

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

n° 260.606 du 12 septembre 2024

A. 242.842/XV-6.064

En cause : **1. XXXX**, en son nom personnel,
 2. XXXX, en sa qualité de gérante de
 FAMILIE NAILS,
 ayant élu domicile chez
 M^e Pascal HUBERT, avocat,
 rue de la Régence 23
 1000 Bruxelles,

contre :

1. la ville de Bruxelles, représentée par son collègue des
 bourgmestre et échevins,
2. le bourgmestre de la ville de Bruxelles,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Stijn BUTENAERTS, Simon LEFEBVRE et
 Victoria MAJOIS, avocats,
 boulevard Leopold II 180
 1080 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 29 août 2024, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de :

- « - l'arrêté [...] pris par M. le bourgmestre de la ville de Bruxelles en date du 13 [lire : 19] août 2024 et envoyé par recommandé du 19 août semble-t-il, ordonnant la fermeture de l'établissement "Familie Nails" pour une durée de six mois à dater de la notification;
- la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles de date indéterminée qui confirmerait cet arrêté ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 30 août 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 septembre 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 Pascal Hubert, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Simon Lefebvre, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis contraire.

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 exploite depuis le 15 mai 2022 un salon de manucure « Famille nails » situé dans la galerie du centre, rue des Fripiers, n° 15-17 à Bruxelles.

2. Le 4 juillet 2024, un rapport de police, adressé au bourgmestre de Bruxelles, est rédigé.

Il y est fait état qu'entre le 23 août 2023 et le 20 avril 2024, la police judiciaire fédérale de Bruxelles a réalisé une série d'observations de cet établissement dans le cadre d'une enquête judiciaire ciblant un réseau criminel vietnamien installé à Bruxelles et sur lequel pèse des indices sérieux de traite des êtres humains (exploitation économique) et de trafic des êtres humains. Il y est précisé que dans le cadre de cette vaste enquête, le salon de manucure précité a été identifié comme un lieu vis-à-vis duquel il existe des indices sérieux de traite des êtres humains (exploitation économique) telle que punie par l'article 433quinquies du Code pénal.

Ce rapport fait état des constatations suivantes :

« 23/08/2023
arrivée au commerce d'un individu de sexe masculin, qui sera contrôlé le 17/01/2024.

25/08/2023

Présence probable de la gérante et présence de trois travailleurs masculins asiatiques. Deux de ces travailleurs, occupés sur la clientèle, ne sont pas déclarés.

23/03/2024

Présence de 3 personnes dans le commerce, dont une femme et deux hommes, sans clients. Un des hommes a été contrôlé le 17/01/2024.

29/03/2024

Présence de 3 personnes dans le commerce, dont la gérante et un individu de sexe masculin, qui pourrait être déclaré depuis le 20/03/24. Ceux-ci sont occupés sur des clients.

1 individu de sexe masculin, assis sans cliente en devanture de commerce. Il s'agit de l'individu qui a été contrôlé le 17/01/2024.

17/04/2024

Présence de 4 travailleurs, tous occupés à des soins de manucure, dont la gérante. Sur les 3 travailleurs masculins restants, seul 1 pourrait être déclaré.

20/04/2024

Présence de la gérante et des deux hommes au travail. Un des deux travailleurs n'est pas déclaré. Il s'agit du travailleur non déclaré contrôlé le 17/01/2024 ».

Il ressort également de ce rapport les éléments suivants :

- Le 17 janvier 2024, un contrôle (ONSS/IRE) de l'établissement visé est réalisé. À l'occasion de ce contrôle, il est constaté :
 - La présence de deux travailleurs asiatiques ;
 - Le premier travailleur n'est pas déclaré ;
 - Le second travailleur est en séjour illégal.
- Le 25 avril 2024, une perquisition est menée au salon visé dans la mesure où « il existe des indices sérieux d'exploitation économique ». À l'occasion de cette perquisition, il est constaté notamment la présence de deux personnes, dont la gérante et un individu de sexe masculin déclaré.
- À la suite de la perquisition du 25 avril 2024, sur base des éléments en sa possession, le juge d'instruction en charge du dossier a ordonné la fermeture du salon de manucure précité.
- Les scellés ont été levés le 27 juin 2024.

3. Le 19 juillet 2024, à la suite de l'accord donné par le juge d'instruction et l'auditeur du travail à Bruxelles, le rapport administratif particulier dressé par la police judiciaire fédérale de Bruxelles précité est transmis confidentiellement au bourgmestre de la ville de Bruxelles afin que celui-ci puisse, dans le cadre de ses compétences, le cas échéant, prendre les mesures administratives qui s'imposent à l'égard du salon de manucure de la partie requérante.

4. Le 24 juillet 2024, la partie adverse interroge le juge d'instruction et l'auditeur du travail afin de savoir si les éléments contenus dans le rapport administratif particulier sont toujours d'actualité.

Le juge d'instruction répond notamment ce qui suit :

« Les éléments qui vous ont été transmis, issus de l'enquête judiciaire, peuvent être utilisés dans le cadre de la procédure administrative. Ils sont toujours d'actualité ».

5. Sur la base de ces informations, un projet d'arrêté du bourgmestre concernant la fermeture de l'établissement est rédigé et communiqué à la requérante par un courrier daté du 30 juillet 2024.

Par le même courrier, celle-ci est invitée à être auditionnée le 12 août 2024.

6. Le 12 août 2024, la requérante est auditionnée. Cette audition fait l'objet d'un procès-verbal.

7. Le 19 août 2024, l'arrêté du bourgmestre ordonnant la fermeture du salon de manucure « Famille nails » pour une durée de 6 mois est adopté. Il s'agit du premier acte attaqué. Par un courrier daté du même jour, il est communiqué à la requérante à son adresse privée.

8. Le 22 août 2024, le premier acte attaqué est confirmé par un arrêté du collège communal. Il s'agit du second acte attaqué.

IV. Mise hors de cause de la deuxième partie adverse

Lorsque le bourgmestre agit dans l'exercice des compétences qu'il tient de la Nouvelle loi communale, il le fait en qualité d'organe de la commune, laquelle est donc la seule partie adverse dans la présente affaire. Le bourgmestre doit être mis hors de cause.

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. Premier moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

La partie requérante prend un premier moyen « de la violation de l'article 134quinquies, alinéa 1^{er} de la Nouvelle loi communale telle qu'applicable en Région de Bruxelles-capitale ou/et de l'article 433quinquies du Code pénal et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs », en ce que l'arrêté attaqué estime qu'il existe suffisamment d'indices sérieux pour procéder à la fermeture du salon de manucure et qu'une période de 6 mois est proportionnée.

Elle expose que l'article précité du Code pénal suppose un élément matériel, mais également un élément moral, les actes devant avoir été commis en vue de réaliser l'un des buts énumérés par cette disposition.

Elle constate que l'arrêté attaqué se fonde sur un faisceau d'éléments de fait pour conclure à une « exploitation économique » et notamment sur des observations réalisées par la police entre le 23 août 2023 et le 20 avril 2024 et des contrôles réalisés par la police les 17 janvier et 25 avril 2024. Elle soutient que tant lors de ces observations que lors de ces contrôles, aucun constat n'a été effectué quant aux conditions de travail des personnes présentes dans le commerce.

S'agissant des articles de presse auxquels se réfère également l'arrêté attaqué, elle estime qu'« outre le fait que l'on peut difficilement accorder quelque force probante à des articles de presse pour en inférer l'existence d'un réseau de traite des êtres humains, force est de constater qu'ils se bornent à faire état d'informations générales, dont rien ne démontre qu'elles viseraient les faits reprochés à la partie requérante ; qu'il ne saurait au demeurant être accordé plus de poids à de simples articles de presse qu'au rapport de police du 4 juillet 2024, quand bien même lesdits articles de presse feraient « mention de l'enquête de la police fédérale concernant un réseau de traite des êtres humains dans des salons de manucure à Bruxelles ».

S'agissant de la perquisition effectuée le 25 avril 2024 et la fermeture du commerce sur instruction du juge d'instruction jusqu'au 27 juin 2024, elle relève qu'après son audition le 27 juin 2024 ledit commerce a obtenu l'autorisation

judiciaire de rouvrir. Elle en déduit que, dès lors que l'arrêté entend se fonder sur les mêmes faits et indices que ceux déjà examinés par le juge d'instruction, « à supposer même qu'il y ait pu avoir des indices sérieux de traite des êtres humains, force est de constater que l'arrêté n'établit en rien leur actualité ».

Enfin, quant au fait qu'un des employés soit domicilié à l'adresse de la requérante, elle affirme qu'il ne constitue nullement un « indice de traite d'êtres humains », à défaut d'autre élément permettant *in specie* d'établir une exploitation économique. Elle ajoute que le simple constat d'« erreurs de calcul d'heures » qui laisserait « penser que des irrégularités persistent » n'est pas davantage relevant au regard d'indices sérieux et actuels au sens de l'article 134quinquies de la Nouvelle loi communale. Elle affirme qu'il ressort des réponses qui lui a été faites à l'occasion de leur audition par la partie adverse que celle-ci « estime manifestement qu'il suffit d'avoir égard à d'éventuelles personnes en séjour illégal ou travaillant en noir pour en inférer légalement l'existence d'indices sérieux et actuels au sens de l'article 134quinquies » précité.

Elle conclut qu'« au vu des seuls constats opérés lors des observations et contrôles précités et des développements effectués à l'appui du présent moyen, il n'est nullement établi « qu'il existe suffisamment d'indices que dans le lieu concerné, des faits pénaux de traite d'êtres humains ont lieu, comme repris dans l'article 433quinquies du Code Pénal et plus particulièrement le caractère durable de ces faits ».

VI.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.
La mesure cesse immédiatement d'avoir effet si elle n'est pas confirmée par le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal à sa plus prochaine réunion.
La mesure de fermeture a une durée maximale de six mois, renouvelable deux fois. La décision de renouvellement cesse immédiatement d'avoir effet si elle n'est pas confirmée par le collège des bourgmestre et échevins ou par le collège communal à sa plus prochaine réunion. »

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

- « Art. 433**quinquies**. § 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 ».

Le premier acte attaqué est notamment motivé comme suit :

- « Vu le rapport de police spécial de la police judiciaire Fédérale de Bruxelles du 04/07/2024, indiquant qu'une enquête judiciaire est en cours, visant des faits de traite des êtres humains, dans le salon de manucure [...] situé à 1000 Bruxelles, rue des Fripiers 15-17 [...] ;
- Vu la concertation avec et l'accord préalables des autorités judiciaires ;
- Qu'il ressort du rapport de police précité que dans le cadre d'une enquête relative à des faits de traite des êtres humains (exploitation économique), trafic des êtres humains et organisation criminelle ciblant une organisation criminelle vietnamienne installée à Bruxelles soupçonnée d'être active dans le trafic et la traite d'êtres humains depuis plusieurs années, le salon de manucure [...] situé à 1000 Bruxelles, rue des Fripiers 15-17 (43) — galerie du Centre, a été identifiée comme étant un lieu dont il existe des indices sérieux de traite des êtres humains (exploitation économique) ;
- Que des observations ont été réalisées par la police entre le 23 août 2023 et le 20 avril 2024 desquelles il ressort :
- 23/08/2023
 - Arrivée au commerce d'un individu de sexe masculin, qui sera contrôlé le 17/01/2024 ;
 - 25/08/2023
 - Présence probable de la gérante et présence de trois travailleurs masculins asiatiques. Deux de ces travailleurs, occupés sur la clientèle, ne sont pas déclarés.
 - 23/03/2024
 - Présence de 3 personnes dans le commerce, dont une femme et deux hommes, sans client. Un des hommes a été contrôlé le 17/01/2024.
 - 29/03/2024

Présence de 3 personnes dans le commerce, dont la gérante et un individu de sexe masculin, qui pourrait être déclaré depuis le 20/03/24. Ceux-ci sont occupés sur des clients.

1 individu de sexe masculin, assis sans cliente en devanture de commerce. Il s'agit de l'individu contrôlé le 17/01/2024.

17/04/2024

Présence de 4 travailleurs, tous occupés à des soins de manucure, dont la gérante.

Sur les 3 travailleurs masculins restants, seul 1 pourrait être déclaré.

20/04/2024

Présence de la gérante et des deux hommes au travail. Un des deux travailleurs n'est pas déclaré. Il s'agit du travailleur non déclaré contrôlé le 17/01/2024.

Que des contrôles ont été réalisés par la police les 17 janvier 2024 et 25 avril 2024 desquels il ressort :

17/01/2024 (ONSS/IRE)

Présence de deux travailleurs asiatiques.

Travailleur 1 n'est pas déclaré.

Travailleur 2 est en séjour illégal.

24/04/2024

Lors du contrôle, présence de deux personnes, dont la gérante et un individu de sexe masculin. Déclaré.

Que les observations ci-dessus révèlent plusieurs indicateurs de l'existence d'une situation de traite des êtres humains ;

Vu les articles de presse notamment celui publié sur site d'informations BXI le 15 mai 2024 titré "Un vaste réseau de traite d'êtres humains, via des salons de manucure, mis au jour à Bruxelles" publié sur le site d'informations de la RTBF à la même date titré "Une organisation criminelle soupçonnée de trafic d'êtres humains dans des salons de manucure belges" ou encore les articles publiés dans le journal Le Soir également le 15 mai 2024 titré "Bruxelles : vaste opération contre la traite des êtres humains" et sur le site Bruzz titré "Zeventien verdachten opgepakt in onderzoek naar Vietnamees netwerk mensenhandelaars" (traduction libre : "Dix-sept suspects arrêtés dans le cadre d'une enquête sur un réseau vietnamien de traite des êtres humains");

Considérant que les articles de presse cités font mention de l'enquête de la police fédérale concernant un réseau de traite des êtres humains dans des salons de manucure à Bruxelles ;

Considérant qu'il ressort également clairement des articles de presse susmentionnés que les faits s'inscrivent dans le cadre d'un réseau vietnamien de traite des êtres humains;

Considérant qu'il y a lieu de soulever que l'établissement a fait l'objet d'une perquisition en date du 25/04/2024 et que le salon a été fermé sur instruction du juge d'instruction jusqu'au 27/06/2024 ;

Que pour le surplus, le 27/06/2024, l'exploitante de l'établissement a été auditionnée par les services de police en qualité de suspecte ;

Considérant que plusieurs salons de manucure dans la Galerie du Centre ont été identifiés comme lieux dans lesquels il existe des indices sérieux de traite des êtres humains et que [...] semble jouer un rôle dans l'organisation vietnamienne qui fait l'objet d'une enquête judiciaire;

Considérant qu'au regard des éléments repris ci-dessus, il existe suffisamment d'indices pour entamer une procédure qui permet de procéder à la fermeture du salon de manucure sis rue des Fripiers 15-17 (43), sur base de l'article 134quinquies de la Nouvelle loi communale ;

Considérant que l'article 134quinquies de la Nouvelle loi communale stipule que le responsable doit être entendu dans ses moyens de défense ;

Que la gérante du salon de manucure [...] sis rue des Fripiers 15-17 (43), Madame [...] a été dûment convoquée à une audition ;

Que cette audition a été organisée le 12/08/2024;

Considérant que lors de cette audition, l'intéressée (assistée par son avocat et par une connaissance pour la traduction) a fait valoir qu'elle contestait les constatations, qu'elle conteste faire de la traite d'êtres humains ;

Considérant qu'elle déclare qu'après la fermeture judiciaire de son commerce, elle a déclaré un employé, Monsieur [...] et apporte une copie du contrat de travail ;

Considérant qu'elle déclare que lors du contrôle d'avril 2024, les personnes qui étaient présentes ne travaillaient pas sur les clients, à la manucure, mais faisaient des réparations dans la boutique ;

Que concernant les autres contrôles, elle déclare que lorsqu'il y a trop de clients dans son établissement, d'autres personnes d'autres établissements viennent donner un coup de main, qu'elle comprend être sanctionnée pour avoir engagé des personnes en situation illégale ou pour ne pas avoir déclaré des employés mais que ce n'est pas de la traite d'êtres humains ;

Qu'elle déclare qu'elle a discuté avec les autorités judiciaires après la fermeture judiciaire, elle ne s'était pas rendue compte que c'était si grave et elle n'engage plus personne en séjour illégal ;

Considérant que le conseil de l'intéressée déclare que pour qu'il y ait traite des êtres humains, il faut à tout le moins que l'intéressée soit consciente qu'elle participe à cette traite, qu'il y a beaucoup de personnes qui enfreignent les lois sociales mais que ça ne constitue pas *de facto* de la traite d'êtres humains ;

Qu'il déclare également qu'il convient que la mesure soit proportionnée et qu'une fermeture de 6 mois est disproportionnée, qu'il s'agit du délai maximal ;

Qu'il faut avoir égard au profil et à la personnalité de l'intéressée, celle-ci a payé des amendes et a fourni un contrat de travail, le commerce a été fermé et a rouvert, ceci démontre qu'il y a eu un assainissement de la situation, qu'il est dès lors étonnant qu'une fermeture administrative soit prononcée basée sur des faits datant d'avant la fermeture judiciaire ;

Considérant en outre que le conseil de l'intéressée avance que des articles de presse ne constituent pas des éléments suffisamment probants ;

Qu'il déclare qu'il convient également de prendre en considération le fait que c'est la première fois qu'ils se retrouvent devant l'autorité administrative et qu'il n'y a pas eu de récidive ;

Qu'il déclare que la sanction envisagée est grave et s'apparente à une sanction pénale ;

Considérant que les déclarations de l'intéressée sont contradictoires avec les observations et constatations effectuées lors des observations et des contrôles policiers ;

Que ces déclarations ne sont dès lors pas crédibles et ne permettent pas de remettre en doute les éléments contenus dans le rapport de police spécial de la police judiciaire Fédérale de Bruxelles du 04/07/2024 ;

Considérant en outre que la pièce déposée par l'intéressée lors de l'audition, à savoir les contrats de travail de deux employés datés du 01/07/2024 démontre qu'un des employés est domicilié au même endroit que l'intéressée, ce qui constitue également un indice de traite d'êtres humains ; qu'il est constaté en outre des erreurs de calcul d'heures au regard des horaires notés dans le contrat, ce qui laisse penser que des irrégularités persistent ;

Que même s'il pouvait être admis que la gérante n'était pas au courant d'une exploitation économique de personnes, il n'en demeure pas moins que l'enquête de la police judiciaire a mené à plusieurs soupçons dans cette direction et que sa méconnaissance des faits n'a pas d'incidence sur le risque important que la situation perdure ;

Que pour le surplus, cette méconnaissance des faits rend plus important le risque que la situation persiste ;

Qu'il n'y a pas lieu pour l'autorité administrative de juger de la culpabilité de la gérante dans la traite d'êtres humains mais de s'assurer que ces faits pour lesquels il y a suffisamment d'indices, ne puissent plus se produire dans l'établissement en question en attendant la fin de l'enquête pénale et l'éventuel procès pénal qui s'en suivrait ;

Considérant que la présente mesure n'est en outre pas une sanction comme l'affirme le conseil de l'intéressée mais une mesure conservatoire et préventive et que le fait qu'il s'agit de la première fois que l'établissement est mis en cause par l'autorité administrative n'est donc pas pertinent ;
Considérant qu'il faut souligner que la mesure n'est pas uniquement basée sur des articles de presse, mais bien sur les indices repris dans le rapport de police fédéral du 4/7/2024 précité ;
Que les articles de presse cités ne sont qu'une sélection des articles disponibles sur le sujet, mais qu'il y a lieu de constater que le contenu de ceux-ci sont similaires et mettent en contexte le rapport ; Que ceux-ci exposent les éléments que le parquet a jugé utile de rendre public ;
Qu'il convient de rappeler que le Bourgmestre ne recherche pas des preuves mais des indices sérieux de traite d'êtres humains ;
Considérant que le fait que l'établissement ait été rouvert après la fermeture judiciaire n'est pas pertinent dès lors que les procédures judiciaire et administrative sont distinctes, les décisions ne sont pas prises sur les mêmes bases légales ni par la même autorité et que ces mesures poursuivent des objectifs différents ».

L'objectif de l'article 134*quinquies* de la Nouvelle loi communale est distinct de celui des poursuites pénales éventuelles dès lors qu'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. À ce stade, il ne s'agit donc pas de conclure à une « exploitation économique ». Par ailleurs, la mesure n'est 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.

À partir des observations et constats opérés par la police et les autorités judiciaires pendant plus de dix mois, tels que repris dans l'arrêté attaqué, et du constat qu'un dossier est à l'instruction concernant des faits liés à la traite des êtres humains, que le juge d'instruction en charge de ce dossier a ordonné la mise sous scellés du commerce, le bourgmestre de la partie adverse disposait de suffisamment d'éléments pour décider que ceux-ci constituaient des indices sérieux selon lesquels se déroulent dans un établissement des faits de traite des êtres humains tels que visés à l'article 433*quinquies* du Code pénal.

Par ailleurs, tant l'acte attaqué que le dossier administratif démontrent que la partie adverse a adressé au parquet une demande d'avis à propos de la mise en œuvre de l'article 134*quinquies* de la Nouvelle loi communale, afin de vérifier que les faits relatés dans le rapport de police du 4 juillet 2024 qui lui a été transmis avec l'accord du juge d'instruction et de l'auditeur du travail de Bruxelles, étaient toujours d'actualité et qu'il lui a été répondu par le juge d'instruction ce qui suit :

« Les éléments qui vous ont été transmis, issus de l'enquête judiciaire, peuvent être utilisés dans le cadre de la procédure administrative. Ils sont toujours d'actualité ».

En outre, la partie requérante ne peut être suivie en ce qu'elle soutient que la circonstance qu'un employé soit domicilié à son adresse ne constitue pas « un indice de traite d'êtres humains », dès lors que cet élément s'ajoute aux constats opérés par la police qui ont donné lieu à une enquête judiciaire et à une instruction concernant des faits liés à la traite des êtres humains. Il en est de même des « erreurs de calcul d'heures » constatées dans les contrats de travail déposés par la partie requérante lors de son audition par la partie adverse.

S'agissant des articles de presse, s'ils ne constituent pas en tant que tels des éléments probants que des indices sérieux existeraient que des faits de traite des êtres humains auraient été commis dans le commerce de la partie requérante, la partie adverse a néanmoins pu considérer que « le contenu de ceux-ci sont similaires et mettent en contexte le rapport [de police] ; que ceux-ci exposent les éléments que le parquet a jugé utile de rendre public ». La lecture de ces articles de presse, lesquels sont joints au dossier administratif, font en effet état des différentes perquisitions opérées dans des salons de manucure de Bruxelles en avril 2024 dans le cadre d'une vaste enquête ciblant une organisation criminelle active dans la traite des êtres humains.

Compte tenu de ces différents éléments, l'arrêté de police administrative attaqué justifie à suffisance qu'il existe des indices sérieux de faits liés à la traite des êtres humains au sens de l'article 134quinquies de la Nouvelle loi communale.

Le premier moyen n'est, *prima facie*, pas sérieux.

VII. Second moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un second moyen, à titre subsidiaire, « de la violation de l'article 134quinquies, alinéa 4, de la Nouvelle loi communale telle qu'applicable en Région de Bruxelles-capitale et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation », en ce que l'arrêté attaqué estime que la fermeture pour un délai de six mois est proportionnée.

Elle estime que dès lors qu'après son audition, la juge d'instruction a autorisé la levée des scellés et la reprise des activités dans le commerce le 27 juin 2024, la partie adverse ne motive pas valablement la nécessité de fermer le salon pour le délai maximal de six mois. Elle fait reproche de ne pas avoir au préalable adopté des mesures intermédiaires telles qu'une fermeture de moins longue durée.

VII.2. Examen

Quant au choix de la durée maximale de fermeture de six mois, la décision attaquée est motivée comme suit :

- « Qu'il convient de rappeler que le Bourgmestre ne recherche pas des preuves mais des indices sérieux de traite d'êtres humains ;
Considérant que le fait que l'établissement ait été rouvert après la fermeture judiciaire n'est pas pertinent dès lors que les procédures judiciaire et administrative sont distinctes, les décisions ne sont pas prises sur les mêmes bases légales ni par la même autorité et que ces mesures poursuivent des objectifs différents ;
Considérant qu'il y a effectivement lieu de tenir compte de la situation financière des personnes concernées, mais qu'il convient de constater qu'il est probable que des faits de traite des êtres humains soient avérés, ce qui est particulièrement grave, et qu'il est dès lors à tout prix nécessaire de mettre fin à cette situation au sein de l'établissement ; que la mesure de fermeture, certes grave, est dès lors proportionnelle au vu des indices sérieux présentés ;
Considérant qu'il existe suffisamment d'indices que dans le lieu concerné, des faits pénaux de traite d'êtres humains ont lieu, comme repris dans l'article 443quinquies du Code pénal et plus particulièrement le caractère durable de ces faits ;
Considérant la nécessité de prendre des mesures, non seulement judiciaires, mais également administratives, afin de fermer le lieu concerné pour éviter la répétition des infractions pénales et de prévenir les nuisances causées par ces faits ;
Considérant qu'à ce jour, il n'est pas suffisamment démontré par l'intéressée que les faits se déroulant dans le salon de manucure précité ont cessé ou que les constatations reprises ci-dessus ne sont plus d'actualité ;
Que la mesure sera en outre réévaluée si de nouveaux éléments pertinents devaient être portés à la connaissance du Bourgmestre ;
Qu'une fermeture du salon de manucure [...] est donc nécessaire afin d'assurer la cessation des faits qui font l'objet de l'enquête judiciaire et qui sont soupçonnés constituer de la traite d'êtres humains ;
Considérant que, compte tenu de la gravité et de la durée des infractions, une fermeture du salon de manucure, sis [...], pour une période de 6 mois est proportionnée et appropriée ».

La durée de la fermeture à prononcer dans le cadre de l'article 134quinquies de la Nouvelle loi communale relève de l'appréciation que l'autorité porte en opportunité et il n'appartient pas au Conseil d'État de la sanctionner sauf erreur manifeste. L'erreur manifeste d'appréciation que le Conseil d'État peut censurer est celle qui, dans les circonstances concrètes, est inadmissible pour tout homme raisonnable, l'erreur qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise.

Il ressort de l'examen du premier moyen que la partie adverse a pu considérer sans violer les dispositions visées que les différents éléments qu'elle cite lui permettent de conclure qu'il existe des indices sérieux de faits liés à la traite des êtres humains au sens de l'article 134quinquies de la Nouvelle loi communale se déroulant dans le salon de manucure exploité par la partie requérante. Partant, elle ne commet pas d'erreur manifeste d'appréciation en estimant qu'une fermeture de six mois se justifie compte tenu de la gravité de ces faits et de leur durée afin de s'assurer qu'ils ne puissent plus se produire dans cet établissement jusqu'à tout le moins la fin de l'enquête judiciaire. La circonstance que le juge d'instruction a autorisé la levée des scellés sur le commerce le 27 juin 2024 ne peut suffire à établir que l'instruction du dossier judiciaire ne porte plus sur celui-ci, d'autant que l'actualité des constats relatés dans le rapport de police du 4 juillet 2024 a été confirmée à la partie adverse par ce même juge d'instruction à la fin de juillet 2024.

Le second moyen n'est pas sérieux *prima facie*.

VIII. Conclusion

L'une des conditions requises par l'article 17, §§ 1^{er} et 4 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 fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

IX. Confidentialité des pièces

Dans sa note d'observations, la partie adverse demande la confidentialité des pièces suivantes :

- « • Pièce n° 3 : Rapport de police du 3 septembre 2024 + Photographies : cette pièce contient des informations complémentaires qui ne doivent pas aboutir entre les mains du Requérant afin de préserver l'enquête judiciaire en cours ;
- Pièce n° 4 : Rapport administratif particulier de la PJF du 4 juillet 2024 : ce rapport a été rédigé et transmis confidentiellement au Bourgmestre. Il convient d'en maintenir la confidentialité ;
- Pièce n° 6 : Echanges entre la partie adverse et le Juge d'instruction en juillet 2024 : ces échanges contiennent également des informations confidentielles en lien avec l'enquête judiciaire qui ne peuvent être communiquées afin de préserver le cours de celle-ci ;
- Pièce n° 13 : Courriel de la PJF du 19 juillet 2024 au Bourgmestre : cette pièce contient également certaines informations confidentielles dont la divulgation n'est pas utile à ce stade-ci de la procédure ».

Elle ajoute que, de manière générale, « la présente procédure ne doit pas aboutir à permettre à la requérante d'obtenir des informations supplémentaires qui pourraient mettre en péril l'enquête judiciaire ».

Dès lors que les éléments contenus dans ces pièces nécessaires à l'exercice des droits de la défense de la partie requérante ont été portés à la connaissance de celle-ci par la note d'observations de la partie adverse et ont fait l'objet d'une vérification par le Conseil d'État, il y a lieu, à ce stade de la procédure, de maintenir la confidentialité des pièces concernées.

X. Dépersonnalisation

Dans sa requête, la partie requérante sollicite « au nom du respect de sa vie privée et professionnelle, que son identité ne soit pas mentionnée lors de la publication de l'arrêt à intervenir ».

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.

XI. Dépens et indemnité de procédure

Dans la mesure où la demande de suspension introduite selon la procédure d'extrême urgence n'est pas accompagnée d'une requête en annulation, les dépens doivent être liquidés dans le présent arrêt.

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

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

Article 4.

La confidentialité des pièces 3, 4, 6 et 13 du dossier administratif est maintenue.

Article 5.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 septembre 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly