de Saint-Josse-ten-Noode. Il ressort du rapport administratif spécial (art. 5/2 LPC) relatif à l'application de l'article 134quinquies (constatation traite des êtres humains) de la nouvelle loi communale du 24/06/1988 que la carrée située rue de la Prairie, 40 est concernée.

L'article 134quinquies de la nouvelle loi communale prévoit que "le bourgmestre peut, après concertation préalable avec les autorités judiciaires et après avoir entendu le responsable dans ses moyens de défense, décider de fermer cet établissement pour une durée qu'il détermine".

La présente vous est adressée dans le cadre de cette concertation. Je vous remercie de m'indiquer si vous voyez une quelconque objection à ce que j'entame la procédure visée à l'article 134 de la nouvelle loi communale sur la base des informations qui m'ont été communiquées par les services de police. Convenons que, sauf contrordre de votre part endéans les cinq jours calendrier de l'envoi de la présente, vous n'émettez aucune objection ».

La partie adverse indique que la substitute du Procureur général n'a émis aucune objection dans le délai.

4. La juge d'instruction en charge du dossier pénal ordonne la levée des scellés. Selon la requérante, cette levée a lieu fin novembre 2023.

5. Le 6 décembre 2023, le bourgmestre de la partie adverse adresse à la requérante un courrier recommandé, la convoquant à une audition le 22 décembre 2023 à 10 heures.

Ce courrier recommandé n'est pas réclamé et un procès-verbal de non-comparution ou de carence est dressé le 22 décembre 2023.

6. Le 17 janvier 2024, le bourgmestre adopte un arrêté de police par lequel il décide que la carrée sise rue de la Prairie, 40 à Saint-Josse-ten-Noode est fermée pour une durée de six mois. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est motivé comme suit :

« Le bourgmestre,

Vu la nouvelle loi communale, notamment son article 134quinquies ;

Vu le règlement de police du 30 mai 2016 afférent à la prostitution en vitrine de la commune de Saint-Josse-ten-Noode, tel que modifié le 28 mai 2018 ;

Vu le rapport administratif spécial (art. 5/2 LPC) relatif à l'application de l'article 134quinquies (constatations traite des êtres humains) de la nouvelle loi communale du 24/06/1988 du 16 novembre 2023 communiqué au bourgmestre le 17 novembre 2023 dont il ressort que la carrée sise rue de la Prairie, 40 à 1210 Saint-Josse-ten-Noode constitue un lieu dans lequel serait pratiquée la traite des êtres humains telle que définie à l'article 433quinquies du Code pénal ;

Vu le courrier du 28 novembre 2023 du bourgmestre au Parquet de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles dans le cadre de la concertation préalable prévue par l'article 134quinquies de la nouvelle loi communale ;

Vu le courrier recommandé du 4 décembre 2023 invitant [la requérante] en sa qualité de gérante de la carrée précitée à une audition par le bourgmestre le 22 décembre 2023 à 10h en application de l'article 134quinquies de la nouvelle loi communale ;

Considérant que [la requérante] ne s'est pas présentée à l'audition ;

Vu le procès-verbal de carence établi le 22 décembre 2023 ;

Considérant que le rapport du 16 novembre 2023 fait état d'indices sérieux de faits de traite des êtres humains dans la carrée sise rue de la Prairie, 40 à 1210 Saint-Josse-ten-Noode et renseigne [la requérante] comme étant la gérante de la carrée concernée ; qu'on lit notamment dans le rapport de police que "2 filles ont pu être identifiées comme étant des prostituées dans la carrée en question ; ces prostituées ont été amenées par les principaux suspects ; une des filles mentionnées a utilisé la carrée en question comme lieu de séjour" ; qu'on y lit également que la gérante n'a pas pu être identifiée par les services de police mais que le propriétaire a indiqué que la carrée dont question est effectivement louée par [la requérante] dont le rôle dans le dossier doit encore être examiné ; qu'on y lit aussi que la carrée sise rue de la Prairie, 40 à 1210 Saint-Josse-ten-Noode a été judiciairement fermée et mise sous scellés par décision du juge d'instruction pendant un temps ;

Qu'au moment où [la requérante] a été convoquée à une audition en application de l'article 134quinquies de la nouvelle loi communale, les scellés avaient été levés et la carrée était à nouveau active ; que des activités de prostitution continuent à y être menées ;

Que le rapport du 16 novembre 2023 a été communiqué au bourgmestre "afin de pouvoir prendre les mesures administratives nécessaires à l'égard de la maison close en question dans le cadre des pouvoirs qui vous sont conférés" ;

Que [la requérante] n'a fait valoir aucun argument qui pourrait justifier qu'une mesure de fermeture en application de l'article 134quinquies de la nouvelle loi communale ne soit pas adoptée en raison des indices sérieux que des faits de traite des êtres humains se déroulent dans la carrée sise rue de la Prairie, 40 à 1210 Saint-Josse-ten-Noode ; que, compte tenu de la gravité des faits suspectés, la durée de la fermeture de la carrée doit être la durée maximale de six mois prévue à l'article 134quinquies de la nouvelle loi communale ».

L'arrêté a été apposé le 24 janvier 2024 sur la porte d'entrée de la carrée avant d'être retiré et remplacé par un affichage distinct le 26 janvier 2024.

IV. Recevabilité

1. La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité. Elle constate que le contrat de bail signé par la requérante est un contrat de résidence principale qui exclut toute affectation à l'exercice d'une activité professionnelle par la requérante. Elle en déduit que celle-ci ne peut exercer son activité professionnelle dans les lieux et n'a, partant, pas intérêt au recours.

2. La décision attaquée est un acte administratif pris par une autorité publique dans l'exercice d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Il n'est pas contestable que cette décision affecte défavorablement la situation de la requérante, laquelle ne peut plus faire usage de la carrée louée. Si le contrat de bail conclu avec son bailleur mentionne, d'une part, qu'il est « à usage de résidence » et, d'autre part, que celui-ci « n'autorise pas » l'exercice d'une activité professionnelle dans les lieux, l'éventuel litige qui pourrait survenir entre ces deux parties quant à l'usage réel de la carrée n'est pas de nature à priver la requérante de tout intérêt à voir disparaître de l'ordonnancement juridique l'arrêté de police administrative qui opère fermeture du bien loué. Il en est d'autant plus ainsi que le bail mentionne qu'il porte sur le « rdc-carrée » et que le bailleur doit connaître la signification de ce second terme.

L'exception n'est pas accueillie.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

VI. Exposé de l'extrême urgence

VI.1. Thèses des parties

1. La requérante expose ce qui suit :

- « La requérante exploite la carrée qui fait l'objet de la mesure de fermeture. Elle y exerce son activité dans des conditions de sécurité et de salubrité décentes. Cette activité constitue sa seule source de revenus.

L'acte attaqué lui interdit l'accès à son lieu de travail et d'exercer celui-ci dans des conditions décentes et ce pendant une durée particulièrement longue puisqu'elle est prise pour la durée maximale de six mois.

Ceci risque de la placer dans une situation attentatoire à la dignité humaine : sans possibilité d'exercer son activité dans des conditions de sécurité physique et sanitaire que lui procur[e] sa carrée.

En effet, comme Votre Conseil l'a déjà relevé, l'activité prostitutionnelle constitue une activité particulière où la personne concernée s'expose à des risques particuliers. Il s'agit en effet "d'une activité faisant l'objet d'une désapprobation sociale, pour laquelle la publicité est interdite et comportant des risques pour la sécurité de celui qui l'exerce".

L'urgence est établie.

Concernant la diligence à agir, la requérante fait valoir qu'elle n'a pas reçu copie de la décision lorsqu'elle a été affichée sur sa vitrine et que cette affiche a très rapidement été retirée. Dès le lendemain de cet affichage, son conseil a sollicité copie de la décision alors que son affichage avait déjà été retiré.

La requérante a donc eu connaissance de l'existence de la décision le 24 janvier. En agissant le 30 janvier, alors que son conseil n'a eu connaissance du dossier qu'à cette date malgré de nombreuses démarches, elle fait preuve de la diligence requise.

La gravité du préjudice subi par la requérante est manifestement incompatible non seulement avec la durée d'une procédure en annulation mais également avec celle d'une procédure en suspension ordinaire. En effet, la requérante ne peut être confrontée aux effets de la mesure pendant une période pouvant largement dépasser les 45 jours théoriques de l'instruction d'une demande de suspension ordinaire.

Seule la procédure en extrême urgence permet d'éviter la réalisation du préjudice auquel l'acte attaqué expose certainement la requérante ».

2. La partie adverse fait valoir ce qui suit :

- « Le contrat de bail signé par la requérante pour le rez-de-chaussée de la rue de la Prairie 40 est un contrat de résidence principale qui exclut toute affectation à l'exercice d'une activité professionnelle par la requérante.

La requérante n'est donc pas autorisée en vertu de son contrat de bail à exercer ses activités professionnelles au rez-de-chaussée de la rue de la Prairie 40.

Pour ce premier motif, la décision querellée ne place donc pas la requérante face au péril imminent, grave et difficilement réversible de nature à justifier le recours à la procédure de suspension d'extrême urgence, qu'elle invoque dans sa requête. Si la requérante ne peut pas exercer son activité de prostitution au rez-de-chaussée de la rue de la Prairie 40, c'est d'abord et avant tout en raison de son contrat de bail.

La requérante affirme dans sa requête que son activité de prostitution constitue sa seule source de revenus. Elle n'en n'apporte cependant pas la preuve.

Elle n'apporte pas non plus la preuve que la carrée de la rue de la Prairie 40 est le seul lieu où elle exerce son activité professionnelle.

Elle ne prouve donc pas la réalité du préjudice qu'elle invoque ou que la décision entreprise la place dans l'impossibilité d'exercer son travail dans des conditions décentes ou "sans possibilité d'exercer son activité dans des conditions de sécurité que lui procur[e] sa carrée".

Or, selon la jurisprudence constante de Votre Conseil, "Il revient au requérant d'identifier *ab initio*, dans sa requête, les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence. La charge de la preuve des conditions de l'urgence incombe au requérant, indépendamment des conditions propres à l'extrême urgence" ».

VI.2. Examen

1. En ses paragraphes 1^{er} et 4, l'article 17 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, est libellé comme suit :

- « § 1^{er}. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :

1° s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation ;

2° et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.

Par dérogation aux alinéas 1^{er} et 2, la suspension ou les mesures provisoires ne peuvent être demandées après le dépôt du rapport visé à l'article 24. Toutefois, toute partie qui y a un intérêt peut dans ce cas adresser au président de la chambre

saisie de la requête, une demande motivée en vue d'obtenir la fixation de l'affaire en urgence. La demande de suspension ou de mesures provisoires introduite entre le dépôt du rapport et sa notification est assimilée à la demande motivée. Le président se prononce par ordonnance sur cette demande. Si l'urgence paraît justifiée, il fixe l'affaire à brève échéance et au plus tard dans les deux mois de la réception de la demande, et peut aménager les délais pour le dépôt des derniers mémoires ;

[...]

§ 4. Dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ou de mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}, la suspension ou des mesures provisoires peuvent être ordonnées, même avant l'introduction d'un recours en annulation, selon une procédure qui déroge à celle qui s'applique pour la suspension et les mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}.

Le cas échéant, cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent même être ordonnées sans que toutes les parties aient été convoquées. Dans ce cas, l'arrêt qui ordonne la suspension provisoire ou les mesures provisoires convoque les parties à bref délai devant la chambre qui statue sur la confirmation de la suspension ou des mesures provisoires.

La suspension et les mesures provisoires qui ont été ordonnées avant l'introduction de la requête en annulation de l'acte ou du règlement seront immédiatement levées s'il apparaît qu'aucune requête en annulation invoquant des moyens qui les avaient justifiées n'a été introduite dans le délai prévu par le règlement de procédure ».

2. L'urgence requise en vertu de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, suppose qu'il y ait une crainte sérieuse d'un dommage grave, voire irréparable, que subirait le requérant s'il devait attendre l'issue de la procédure en annulation. Cette crainte doit porter sur une atteinte aux intérêts dont le requérant se prévaut. Il faut, en outre, que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État afin de prévenir utilement le dommage qu'il craint.

3. La condition d'urgence ainsi imposée ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit, dans sa requête, que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

4. Par ailleurs, le recours à la procédure d'extrême urgence visée à l'article 17, § 4, précité, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause, doit rester exceptionnel, et ne peut être admis qu'en cas d'imminence du péril que la procédure de suspension a pour objet de prévenir, et à la condition que la partie requérante ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État.

5. En l'espèce, la requérante a fait preuve de diligence en introduisant son recours moins de dix jours après avoir pris connaissance de l'acte attaqué, par l'affichage de celui-ci sur la porte de la carrée.

S'agissant de l'imminence et de la gravité du péril, la requérante fait état non seulement d'un péril économique mais également d'un risque d'atteinte à sa sécurité physique et sanitaire consécutive à la fermeture de sa carrée.

L'activité professionnelle exercée en l'occurrence, outre qu'elle fait l'objet d'une désapprobation sociale, comporte des risques pour la sécurité de celui qui l'exerce. De tels risques sont aggravés lorsque la personne qui exerce une telle activité ne peut plus bénéficier de la sécurité relative de la carrée. Un tel dommage est incompatible non seulement avec la durée d'une procédure en annulation mais également avec celle d'une procédure en suspension ordinaire.

Par ailleurs, on aperçoit difficilement quelles pièces pourraient être déposées par la requérante pour apporter la preuve exigée par la partie adverse que l'activité de prostitution constitue sa seule source de revenus et que la carrée de la rue de la Prairie, 40, est le seul lieu où elle l'exerce.

L'extrême urgence est établie.

VII. Moyen unique, première branche

VII.1. Thèses des parties

VII.1.1. La requête

La requérante prend un moyen de « la violation de l'article 134quinquies de la nouvelle loi communale, de l'excès de pouvoir et de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

Dans une première branche, elle expose ce qui suit :

« L'article 134quinquies de la nouvelle loi communale "habilit(e) le bourgmestre à fermer provisoirement un établissement dont on soupçonne qu'il s'y déroule un trafic d'êtres humains. L'objectif est de donner au bourgmestre une marge de manœuvre plus importante en lui permettant de réagir rapidement dans le cadre de ces pratiques inacceptables".

La première condition pour que le bourgmestre puisse intervenir réside donc dans l'actualité des soupçons que des faits de traite des êtres humains se déroulent

dans l'établissement. L'objet de la mesure doit en effet être de mettre fin à une situation en cours et non de sanctionner des faits auxquels il a déjà été mis fin.

Comme Votre Conseil l'a déjà retenu, "il ne s'agit pas, pour le bourgmestre, de constater des infractions mais de fonder sa décision de fermeture sur des indices sérieux qui indiquent que des activités en lien avec la traite des êtres humains peuvent se dérouler dans l'établissement concerné". Votre Conseil a également précisé que la mesure n'était "pas dirigée contre une personne dont la responsabilité devrait être recherchée mais à l'endroit de l'établissement où les faits se sont produits, indépendamment de l'implication exacte des intéressés".

Or, ce n'est pas parce qu'il a existé des indices de faits de traite, ce qui a justifié la mise sous scellés de la carrée, que ces indices peuvent indiquer que des faits se déroulent encore ou pourraient encore se dérouler dans les lieux.

En l'espèce, la juge d'instruction a estimé qu'il existait des indices suffisants justifiant une perquisition de la carrée située rue de la Prairie 40 et sa mise sous scellés.

L'enquête établirait que "2 filles ont pu être identifiées comme étant des prostituées dans la carrée en question". Le rapport de police précise qu'elles ont été amenées par les principaux suspects.

L'évolution de l'enquête a toutefois permis à la juge d'instruction d'ordonner la levée de ces scellés aux alentours du 20 novembre 2023.

La requérante ignore qui a été inculpé dans ce dossier mais ni elle ni son propriétaire ne l'ont été.

Lorsque les clés de l'établissement ont été restituées à la fondée de pouvoirs du propriétaire, il lui a été indiqué que la carrée pouvait à nouveau être exploitée, conformément à l'affectation reconnue par le règlement de police de la partie adverse afférent à la prostitution en vitrine.

C'est dans ce contexte que la requérante a repris son activité, conformément à son contrat de bail [...].

La partie adverse ne peut valablement justifier la mesure de fermeture par des indices actuels de faits de traite qui ont fondé la mise sous scellés – près de quatre mois avant la décision – puisque la situation factuelle a nécessairement évolué, ce qui explique d'ailleurs que la saisie judiciaire ait été levée.

Sauf pour la partie adverse à justifier de l'actualité des indices de faits de traite, la décision ne peut valablement reposer sur des faits antérieurs à la levée des scellés judiciaires.

En l'absence de justification quant à des indices sérieux que des faits en lien avec la traite des êtres humains ont lieu au moment où la décision est prise, la partie adverse procède à un excès de pouvoir ».

VII.1.2. La note d'observations

La partie adverse répond ce qui suit, sur la première branche :

« Comme déjà exposé, un rapport administratif spécial a été communiqué au bourgmestre le 16 novembre 2023.

Selon ce rapport, s'agissant de la carrée de la rue de la Prairie 40, "2 filles ont pu être identifiées comme étant des prostituées dans la carrée en question ; ces prostituées ont été amenées par les principaux suspects ; une des filles mentionnées a utilisé la carrée en question comme lieu de séjour".

Selon le rapport administratif spécial toujours, la carrée sise rue de la Prairie 40 a été identifiée comme un lieu parmi d'autres situés dans le même quartier qui a servi pour commettre les infractions de traite des êtres humains suspectées. Cette situation a été mise au jour dans le cadre d'une enquête de la police judiciaire fédérale de Bruxelles sur des faits de traite des êtres humains à des fins d'exploitation de la prostitution ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, de proxénétisme, de blanchiment d'argent et de toutes autres infractions connexes. Les prévenus dans cette affaire, outre les fournisseurs des victimes, sont principalement des gérants de carrées situées sur le territoire des communes de Schaerbeek et de Saint-Josse-ten-Noode. Ils sont soupçonnés de s'être rendus coupables des infractions de traite des êtres humains et ce, soit en recrutant et/ou en hébergeant et/ou en exerçant un contrôle sur les victimes en vue de leur exploitation sexuelle.

On comprend donc du rapport administratif spécial communiqué au bourgmestre le 11 novembre 2023 que, du point de vue des autorités judiciaires, la fermeture de la carrée sur la base de l'article 134**quinquies** au motif qu'il "existe des indices sérieux selon lesquels se déroulent dans un établissement des faits de traite des êtres humains" doit être envisagée nonobstant la levée des scellés judiciaires et la remise des clés au propriétaire, ceci *a fortiori* qu'il est communiqué "afin de pouvoir prendre les mesures administratives nécessaires à l'égard de la maison close en question dans le cadre des pouvoirs qui vous sont conférés".

Le rapport administratif spécial contient, en effet, une "proposition de mesure administrative" et invite le bourgmestre à prendre les mesures administratives nécessaires à l'égard de la carrée [de la partie requérante] dans le cadre de ses compétences en application de l'article 134**quinquies** de la nouvelle loi communale. Il mentionne que la juge d'instruction et la substitute du Procureur du Roi en charge de l'affaire ont marqué leur accord pour partager les informations contenues dans le rapport administratif spécial avec le bourgmestre.

Aussi, la partie adverse a pu estimer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation ni d'excès de pouvoir, que les conditions d'application de l'article 134**quinquies** étaient remplies, ceci même si la requérante n'a pas été inculpée.

La décision de la partie adverse méconnaît d'autant moins l'article 134**quinquies** de la nouvelle loi communale que la requérante, quoique convoquée à une audition le 22 décembre 2023 pour faire valoir ses moyens de défense et que le bourgmestre a, donc, dû prendre une décision sur la seule base des informations très claires figurant dans le rapport administratif spécial.

S'agissant de son absence à l'audition, la requérante indique dans la requête qu'elle n'a "pas reçu le pli et ne s'est donc pas présentée à l'audition". Or, la partie adverse prouve que le courrier recommandé a été présenté le 7 décembre 2024 et qu'un avis de passage a été laissé dans la boîte aux lettres [...].

La requérante a, donc, été régulièrement convoquée à une audition, ceci qu'elle ait ou non été retir[er] le recommandé à la poste comme l'y invitait l'avis de passage.

Le bourgmestre a, donc, pu décider, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, qu'il y avait lieu de fermer la carrée litigieuse aux termes des considérants principaux suivants :

“Que le rapport du 16 novembre 2023 a été communiqué au bourgmestre "afin de pouvoir prendre les mesures administratives nécessaires à l'égard de la maison close en question dans le cadre des pouvoirs qui vous sont conférés" ;

Que [la requérante] n'a fait valoir aucun argument qui pourrait justifier qu'une mesure de fermeture en application de l'article 134quinquies de la nouvelle loi communale ne soit pas adoptée en raison des indices sérieux que des faits de traite des êtres humains se déroulent dans la carrée sise rue Linné 93 [lire : rue de la Prairie, 40] à 1210 Saint-Josse-ten-Noode ; que, compte tenu de la gravité des faits suspectés, la durée de la fermeture de la carrée doit être la durée maximale de six mois prévue à l'article 134quinquies de la nouvelle loi communale”.

Cette motivation (formelle et matérielle) n'est d'ailleurs pas critiquée par la partie requérante ».

VII.2. Examen

L'article 134quinquies de la nouvelle loi communale est ainsi rédigé :

- « Art. 134quinquies. Lorsqu'il existe des indices sérieux selon lesquels se déroulent dans un établissement des faits de traite des êtres humains tels que visés à l'article 433quinquies du Code pénal ou des faits de trafic des êtres humains tels que visés à l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, le bourgmestre peut, après concertation préalable avec les autorités judiciaires et après avoir entendu le responsable dans ses moyens de défense, décider de fermer cet établissement pour une durée qu'il détermine.

Le bourgmestre est habilité à apposer des scellés si l'arrêté de fermeture n'est pas respecté.

La décision de fermeture est portée à la connaissance du conseil communal de la première séance qui suit.

La fermeture ne peut excéder un délai de six mois. La décision du bourgmestre est levée à l'échéance de ce délai."

L'article 433quinquies du Code pénal dispose comme suit :

- « Art. 433quinquies. § 1^{er}. Constitue l'infraction de traite des êtres humains le fait de recruter, de transporter, de transférer, d'héberger, d'accueillir une personne, de prendre ou de transférer le contrôle exercé sur elle :
- 1° à des fins d'exploitation de la prostitution ou d'autres formes d'exploitation sexuelle ;
 - 2° à des fins d'exploitation de la mendicité ;
 - 3° à des fins de travail ou de services, dans des conditions contraires à la dignité humaine ;
 - 4° à des fins d'exploitation par le prélèvement d'organes ou de matériel corporel humain ;
 - 5° ou afin de faire commettre par cette personne un crime ou un délit, contre son gré.

Sauf dans le cas visé au 5, le consentement de la personne visée à l'alinéa 1^{er} à l'exploitation envisagée ou effective est indifférent.

§ 2. L'infraction prévue au § 1^{er} sera punie d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de cinq cents euros à cinquante mille euros.

§ 3. La tentative de commettre l'infraction visée au § 1^{er} sera punie d'un emprisonnement d'un an à trois ans et d'une amende de cent euros à dix mille euros.

§ 4. L'amende sera appliquée autant de fois qu'il y a de victimes ;

§ 5. La victime de traite des êtres humains qui prend part à des infractions en conséquence directe de son exploitation, n'encourt aucune peine du chef de ces infractions ».

La motivation de l'acte attaqué indique que le rapport administratif spécial du 16 novembre 2023 constate que la carrée sise rue de la Prairie, 40, constitue un lieu dans lequel serait pratiquée la traite des êtres humains telle que définie à l'article 433^{quinq}ies du Code pénal précité. Il y est également relevé ce qui suit :

« Considérant que le rapport du 16 novembre 2023 fait état d'indices sérieux de faits de traite des êtres humains dans la carrée sise rue de la Prairie, 40 à 1210 Saint-Josse-ten-Noode et renseigne [la requérante] comme étant la gérante de la carrée concernée ; qu'on lit notamment dans le rapport de police que "2 filles ont pu être identifiées comme étant des prostituées dans la carrée en question ; ces prostituées ont été amenées par les principaux suspects ; une des filles mentionnées a utilisé la carrée en question comme lieu de séjour" ; qu'on y lit également que la gérante n'a pas pu être identifiée par les services de police mais que le propriétaire a indiqué que la carrée dont question est effectivement louée par [la requérante] dont le rôle dans le dossier doit encore être examiné ; qu'on y lit aussi que la carrée sise rue de la Prairie, 40 à 1210 Saint-Josse-ten-Noode a été judiciairement fermée et mise sous scellés par décision du juge d'instruction pendant un temps ;

Qu'au moment où [la requérante] a été convoquée à une audition en application de l'article 134^{quinq}ies de la nouvelle loi communale, les scellés avaient été levés et la carrée était à nouveau active ; que des activités de prostitution continuent à y être menées ».

Ces motifs ressortissent effectivement du rapport de police établi le 16 novembre 2023, versé au dossier administratif.

En revanche, il ne ressort pas de ce rapport de police que la substitute du Procureur du Roi ou la juge d'instruction en charge du dossier pénal auraient marqué leur accord sur la « proposition de mesure administrative » qu'il contient. Celles-ci ont uniquement marqué leur accord pour partager les informations contenues dans ce rapport.

En outre, il ressort également de la motivation précitée de l'acte attaqué que la partie adverse a eu connaissance postérieurement à ce rapport de police que les scellés avaient été levés par la juge d'instruction en charge du dossier pénal. Or,

si, dans son courriel du 28 novembre 2023 adressé à la substitute du Procureur du Roi, la partie adverse demande à cette autorité judiciaire de formuler une éventuelle objection à une mesure de fermeture administrative de la carrée dans les cinq jours ouvrables, elle ne s'enquiert pas pour autant de l'actualité d'indices sérieux que des faits de traite d'êtres humains se seraient produits ou seraient encore susceptibles de se produire dans la carrée louée par la requérante ni des raisons pour lesquelles les scellés ont été levés et les clés rendues aux propriétaires ou exploitantes.

Compte tenu de l'évolution de la situation dont avait connaissance le bourgmestre de la partie adverse au moment de prendre sa décision, celui-ci ne disposait plus, *prima facie*, d'éléments suffisants pour décider que des indices sérieux que des activités en lien avec la traite des êtres humains tels que visés à l'article 433quinquies du Code pénal pouvaient se dérouler dans l'établissement concerné. L'arrêté de police administrative attaqué ne justifie pas à suffisance la mesure ordonnée.

Dans cette mesure, la première branche du moyen unique est, *prima facie*, sérieuse.

VIII. Conclusion

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

IX. Dépersonnalisation

Dans sa requête, la requérante sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir « pour des raisons de respect de sa vie privée ».

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

PAR CES MOTIFS,

LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La suspension de l'exécution de l'arrêté du bourgmestre de la commune de Saint-Josse-ten-Noode du 17 janvier 2024 ordonnant la fermeture de la carrée située rue de la Prairie 40 pour une durée de six mois est ordonnée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la requérante ne sera pas mentionnée.

Article 4.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 9 février 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly