

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.897 du 22 février 2024

A. 236.421/XV-5095

En cause : **la société à responsabilité limitée
J&R IMMO INVEST,**
ayant élu domicile chez
M^e Alessandro MARINELLI, avocat,
rue Auguste Palm, 30
6030 Goutroux,

contre :

la ville de Seraing,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathalie VAN DAMME
et Émilie MORATI, avocates,
place des Nations Unies, 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 18 mai 2022, la société à responsabilité limitée J&R Immo Invest demande l'annulation de « la décision [...] du bourgmestre de Seraing prise en date du 23 mars 2022 refusant la mise en location/à disposition d'un immeuble composé de quatre salons, sis rue de Marnix 188 à 4100 Seraing ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 février 2024.

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

M^e Cindy Mopalanga-Ndinge, *loco* M^e Alessandro Marinelli, avocate, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Émilie Morati, avocate, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu 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. Le 1^{er} septembre 2020, la partie requérante est constituée par Madame J.R. Celle-ci en est l'administrateur unique.

2. Le 27 octobre 2020, la partie requérante acquiert la propriété d'une maison de commerce sur et avec terrain sise rue de Marnix, n° 188, à Seraing.

3. Le 3 novembre 2020, elle sollicite auprès du bourgmestre de la partie adverse, une autorisation pour la mise en location ou mise à disposition de salons « de prostitution » pour le bien précité.

4. Dans le cadre de l'instruction de cette demande, la police locale de Seraing-Neupré transmet son rapport à la partie adverse, le 2 juin 2021.

Il ressort de ce rapport ce qui suit :

« [...] »

Concernant le montant du loyer hebdomadaire

Dans le questionnaire d'enquête administrative adressé à la [partie requérante], il est répondu par [J.R.] que le montant du loyer hebdomadaire par salon serait de

360,00 euros charges comprises. Un loyer de 360,00 euros / semaine est supérieur à la moyenne de ce qui est pratiqué officiellement dans la rue (moyenne entre 200 et 250 euros / semaine / par pause).

[...]

Il est interpellant de constater que la [partie requérante] constituée le 01/09/2020 avec apport de 10.000,00 euros représentant 100/100 des actions, acquiert, le 27/10/2020, un immeuble pour un montant de 75.000,00 euros. L'acte d'achat précisant que l'argent provient de 2 comptes, non pas ouverts au nom de la société, mais au nom de [J.R].

La [partie requérante] fait l'objet d'une attention policière en raison de cette acquisition de l'immeuble rue de Marnix 188.

Les numéros de comptes ([ouverts au nom de J.R.] et qui ont été utilisés pour le paiement du prix d'achat de l'immeuble) sont inconnus de nos services.

Concernant [J.R.], elle est de nationalité belge et domiciliée à [...]. Elle est renseignée comme "isolée" à l'adresse.

[J.R.] est connue de nos services pour 14 faits. Elle ne fait l'objet d'aucune mesure prendre [sic] à la date de clôture du présent. [J.R.] est connue pour des faits en rapport avec la prostitution depuis 2005. La plupart des faits pour lesquels elle est connue sont en rapport avec la prostitution.

Il est souhaitable de mentionner plus particulièrement :

La nommée [J.R.], se déclare en qualité d'esthéticienne et se livrerait à la prostitution "somasochiste" en son domicile [...]. L'immeuble qu'elle occupe est loué avec [D.M.]. [Tous] deux sont connus pour teh [sic] en vue d'exploitation sexuelles et prostitution. [R.] a un compte Instagram sous le pseudo [...] toujours actif.

Le [PV LI....-2020] du 02/10/2020.

Au vu des éléments rapportés dans le présent, nous nous permettons d'émettre la plus grande réserve quant au fait de voir la [partie requérante], dont [J.R.] est fondatrice et unique gérante, être autorisée à exploiter des salons de prostitution sur le territoire de notre zone de Police.

Il peut être [raisonnablement] admis que le fait d'autoriser la [partie requérante] à exploiter des salons de prostitution pourrait mettre en danger la moralité, la sécurité et la tranquillité publiques sur le territoire de la ville de Seraing.

Si l'Autorité administrative devait néanmoins donner une suite favorable à la demande de [la partie requérante], nous attirons votre attention sur le fait qu'il serait utile de préciser le nombre de salons qu'elle serait autorisée à exploiter dans l'immeuble ».

5. Par un pli recommandé, ainsi que par un pli simple du 6 juillet 2021, la décision du bourgmestre de la partie adverse est transmise à l'administratrice unique de la partie requérante. Dans cette décision, la partie adverse refuse, en application du chapitre 5 de son règlement communal de police concernant l'implantation et l'exploitation d'établissements favorisant la prostitution, la

demande d'autorisation pour la mise en location/mise à disposition de salons « de prostitution » situés rue de Marnix n° 188, à Seraing.

Cette décision repose sur la motivation suivante :

« [...] »

La mise en location ou à disposition d'un salon est notamment soumise à l'obtention, par le titulaire du droit réel y relatif à une autorisation délivrée par mes soins, et établie sur base d'un rapport des services techniques de la ville de Seraing et de la police locale de Seraing-Neupré.

M. le chef de corps de la police locale de Seraing-Neupré m'a adressé un rapport daté du 2 juin 2021, se soldant par un avis négatif quant à la mise en location/à disposition d'un immeuble composé de quatre salons, sis rue de Marnix 188, 4100 Seraing.

En outre, l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale dispose que 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 et l'article 133 de la même loi précise que le bourgmestre est spécialement chargé de l'exécution des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police.

Dès lors, j'adhère totalement à l'avis de la police locale de Seraing-Neupré.

[...] ».

Cette décision fait l'objet d'un recours enrôlé sous le numéro A. 234.483/XV-4847. Par un arrêt n° 253.435 du 31 mars 2022, le Conseil d'État juge que ce recours est devenu sans objet, constatant que, par une décision du 22 novembre 2021, la partie adverse a retiré l'acte attaqué.

6. Par un courriel du 7 juillet 2021, [J.R.] sollicite auprès de la partie adverse des explications quant au rapport négatif des services de police.

Par des courriels des 13 et 28 juillet 2021, le conseil de la partie requérante sollicite auprès de la partie adverse une copie de l'avis donné par le Chef de corps de la police locale Seraing-Neupré.

7. Par un pli recommandé, ainsi que par un pli simple du 15 juillet 2021, le bourgmestre de la partie adverse répond à la demande d'explication de [J.R.].

8. Par un courrier du 29 juillet 2021, la partie adverse transmet au conseil de la partie requérante une copie de l'avis donné par le chef de corps de la police locale Seraing-Neupré dans le cadre du refus d'exploitation opposé à la partie requérante.

9. Par des courriels des 26 août, 3 et 16 septembre 2021, le conseil de la partie requérante sollicite auprès de la partie adverse la tenue d'une réunion avec toutes les personnes concernées.

10. Par un courriel du 6 septembre 2021, le conseil de la partie requérante sollicite auprès de la partie adverse une copie du règlement communal général de police arrêté par le conseil communal de la partie adverse en date du 10 novembre 2014.

11. Par un courrier du 13 septembre 2021, la partie adverse transmet au conseil de la partie requérante un extrait des règlements communaux sollicités.

12. Par un courrier du 22 septembre 2021, la partie adverse informe le conseil de la partie requérante de son refus d'organiser une réunion avec les personnes concernées par le refus d'exploitation de l'immeuble en cause.

13. Par un pli recommandé et un pli simple du 22 novembre 2021, le bourgmestre de la partie adverse informe J.R. de son intention de retirer sa décision de refus d'autorisation relative à la mise en location/à disposition de l'immeuble en cause adoptée le 6 juillet 2021. Il précise également qu'une nouvelle décision va être adoptée dans le respect du règlement communal de police de la ville de Seraing concernant l'implantation et l'exploitation d'établissements favorisant la prostitution.

14. Par un pli recommandé du 3 décembre 2021, le conseil de la partie requérante, met le bourgmestre de la partie adverse en demeure de prendre une nouvelle décision dans les quatre mois suivant la réception de cette mise en demeure, en application de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973.

15. Par un courrier du 21 décembre 2021, le chef de corps de la police locale Seraing-Neupré transmet au bourgmestre de la partie adverse un second rapport relatif à la demande d'autorisation d'exploitation d'un salon de prostitution de la partie requérante.

Dans ce courrier, il est précisé ce qui suit :

« Vous trouverez en pièce jointe le rapport rédigé par le collaborateur en charge de la gestion du phénomène de la prostitution. En guise de préambule, il me semble opportun de mentionner qu'un des objectifs assignés dans la gestion de cette tâche est de permettre la réalisation de ce travail dans des conditions légales, respectant la personne et de manière relativement sécurisée. À cette fin, il est

insisté pour que les personnes exerçant cette activité en l'endroit présente un statut de travailleur indépendant. Cette approche permet de garantir une forme de transparence mais surtout de liberté de choix dans l'exercice de ce travail pour éviter toute forme de contrainte mais aussi d'assurer un droit à la protection sociale sous le statut de serveuse ou de masseuse en payant ses impôts au titre d'activités diverses ou complémentaires. L'actuelle pandémie a démontré à ces personnes actives en l'endroit cet intérêt de contextualiser et d'organiser ce travail. La personne prostituée est ainsi considérée comme une travailleuse, la prostitution comme une activité libre, un acte privé qu'il n'y a pas lieu de réprimer pour autant qu'il ne trouble pas la tranquillité publique ou ne heurte pas la morale collective.

Dans le cadre de la présente demande, afin de garantir cette tranquillité publique, il est attiré votre attention sur l'existence de devoirs judiciaires. Il serait, à notre estime, utile de solliciter l'avis de l'Office de Monsieur le Procureur du Roi de Liège sur base de l'article 135quinquies de la Nouvelle loi communale.

Sur le point de la moralité publique, la police locale s'est inspirée des leçons tirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme tout en prenant en considération les recommandations de l'Organisation Mondiale du Commerce. Cette moralité publique, au titre d'exception commerciale a été définie comme "la teneur de ces concepts (moralité et ordre public) pour les membres peut varier dans le temps et dans l'espace en fonction d'une série de facteurs y compris les valeurs sociales, culturelles, éthiques et religieuses dominantes. La moralité publique consiste en une norme de bonne ou mauvaise conduite appliquée à une collectivité ou une nation ou en son nom" [...].

Il est évoqué ce lien pour la raison que l'établissement numéroté 188 de la rue Marnix à Seraing a été acquis par [la partie requérante]. La nommée [J.R.] détient 100 % des parts de la société.

Ce contexte pourrait aller à l'encontre de l'organisation du travail installée et pourrait augmenter sérieusement le risque d'engendrer une absence de transparence. En autorisant l'exploitation sous cette forme, l'activité risque d'entraîner non seulement l'exploitation de personnes mais également de pratiques sexuelles indésirées et indésirables. Ce mode de gestion pourrait être incompatible avec la protection des valeurs décidées.

La police locale doit émettre dès lors de sérieuses difficultés sur les possibilités de protéger cette moralité publique en l'endroit. Il est difficilement admissible qu'une société immobilière accorde l'exploitation d'un lieu lié au travail du sexe sans autre forme.

La Cour européenne des droits de l'homme a affirmé que "l'idée même que les lois respectives des États se font des exigences de la morale varie dans le temps et l'espace, spécialement notre époque caractérisée par une évolution rapide et profonde des opinions en la matière". [...]

La norme morale s'identifie à la hauteur des choix de la société qui l'invoque. Il n'y aurait donc pas lieu de rechercher la confirmation de ce choix de stratégie au sein d'une autre entité afin de confirmer la position décidée au niveau local. La loi de 1948 a permis aux communes de prendre des dispositions particulières en matière de mœurs, notamment par l'adoption de règlements communaux qui ont pour objet d'assurer cette moralité et cette tranquillité publiques.

La réglementation locale a souhaité s'inscrire dans cette logique visant à organiser une liberté de choix de travail mais aussi de tenter d'éviter toute forme d'exploitation. Il est aussi poursuivi la volonté du législateur quant au fait d'embaucher, entraîner, détourner ou retenir une personne, fût-elle majeure et

consentante en vue de la prostitution. Le fait de tenir une maison de débauche ou de prostitution constitue une infraction. Le propriétaire de l'immeuble est une société immobilière. Le Code pénal incrimine également le proxénétisme immobilier, à savoir, le fait de vendre, louer ou mettre à disposition aux fins de la prostitution des chambres ou tout autre local dans le but de réaliser un profit anormal.

Et il n'est plus permis de nier que cette activité peut rapporter énormément d'argent en très peu de temps. Malheureusement, il faut aussi constater que très peu de travailleurs s'enrichissent. Au contraire, il existe des personnes gravitant autour de ce milieu à des fins purement mercantiles. De surcroît, drogue et prostitution ne sont pas indissociables. Il est donc important que des garants soient installés afin de protéger cette moralité publique.

En raison du contexte énoncé à savoir l'existence de dossiers judiciaires, la manière dont la société immobilière est constituée, la police locale émet un avis négatif à l'égard de la demande introduite ».

Il ressort de ce second rapport ce qui suit :

- « La [partie requérante] a fait l'acquisition de l'immeuble sis à 4100 Seraing rue Marnix n° 188, et a effectué une demande d'autorisation pour l'exploitation de salons de prostitution auprès du Service de Police Administrative de la ville de Seraing.

La [partie requérante] a été constituée le 01/09/2020 par [J.R.] qui en est l'administratrice. [...]

À notre demande, il nous sera transmis le registre des parts de la [partie requérante]. On pourra y lire que [J.R.] détient cent pour cent des parts de la société.

Après consultation de notre documentation judiciaire, des éléments nous laissent penser que l'exploitation de salons de prostitution sur le territoire de notre zone de Police par la [partie requérante] pourrait présenter un risque pour la moralité et la tranquillité publiques.

Veuillez savoir que les devoirs judiciaires référencés [LI...-2018] et [LI...-2020] ont été rédigés à l'attention de l'Office de Monsieur le Procureur du Roi de Liège. Je me fonde sur ces faits afin d'attirer l'attention de votre Autorité sur les risques liés à voir [la partie requérante] exploiter un établissement au sein de la rue de Marnix.

Si l'Autorité Administrative devait néanmoins donner une suite favorable à la demande de [la partie requérante], nous attirons votre attention sur le fait qu'il serait utile de préciser le nombre de salons qu'elle serait autorisée à exploiter dans l'immeuble ».

16. Par un pli recommandé et un pli simple du 13 janvier 2022, le bourgmestre de la partie adverse transmet à la partie requérante une copie du nouveau rapport rédigé par le chef de corps de la police locale Seraing-Neupré du 21 décembre 2021 et l'invite à faire valoir ses observations sur ledit rapport au plus tard dans les 15 jours à dater du lendemain de la réception du courrier.

Il l'informe également solliciter l'office du procureur du Roi au sujet des devoirs judiciaires en cours.

17. Par un courrier du 17 janvier 2022, le bourgmestre de la partie adverse sollicite auprès du procureur du Roi l'obtention d'informations au sujet des devoirs judiciaires en cours à l'encontre de [J.R.].

18. Par un pli recommandé et un courriel du 27 janvier 2022, le conseil de la partie requérante transmet au bourgmestre de la partie adverse ses observations sur le nouveau rapport rédigé par le Chef de corps de la police locale Seraing-Neupré.

Dans ce courrier, il est précisé ce qui suit :

« Vous me savez le conseil de la [partie requérante] en ce qui concerne la demande d'autorisation susvisée.

J'accuse bonne réception de votre courrier daté du 13 janvier dernier, et du nouveau rapport de police, daté du 21 décembre 2021.

À cet égard, et contrairement à ce qui est soutenu dans ce rapport, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint 2 courriers du procureur du Roi relatifs aux 2 dossiers identifiés par la police, aux termes desquels :

- Le dossier portant le n° de [PV LI...-2018] a été classé sans suite le 3 juin 2020 ;
- Le dossier portant le n° de [PV LI...-2020] a été classé sans suite le 31 juillet 2021.

Par ailleurs, j'ai pu consulter ces 2 dossiers au parquet et il apparaît que, contrairement à ce que vous soutenez dans les conclusions que vous avez déposées à l'audience du 19 janvier dernier devant le Tribunal de 1^{ère} instance de Liège, des faits de "traite des êtres humains" ne sont en aucun cas évoqués.

Le Procureur du Roi est le mieux à même de savoir si ma cliente présente "un risque pour la moralité et la tranquillité publiques" et, s'il s'agissait réellement de traite des êtres humains, il ne fait aucun doute que celui-ci n'aurait pas classé sans suite.

Partant, il ne s'agit rien d'autre qu'une pure calomnie, que vous avez soutenue devant un Tribunal, manifestement sans même avoir pris la peine d'en vérifier la véracité.

Je ne vous en félicite pas.

Quoiqu'il en soit, vous ne pouvez plus vous retrancher derrière ces pseudo-devoirs judiciaires encore en cours pour continuer de refuser la demande de ma cliente.

À ce jour, tant ma cliente que son Administratrice ont un casier judiciaire vierge, n'en déplaise à la Police, et je m'étonne que cette dernière n'ait pas jugé utile de vous informer des 2 décisions de classement sans suite du procureur du Roi.

Sur ce point, et pour votre parfaite information, ma cliente va déposer plainte au Comité P à l'égard des policiers concernés ».

19. Par un courrier du 1^{er} février 2022, le bourgmestre de la partie adverse sollicite, à nouveau, auprès du procureur du Roi, l'obtention d'informations au sujet des devoirs judiciaires en cours à l'encontre de J.R.

20. Le 16 février 2022, à la suite d'une citation signifiée le 10 janvier 2022, le Tribunal de 1^{ère} instance de Liège prononce un jugement au terme duquel il décide de ne pas faire droit à la demande de mesure avant-dire droit sollicitée, en relevant d'une part que « le Tribunal ne peut substituer sa décision à celle du bourgmestre, ni préjuger de la teneur de la décision qu'il adoptera » et, d'autre part, que « la [partie requérante] ne justifie pas des raisons impérieuses qui justifieraient de passer le cheminement normal actuellement suivi par sa demande, et qui devraient conduire le bourgmestre à prendre une décision sans avoir connaissance de l'avis du procureur du Roi. Elle ne fait état d'aucune crainte d'un préjudice grave et imminent qui serait difficilement réparable. Compte tenu de la mise en demeure déjà adressée, il est acquis à [la partie requérante] qu'au plus tard pour le 4 avril 2022, elle disposera d'une décision attaquable devant le Conseil d'État, l'absence de décision du bourgmestre étant assimilée à une décision négative ».

Sur le fond, le Tribunal « réserve à statuer quant à la recevabilité et au fondement de l'action au fond, étant une action en responsabilité extracontractuelle en vue d'obtenir l'indemnisation d'un dommage financier, ainsi qu'en ce qui concerne les dépens ».

Conformément à l'ordonnance de mise en état de la cause, cette affaire est fixée à la date d'audience, le 13 septembre 2022, devant la 4^e chambre du Tribunal de 1^{ère} instance de Liège.

22. Par des courriers des 23 et 24 février 2022, le service des copies du Tribunal de 1^{ère} instance de Liège accuse réception de la demande de copie des dossiers répressifs concernant [J.R.].

Il ressort de ces courriers que, concernant les faits survenus le 2 octobre 2020 à Esneux, l'affaire a été classée sans suite le 30 juillet 2021, au motif que les charges étaient insuffisantes. Concernant les faits survenus le 4 juillet 2018 à Ans, l'affaire a été classée sans suite le 3 juin 2020, au motif que les charges étaient insuffisantes.

21. Par des courriels du 3 mars 2022, la copie des dossiers répressifs est adressée aux conseils de la partie adverse.

22. Par un pli recommandé du 23 mars 2022, le bourgmestre de la partie adverse adopte une nouvelle décision de refus d'autorisation relative à la mise en location/à disposition d'un immeuble composé de quatre salons, sis rue de Marnix 188, à Seraing.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique « de la violation de l'article 121 de la Nouvelle loi communale, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle fait grief à la partie adverse d'avoir refusé l'autorisation sollicitée sans s'être assurée qu'il existait un rapport de proportionnalité entre l'atteinte à sa liberté et le trouble qu'elle entend éviter. Elle lui fait également grief d'avoir motivé l'acte attaqué de manière stéréotypée.

Elle estime que si le devoir judiciaire portant le n° PV LI...-2018, a « permis de mettre en lumière que les faits de pratiques sexuelles particulières sont avérés », le procureur du Roi l'a cependant classé sans suite le 3 juin 2020 en raison des répercussions sociales limitées. Elle mentionne aussi que le devoir judiciaire portant le n° PV LI...-2020, qui fait « état de nombreux faits de drogue (présence de cocaïne et de poppers sur votre lieu de travail actuel), de violence, de menace et de dégradation de bien » a également été classé sans suite par le procureur du Roi, le 30 juillet 2021, en raison de charges insuffisantes.

Concernant le rapport complémentaire du chef de corps du 21 décembre 2021, elle précise qu'il ne fait pas mention du classement sans suite des devoirs judiciaires précités, alors que le procureur du Roi est le mieux à même d'estimer les répercussions sociales d'une infraction.

Elle rappelle ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation et avoir un casier judiciaire vierge. Elle considère que les motifs déterminants de l'acte attaqué

semblent être des risques hypothétiques d'atteinte à la moralité et à la tranquillité publiques. Elle rappelle qu'une mesure de police préventive doit être adaptée à la gravité du trouble auquel elle entend remédier. Elle estime qu'il doit exister un rapport de proportionnalité entre l'atteinte à la liberté exercée et le trouble à éviter. Elle soutient que la seule circonstance que son administratrice a fait l'objet de procédures pénales ne peut justifier l'acte attaqué.

Elle constate que le rapport complémentaire du chef de corps du 21 décembre 2021 envisage la possibilité d'une autorisation conditionnelle et n'allègue pas que les effectifs des services de police seraient insuffisants pour assurer la sécurité et la tranquillité publiques dans la seule rue Marnix. Elle ajoute qu'« un règlement communal qui interdirait purement et simplement, ou rendrait exagérément difficile, l'exercice de la prostitution ne serait pas “complémentaire” de la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution mais bien contraire à cette dernière ». Elle est d'avis que si les autorités communales disposent d'une marge d'appréciation en ce qui concerne la moralité publique, elles ne peuvent adopter une « démarche prohibitive qui serait contraire à la volonté du législateur ». Elle estime que le refus est injustifié dans la mesure où la partie requérante et son administratrice répondent aux conditions de l'article 208 du règlement général de police de la partie adverse.

Elle considère qu'un risque hypothétique ne peut fonder, à lui seul, une décision de refus et ce d'autant plus que les risques « d'exploitation de personnes et de proxénétisme immobilier » pourraient très bien concerner n'importe quelle maison close. Elle estime que la motivation est stéréotypée.

Elle mentionne que l'autorisation administrative prévue par l'article 205 du règlement général de police de la partie adverse n'a pas pour vocation d'empêcher toutes les atteintes à la tranquillité publique qu'un établissement de prostitution est susceptible de générer, mais de réduire le risque de ces atteintes à un niveau objectivement admissible.

Elle termine en affirmant que la partie adverse doit constater qu'il n'est pas possible de réduire le risque à un niveau tolérable pour pouvoir refuser l'autorisation, un risque hypothétique pour la tranquillité publique n'étant pas suffisant.

Elle conclut que l'acte attaqué viole l'article 121 de la Nouvelle loi communale et n'est pas adéquatement motivé.

Dans son dernier mémoire, elle relève qu'il ne résulte d'aucune pièce du dossier administratif que la partie adverse aurait sollicité l'accès aux dossiers répressifs relatifs à son administratrice ou qu'elle aurait eu l'occasion de prendre connaissance de son contenu avait d'adopter l'acte attaqué.

Elle affirme par ailleurs avoir contesté la gravité des faits qui lui sont reprochés.

Elle se réfère ensuite au nouvel article 433^{quater}/1 du Code pénal, même s'il est entré en vigueur postérieurement à l'acte attaqué pour considérer que le loyer qu'elle propose s'entend toutes charges incluses, de sorte qu'il n'est pas établi qu'il soit largement supérieur à celui pratiqué officiellement par les autres exploitants d'immeubles de la rue.

Elle rappelle que son administratrice détient seule 100 % des parts, de sorte que « la différence par rapport à un exploitant en personne physique demeure nébuleuse ».

Elle affirme enfin que le refus d'autorisation attaqué est disproportionné et qu'une autorisation, à tout le moins conditionnelle, est « manifestement possible ». À cet égard, elle est d'avis que la motivation « ne démontre pas qu'il est impossible de réduire les risques évoqués à un niveau tolérable par l'effet de conditions admissibles, en imposant, par exemple, le montant maximal du loyer/semaine, ce qui aurait permis d'exclure tout risque de proxénétisme immobilier ».

IV.2. Examen

1. L'article 121 de la Nouvelle loi communale dispose 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 (Rapport de la Commission de la Santé Publique et de la Famille chargée d'examiner le projet de loi supprimant la réglementation officielle de la prostitution, *Doc. parl. Sénat*, 1947-1948, n° 386).

Les autorités communales disposent ainsi, en application de la disposition précitée, d'un pouvoir d'appréciation pour décider, en opportunité, si certains comportements sont à prohiber en vue de sauvegarder la tranquillité et la moralité publiques.

2. En application de cet article 121 de la Nouvelle loi communale, la partie adverse a adopté un règlement communal général de police dont l'article 205 soumet la mise en location ou à disposition d'un salon à l'obtention par le titulaire du droit réel y relatif d'une autorisation délivrée par le bourgmestre aux conditions qu'il fixe. Ses articles 205 et 208 disposent comme suit :

« Article 205 :

La mise en location ou mise à disposition d'un salon est soumise à l'obtention, par le titulaire du droit réel y relatif, d'une autorisation délivrée par M. le Bourgmestre et établie sur base d'un rapport des services techniques de la ville et la police locale.

Ce rapport devra attester que le salon mis en location ou mis à disposition réunit les conditions techniques cumulatives suivantes : [...] ».

« Article 208 :

Pour que la demande soit recevable, les conditions prévues à l'article 205 doivent être remplies et en outre :

- Le ou les demandeurs, titulaires d'une autorisation, ne peuvent avoir fait l'objet, dans les cinq années précédant la demande, d'une sanction administrative de fermeture temporaire ou définitive d'un salon, telle que prévue par le présent règlement ;
- L'extrait du casier judiciaire des demandeurs et/ou de leur mandataire, selon les cas, doit être vierge de toute condamnation en rapport avec l'activité envisagée.

La perte de toute condition reprise aux articles 205 et 208 entraîne l'application des sanctions reprises dans le présent chapitre ».

3. Une mesure de police préventive doit, même si elle s'avère nécessaire et efficace, être adaptée à la gravité du trouble auquel elle entend remédier. Il doit, dès lors, exister un rapport de proportionnalité entre l'atteinte à la liberté exercée, laquelle doit être objectivement et raisonnablement justifiée, et le trouble à éviter.

4. Le principe général de droit de la proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet et que la mesure qu'il cristallise soit en rapport raisonnable avec les éléments factuels qui la fondent, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire. Une telle appréciation relevant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut, au regard du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste, c'est-à-dire tel qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pu prendre la même décision, de sorte qu'il ne peut censurer qu'une erreur manifeste d'appréciation. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

5. En l'espèce, la décision attaquée est motivée comme suit :

« À la suite de votre demande dont l'objet est repris sous rubrique, introduite en date du 3 novembre 2020, un refus vous a été notifié en date du 6 juillet 2021.

Cette décision de refus se fondait sur le rapport établi le 2 juin 2021 par M. le Chef de corps de la police locale de Seraing-Neupré, lequel concluait à un avis négatif sur votre demande.

Ce rapport est joint en annexe à la présente décision et en fait partie intégrante.

Conséquemment au recours en annulation introduit le 6 septembre 2021 à l'encontre de cette décision et aux moyens d'illégalité invoqués, j'ai procédé au retrait de ma décision du 6 juillet 2021 et vous en ai informée par envoi recommandé daté du même jour, soit le 22 novembre 2021.

Le 6 décembre 2021, j'ai accusé réception de la mise en demeure de votre Conseil, M^e [M.], de prendre une nouvelle décision dans un délai de quatre mois suivant la réception du courrier.

Depuis lors, votre dossier a été réexaminé dans le respect du règlement communal général de police y relatif. Annexes :

1) rapport de la police locale de Seraing-Neupré du 2 juin 2021, en ce compris ses annexes ;

2) rapport de la police locale de Seraing-Neupré du 21 décembre 2021.

Pour rappel, la mise en location ou à disposition d'un salon est, conformément au règlement précité, soumise à l'obtention, par le titulaire du droit réel y relatif, d'une autorisation délivrée par mes soins et établie sur base d'un rapport des services techniques de la Ville de Seraing et de la police locale de Seraing-Neupré.

Le 21 décembre 2021, un rapport complémentaire a été rédigé par M. le Chef de corps de la police locale de Seraing-Neupré. Ce rapport est joint en annexe à la présente décision et en fait également partie intégrante.

En date du 13 janvier 2022, je vous ai transmis le rapport complémentaire de M. le Chef de corps de la police locale de Seraing-Neupré, daté du 21 décembre 2021 et vous ai invitée à me communiquer vos observations sur ledit rapport.

Votre Conseil, M^e [M.], m'a communiqué ses observations quant à ce rapport, par e-mail et par courrier recommandé du 27 janvier 2022 et, plus précisément, sur les devoirs judiciaires rédigés à l'attention de l'Office du Procureur du Roi, portant les numéros de [PV LI...-2018] et [PV LI...-2020].

J'ai pris bonne note des observations transmises par votre Conseil.

J'ai également, comme suggéré dans le rapport complémentaire de M. le chef de corps du 21 décembre 2021, sollicité l'office du Procureur du Roi de Liège. Une copie de ces dossiers m'a été transmise début du mois de mars 2022.

Il est exact que, comme M^e [M.] l'a fait remarquer, le devoir judiciaire portant le numéro [PV LI...-2018], portant sur des faits de traite des êtres humains en vue d'exploitation sexuelle et prostitution, a été classé sans suite le 3 juin 2020, faute de charges suffisantes. Je retiens néanmoins que ce devoir judiciaire a permis de mettre en lumière que les faits de pratiques sexuelles particulières sont avérés.

Le devoir judiciaire portant le numéro de [PV LI...-2020], portant sur des faits de détention illégales de stupéfiants, a été classé sans suite en date du 30 juillet 2021, soit après le premier rapport de M. le Chef de corps de la police locale de Seraing-Neupré du 2 juin 2021. Bien qu'ayant été classé sans suite, celui-ci fait état de nombreux faits de drogue (présence de cocaïne et de *poppers* sur votre lieu de travail actuel), de violence, de menace et de dégradation de bien.

Bien que les procès-verbaux aient été classés sans suite et que votre casier judiciaire soit vierge, je considère que les faits mis en lumière par ces deux devoirs judiciaires présentent un risque évident pour la moralité et la tranquillité publiques sur le territoire de la ville de Seraing. En effet, votre activité est manifestement susceptible d'engendrer des faits de violence, menace et dégradation de bien.

Par ailleurs, j'ai été informé, par les rapports de M. le Chef de corps, de votre intention de proposer la location d'un salon au loyer de 360 €/semaine, ce qui est largement supérieur à ce qui est pratiqué officiellement par les autres exploitants d'immeubles de la rue.

Cet élément, combiné à la structure de votre société constituée sous la forme de société immobilière, dont vous êtes fondatrice et unique gérante, font craindre un risque d'exploitation de personnes et de proxénétisme immobilier.

Comme le fait remarquer à juste titre M. le chef de corps dans son rapport complémentaire du 21 décembre 2021, il est en effet incontestable que cette activité peut rapporter énormément d'argent en très peu de temps, alors que dans le même temps, très peu de travailleurs qui la pratique s'enrichissent.

Nous vous rappelons les dispositions du Code pénal et, plus précisément, l'article 380, paragraphe 1, qui précise notamment ceci :

“§ 1. Sera puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de cinq cents [euros] à vingt-cinq mille [euros]

1° quiconque, pour satisfaire les passions d'autrui, aura embauché, entraîné, détourné ou retenu, en vue de la débauche ou de la prostitution, même de son consentement, une personne majeure (...);
2° quiconque aura tenu une maison de débauche ou de prostitution;
3° quiconque aura vendu, loué ou mis à disposition aux fins de la prostitution des chambres ou tout autre local dans le but de réaliser un profit anormal;
4° quiconque aura, de quelque manière que ce soit, exploité la débauche ou la prostitution d'autrui.

§ 2. La tentative de commettre les infractions visées au § 1^{er} sera punie d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de cent [euros] à cinq mille [euros].

§ 3. Seront punies (de la réclusion) de dix ans à quinze ans et d'une amende de cinq cents [euros] à cinquante mille [euros], les infractions visées au § 1^{er}, dans la mesure où leur auteur :

1° fait usage, de façon directe ou indirecte, de manœuvres frauduleuses, de violence, de menaces ou d'une forme quelconque de contrainte;
2° ou abuse de la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouve une personne en raison de sa situation administrative illégale ou précaire, de son âge, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale ».

Enfin, il est nécessaire également d'attirer votre attention sur l'article 433 *quinquies* du Code pénal qui précise ceci :

“§ 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”.

Pour rappel, le conseil communal a la possibilité de prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde de la moralité et de la tranquillité publiques, sur la base de l'article 121 de la Nouvelle loi communale, qui précise ceci : “Des règlements complémentaires de la loi du 21.08.1948 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".

Le règlement communal général de police relatif à cette matière a pour but d'instaurer un cadre protectionniste des travailleurs(euses).

Sur base des éléments susvisés et conformément aux dispositions légales précitées, je ne puis accéder à votre requête.

Je considère en effet que le risque de porter atteinte à la moralité et la tranquillité publiques, qui se concrétise en l'espèce par des risques d'exploitation de personnes, de proxénétisme immobilier et de trouble à la moralité et la tranquillité publiques, sont bien réels et suffisamment démontrés, malgré le classement sans suite des procès-verbaux susvisés et de votre casier judiciaire vierge.

En effet, comme indiqué, l'absence de condamnation pour charges insuffisantes et le casier judiciaire vierge n'enlèvent rien au fait que les faits constatés font courir les risques énoncés ci-dessus.

Vu leur nature, les intérêts à protéger sont supérieurs à votre intérêt personnel d'obtenir l'autorisation sollicitée.

Étant donné la gravité des conséquences qui résulteraient d'une atteinte à ces intérêts supérieurs, la présente mesure est proportionnée.

Pour l'ensemble de ces motifs, je vous informe que votre demande d'autorisation relative à la mise en location/à disposition d'un immeuble composé de quatre (4) salons sis rue de Marnix 188, 4100 Seraing, vous est refusée ».

6. Il ressort de cette motivation que la partie adverse a précisé les démarches réalisées afin de prendre sa décision de refus d'autorisation et a annexé les deux rapports de la police locale Seraing-Neupré sur lesquels elle se fonde. Elle estime ainsi qu'en dépit du classement sans suite des procès-verbaux visés, des activités susceptibles d'engendrer des faits de violence, menace et dégradation de biens qui présentent un risque évident pour la moralité et la tranquillité publiques sur son territoire, sont avérées. Elle considère également que le loyer que la société requérante compte réclamer pour la location d'un de ses salons (360 €/semaine) est largement supérieur à ce qui est pratiqué officiellement par les autres exploitants d'immeubles de la même rue et que, combiné à la structure de la société constituée sous la forme de société immobilière, dont J.R. est fondatrice et unique gérante, il lui fait craindre un risque d'exploitation de personnes et de proxénétisme immobilier.

7. Dans les observations qu'elle a déposées, la partie requérante a contesté que des faits de « traite d'êtres humains » lui aient été reprochés dans les deux procès-verbaux précités. Toutefois, la motivation de l'acte attaqué prend en considération le classement sans suite et ne se fonde pas sur cette prévention.

8. Les pièces du dossier administratif permettent de constater que la partie adverse avait connaissance du contenu des deux procès-verbaux précités lorsqu'elle a pris la décision de refus d'autorisation attaquée, ceux-ci lui ayant été transmis le 3 mars 2022.

9. Il ressort de la motivation de cette décision que son auteur a tenu compte du classement sans suite des deux procédures pénales et du casier judiciaire vierge de l'administratrice unique de la partie requérante dans le cadre de l'appréciation de la demande d'autorisation qui lui était soumise mais a considéré qu'en raison des circonstances de la cause, celles-ci étaient de nature à démontrer que l'activité exercée par celle-ci était, d'une part, susceptible d'engendrer des faits de violence, menace et dégradation de biens et, d'autre part, de faire craindre un risque d'exploitation de personnes et de proxénétisme.

10. S'agissant plus particulièrement du montant des loyers que compte réclamer la partie requérante, la partie adverse se fonde sur le rapport de la police locale Seraing-Neupré, lequel précise que ce montant de 360 €/semaine s'entend charges comprises et est supérieur à la moyenne de ce qui est pratiqué officiellement dans la rue, à savoir entre 200 et 250 €/semaine/pause.

11. La motivation précitée est suffisamment circonstanciée et ne peut être qualifiée de stéréotypée. Par ailleurs, la partie requérante reste en défaut de démontrer qu'elle serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et ne serait dès lors pas proportionnée à l'objectif poursuivi.

12. Le fait que, dans son second avis, le Chef de corps de la police locale Seraing-Neupré a envisagé la possibilité d'une autorisation conditionnelle, n'est pas de nature à modifier ce constat. Le pouvoir de décision appartient au seul bourgmestre, lequel n'était pas tenu d'indiquer les raisons pour lesquelles il ne rejoint pas le chef de corps sur cette possibilité, dès lors qu'il a précisé les risques liés à l'activité de la partie requérante qui justifiait sa décision de refus.

13. Enfin, en ce qui concerne la violation alléguée de l'article 121 de la Nouvelle loi communale, le règlement général de police de la partie adverse sur lequel se fonde la décision attaquée n'interdit pas purement et simplement la prostitution, ni ne la rend exagérément difficile, mais encadre cette activité afin de préserver la moralité et la tranquillité publiques dans le respect de la disposition précitée. Partant, il n'y a pas lieu d'en écarter l'application.

14. En outre, l'article 208 de ce règlement prescrit des conditions de recevabilité de la demande d'autorisation qui s'ajoutent à celles prévues à l'article 205 du même règlement. Il n'a pas pour objet ou pour effet de restreindre le pouvoir d'appréciation du bourgmestre quant au fondement de la demande et aux risques que celle-ci peut présenter pour la sauvegarde de la moralité et de la tranquillité publiques.

15. Il résulte de ce qui précède que le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 22 février 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly