

Le droit et le contentieux administratifs face à la prostitution

David RENDERS

Professeur à l'Université catholique de Louvain
Avocat au barreau de Bruxelles

Aurore PERCY

Assistante à l'Université catholique de Louvain
Avocate au barreau de Bruxelles

Esther ROMBAUX

Assistante à l'Université catholique de Louvain
Avocate au barreau du Brabant wallon

1. La prostitution est un phénomène qui préoccupe l'autorité administrative, en particulier la commune. Celle-ci s'y emploie par deux voies spécifiques : la mise en œuvre de son pouvoir de police, d'une part (I) ; celle de son pouvoir fiscal, de l'autre (II).

La circonstance que l'autorité administrative en général et la commune en particulier appréhende la prostitution en adoptant des mesures tantôt de police, tantôt fiscales a conduit le Conseil d'État à être saisi de recours et à devoir trancher certaines questions que posait, au contentieux de l'excès de pouvoir, le phénomène prostitutionnel (III).

C'est de cette triple réalité juridique que les lignes qui suivent cherchent à rendre compte, pour conclure sur le point de savoir si le droit et le contentieux administratifs offrent, à la prostitution, des réponses adéquates.

I. Le pouvoir de police administrative de la commune en matière de prostitution

2. L'examen du pouvoir de police administrative de la commune en matière de prostitution impose que l'on examine, tour à tour, les fondements de l'intervention (A), puis les manifestations de l'intervention (B).

A. Les fondements de l'intervention

3. S'agissant d'assurer la police administrative en matière de prostitution, les fondements de l'intervention de la commune sont multiples.

Ce sont la Convention internationale du 21 mars 1950 (1) ainsi que les articles 121 (2), 134^{ter} (3), 134^{quater} (4), 134^{quinquies} (5), 134^{sexies} (6) et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale (en abrégé : N.L.C.) (7).

1. La Convention internationale du 21 mars 1950

4. La Convention des Nations Unies du 21 mars 1950 « pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui »¹ dispose, en son article 6, que :

« Chacune des Parties à la présente Convention convient de prendre toutes les mesures nécessaires pour abroger ou abolir toute loi, tout règlement et toute pratique administrative selon lesquels les personnes qui se livrent ou sont soupçonnées de se livrer à la prostitution doivent se faire inscrire sur des registres spéciaux, posséder des papiers spéciaux, ou se conformer à des conditions exceptionnelles de surveillance ou de déclaration. »

En son article 17, la même Convention prévoit que :

« Les Parties à la présente Convention conviennent, en ce qui concerne l'immigration et l'émigration, de prendre ou de maintenir en vigueur, dans les limites de leurs obligations définies par la présente Convention, les mesures destinées à combattre la traite des personnes de l'un ou de l'autre sexe aux fins de prostitution.

Elles s'engagent notamment :

- 1) À promulguer les règlements nécessaires pour la protection des immigrants ou émigrants, en particulier des femmes et des enfants, tant aux lieux d'arrivée et de départ qu'en cours de route ;
- 2) À prendre des dispositions pour organiser une propagande appropriée qui mette le public en garde contre les dangers de cette traite ;
- 3) À prendre les mesures appropriées pour qu'une surveillance soit exercée dans les gares, les aéroports, les ports maritimes, en cours de voyage et dans les lieux publics, en vue d'empêcher la traite internationale des êtres humains aux fins de prostitution ;

¹ Approuvée par la loi du 6 mai 1965 « portant approbation de la Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, et le Protocole de clôture, signés à New York, le 21 mars 1950 », M.B., 13 août 1965, p. 9581.

4) À prendre les mesures appropriées pour que les autorités compétentes soient prévenues de l'arrivée de personnes qui paraissent manifestement coupables, complices ou victimes de cette traite.»

5. La Convention rappelle, dans son préambule, que «la prostitution et le mal qui l'accompagne, à savoir la traite des êtres humains en vue de la prostitution, sont incompatibles avec la dignité et la valeur de la personne humaine et mettent en danger le bien-être de l'individu, de la famille et de la communauté».

Elle peut inspirer les communes dans l'adoption de mesures tendant à lutter contre la traite des êtres humains. L'article 17 est, cependant, parfois cité à tort comme fondement des décisions communales en matière de prostitution : lorsque ces décisions ne visent pas spécifiquement qu'elles entendent lutter contre la traite des êtres humains, qui est l'objet de la Convention².

6. La question se pose de savoir si la Convention se voit, en tout ou en partie, reconnaître un effet direct, autrement dit s'il est permis au justiciable, pour faire respecter ses droits, d'invoquer la violation de cette Convention devant une juridiction belge.

Saisi d'un recours en annulation dirigé contre un règlement de police, dans lequel divers moyens étaient pris de la violation de la Convention en cause, le Conseil d'État a considéré que, même s'il laissait une certaine latitude aux autorités publiques pour apprécier les mesures à adopter, l'article 6 du texte avait, bel et bien, un effet direct, puisqu'il énumère, en termes suffisamment précis, les pratiques que la Belgique s'est engagée à réprimer³.

Il s'ensuit qu'un particulier, une entreprise ou une association sont fondés à invoquer l'illégalité d'une décision administrative pour violation de l'article 6 de la Convention.

Compte tenu de son libellé et de l'absence d'obligations précises à charge de l'État belge, il n'est pas certain que l'on puisse en dire autant de l'article 17 du même texte. La question n'a, toutefois, à notre meilleure connaissance, pas été tranchée pour l'heure.

² Pour une illustration, voy. C.E., arrêt *Christian et consorts*, n° 234.644 du 3 mai 2016.

³ Voy. C.E., arrêt *Christian et consorts*, n° 234.644 du 3 mai 2016. Voy. égal. C.E., arrêt A.S.B.L. « Le centre de recherche-action et de consultation en sexo-criminologie », n° 32.945 du 4 juillet 1989, cité par P. GILLIAUX, « La réglementation administrative de la prostitution en Belgique », in X., *La prostitution : quarante ans après la Convention de New York*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 276.

2. *L'article 121 de la N.L.C.*

7. En son article 121, la Nouvelle loi communale dispose que :

«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.»

8. L'article 121 est le résultat d'une évolution normative concernant l'approche de la prostitution par les autorités communales.

À l'origine, le collège des bourgmestre et échevins se voyait confier la pleine compétence pour réglementer la prostitution.

La loi du 21 août 1948 «supprimant la réglementation officielle de la prostitution»⁴ est venue mettre un terme à cette pratique, en adoptant la disposition qui, aujourd'hui, constitue l'article 121 de la Nouvelle loi communale.

Depuis l'adoption de cette loi, le conseil communal est compétent pour réglementer la prostitution, mais uniquement sous l'angle du désordre et de l'immoralité⁵. À lire les travaux préparatoires, le législateur cherchait d'abord à combattre la prostitution *clandestine*⁶.

9. L'article 121 de la Nouvelle loi communale habilite les conseils communaux à adopter des actes de portée réglementaire.

L'autorité communale dispose, dans la mise en œuvre de cet article, d'un large pouvoir d'appréciation⁷, pourvu qu'elle s'en tienne à la moralité et à la tranquillité publiques et ne réglemente pas l'*activité* de la prostitution⁸.

10. L'autorité communale peut assortir son règlement de sanctions. L'article 121 de la Nouvelle loi communale va même jusqu'à imposer la nature de ces sanctions, à savoir des peines de police.

Est-ce à dire que seules des peines de police peuvent sanctionner les infractions à ces règlements ?

⁴ M.B., 13 septembre 1948, p. 7352.

⁵ Projet de loi supprimant la réglementation officielle de la prostitution, Discussion générale, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1947-1948, n° 77, p. 1709.

⁶ Projet de loi supprimant la réglementation officielle de la prostitution, Rapport de la Commission de la Santé publique et de la Famille, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1947-1948, n° 386, p. 7. Voy. égal. C.E., arrêt *Christian et consorts*, n° 234.644 du 3 mai 2016.

⁷ Voy. C.E., arrêt A.S.B.L. « *Espace P* » et *consorts*, n° 234.152 du 16 mars 2016.

⁸ Voy. C.E., arrêt *Christian et consorts*, n° 234.644 du 3 mai 2016 ; Cass., 28 février 1995, *Pas.*, 1995, I, p. 242 ; Cass., 9 janvier 1996, *Pas.*, 1996, I, p. 40.

Reprenant les termes de l'ancien article 119*bis* de la Nouvelle loi communale, l'article 2 de la loi du 24 juin 2013 «relative aux sanctions administratives communales»⁹ prévoit que :

«Le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance pour les mêmes infractions.»

Il découle de la combinaison des articles 119*bis* et 121 de la Nouvelle loi communale et, désormais, de l'article 2 de la loi du 24 juin 2013 que l'autorité communale ne pourrait assortir son règlement, adopté sur la base de l'article 121 de la Nouvelle loi communale, de sanctions administratives. Il est, en effet, explicitement prévu que les infractions à ces règlements sont punies de peines de police¹⁰.

A ainsi été jugée illégale la disposition d'un règlement communal, pris sur la base de l'article 121 de la Nouvelle loi communale, qui prévoyait que le non-respect de l'obligation de détenir un «certificat de conformité» était sanctionné par une mesure de fermeture administrative, au sens de l'article 119*bis*¹¹.

11. Il n'est pas exclu, en revanche, que les comportements prohibés par le règlement, et assorti des peines de police, soient susceptibles de donner lieu à des poursuites pénales sous une autre qualification.

En cas de concours idéal d'infraction, seule la peine la plus lourde sera prononcée¹².

⁹ L'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale renvoie, dans son libellé actuel, à la loi du 24 juin 2013 «relative aux sanctions administratives communales» (M.B., 1^{er} juillet 2013, p. 41293), de sorte que la règle de droit n'a pas été modifiée (voy. C.E., arrêt A.S.B.L. «Espace P» et consorts, n° 236.718 du 9 décembre 2016).

¹⁰ Voy. C.E., arrêt *Christian et consorts*, n° 234.644 du 3 mai 2016; C.E., arrêt A.S.B.L. «Espace P» et consorts, n° 234.152 du 16 mars 2016; C.E., arrêt *Rocherieux*, n° 224.395 du 24 juillet 2013.

¹¹ Voy. C.E., arrêt *Rocherieux*, n° 224.395 du 24 juillet 2013; égal. C.E., arrêt XXX, n° 236.913 du 22 décembre 2016.

¹² Voy. C.E., arrêt A.S.B.L. «Espace P» et consorts, n° 234.152 du 16 mars 2016. Dans cette espèce, il était question d'un règlement communal assorti de peines de police. Le comportement sanctionné par le règlement communal était également susceptible d'être poursuivi en vertu de l'article 380*bis* du Code pénal, qui punit «quiconque, dans un lieu public aura par paroles, gestes ou signes, provoqué une personne à la débauche». Le Conseil d'État juge ce qui suit : «la circonstance qu'une partie des comportements prohibés par le règlement attaqué puissent également justifier des poursuites, sous une autre qualification, sur base de l'article 380*bis* du Code pénal, n'empêche pas la commune d'adopter un règlement qui commine une pénalité à l'encontre des auteurs de ces comportements, étant entendu qu'en cas de concours idéal d'infraction, en vertu des principes généraux du droit et de la procédure pénale, une seule peine – la plus lourde – pourra être prononcée».

3. *L'article 134ter de la N.L.C.*

12. Inséré par une loi du 13 mai 1999 «relative aux sanctions administratives dans les communes»¹³, l'article 134ter de la Nouvelle loi communale dispose que :

«Le bourgmestre peut, dans le cas où tout retard causerait un dommage sérieux, prononcer une fermeture provisoire d'un établissement ou la suspension temporaire d'une autorisation lorsque les conditions d'exploitation de l'établissement ou de la permission ne sont pas respectées et après que le contrevenant ait fait valoir ses moyens de défense, sauf lorsque la compétence de prendre ces mesures, en cas d'extrême urgence, a été confiée à une autre autorité par une réglementation particulière.

Ces mesures cesseront immédiatement d'avoir effet si elles ne sont confirmées par le collège des bourgmestre et échevins à sa plus prochaine réunion.

Aussi bien la fermeture que la suspension ne peuvent excéder un délai de trois mois. La décision du bourgmestre est levée de droit à l'échéance de ce délai.»

13. L'article 134ter permet au bourgmestre d'adopter une mesure de police¹⁴, non de portée réglementaire, mais de portée individuelle.

L'adoption d'un arrêté de fermeture ou de suspension sur la base de l'article 134ter est subordonnée à la réunion de deux conditions : d'une part, le non-respect par l'exploitant des conditions d'exploitation ou de la permission¹⁵ ; d'autre part, une extrême urgence qui rend indispensable l'adoption d'une décision «sans retard», sous peine de causer un dommage sérieux.

L'article 134ter vise, en effet, les hypothèses dans lesquelles l'urgence est telle qu'un recours au collège des bourgmestre et échevins ne saurait avoir lieu en temps utile¹⁶. S'il vient à prendre du retard dans l'adoption de la décision, le comportement du bourgmestre suffira, du reste, à établir l'absence du caractère urgent requis pour mettre en œuvre le dispositif de l'article 134ter¹⁷.

¹³ M.B., 10 juin 1999, p. 21629.

¹⁴ S. VAN GARSE, «De administratieve politiebevoegdheid van de burgemeester», *T.B.P.*, 2001/3, p. 145. Cédric MOLITOR considère, quant à lui, que la mesure prise en application de l'article 134ter est une sanction administrative (C. MOLITOR, «La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes et les pouvoirs de police des autorités communales», *Rev. dr. comm.*, 2001/3, pp. 166-168).

¹⁵ Voy. C.E., arrêt *S.P.R.L. Horex*, n° 82.188 du 6 septembre 1999.

¹⁶ Projet de loi relatif aux sanctions administratives dans les communes, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1998-1999, n° 49-2031/1, p. 7.

¹⁷ Voy. C.E., arrêt *Boessen*, n° 199.708 du 21 janvier 2010.

14. Même si elle découlait déjà du principe *audi alteram partem*¹⁸, l'obligation de recueillir, préalablement à l'adoption de l'arrêté, les observations de l'exploitant de l'établissement figure dans l'article 134ter¹⁹.

Cette exigence doit toutefois se concilier avec la condition relative à l'urgence de la situation. Le fait pour le bourgmestre d'accorder un délai trop long aux intéressés pour faire valoir leurs observations dément le caractère urgent de la mesure et entache d'illégalité la mesure prise sur pied de l'article 134ter²⁰.

15. Le bourgmestre jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour fixer la durée de la mesure.

Il doit cependant laisser apparaître dans sa décision que la durée de la fermeture, qui ne peut excéder trois mois, présente un caractère proportionné²¹.

4. *L'article 134quater de la N.L.C.*

16. À l'instar de l'article 134ter, dont il vient d'être question, l'article 134quater de la Nouvelle loi communale a, lui aussi, été inséré par la loi du 13 mai 1999, précitée. Il dispose, pour sa part, que :

« Si l'ordre public autour d'un établissement accessible au public est troublé par des comportements survenant dans cet établissement, le bourgmestre peut décider de fermer cet établissement pour la durée qu'il détermine.

Ces mesures cesseront immédiatement d'avoir effet si elles ne sont confirmées par le collège des bourgmestre et échevins à sa plus prochaine réunion.

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

L'arrêté de fermeture pris par le bourgmestre est une mesure de police²², de portée individuelle. Cet instrument est destiné à lutter plus efficacement contre les atteintes à l'ordre public aux abords d'établissements où sont organisées des activités *légales*²³.

¹⁸ Sur le principe *audi alteram partem*, voy. not. F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, « Les droits de la défense et les actes unilatéraux de l'administration : où l'unilatéralité ne va pas sans contradiction », in P. MARTENS (dir.), *Les droits de la défense*, CUP, vol. 146, Liège, Larcier, 2014, pp. 63-135.

¹⁹ Voy. C.E., arrêt *Hoyois*, n° 93.427 du 21 février 2001.

²⁰ Voy. C.E., arrêt *Boessen*, n° 199.708 du 21 janvier 2010.

²¹ Voy. C.E., arrêt *S.P.R.L. Sivas-Li*, n° 225.590 du 26 novembre 2013.

²² Il ne s'agit pas d'une sanction administrative (voy. C.E., arrêt *Petry*, n° 206.768 du 22 juillet 2010).

²³ Voy. Projet de loi relatif aux sanctions administratives dans les communes, Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1998-1999, n° 49-2031/4, p. 4.

17. L'article 134^{quater} requiert, pour sa mise en œuvre, la réunion de trois conditions²⁴:

- des « comportements »²⁵ survenus dans un établissement accessible au public ;
- des atteintes à l'ordre public aux alentours de cet établissement ;
- et un lien de causalité entre les deux éléments qui précèdent²⁶.

18. Si les conditions d'application de l'article 134^{quater} sont réunies, le bourgmestre est tenu de se fonder sur cette disposition, en application du principe *specialia generalibus derogant*²⁷.

L'article 134^{quater} est, en effet, plus strict que les articles 133 et 135 de la Nouvelle loi communale, puisqu'il limite la durée de la fermeture à trois mois et qu'il impose la confirmation de l'arrêté par le collège communal, garantie dont l'exploitant de l'établissement ne saurait être privé.

L'on note, au passage, qu'en tant qu'il déroge au droit commun régi par les articles 133 et 135 de la Nouvelle loi communale, l'article 134^{quater} doit faire l'objet d'une interprétation restrictive²⁸.

19. Bien que le libellé de la disposition sous examen n'en fasse pas mention, le bourgmestre est tenu de respecter le principe *audi alteram partem* et doit ainsi permettre à l'exploitant de l'établissement d'exposer son point de vue.

S'il estime que l'urgence le dispense de procéder à une audition préalable, il doit l'invoquer explicitement et motiver concrètement les raisons de cette urgence²⁹.

²⁴ Voy. C.E., arrêt S.P.R.L. *Duma Night*, n° 235.311 du 30 juin 2016; C.E., arrêt S.P.R.L. *Tuttifrutti's et Marmich*, n° 230.265 du 23 février 2015; C.E. (vac.), arrêt S.P.R.L. « *L'Enjoy* », n° 224.474 du 13 août 2013. La question de savoir si le gérant de l'établissement est à considérer comme auteur ou comme victime (voy. C.E., arrêt S.P.R.L. *HC Breweries*, n° 232.012 du 30 juillet 2015) ou si son comportement est fautif (voy. C.E., arrêt S.P.R.L. « *La Pause Délice* », n° 230.152 du 10 février 2015) est sans incidence. Voy. égal. S. BRABANTS, « De bevoegdheid van de burgemeester tot sluiting van een inrichting krachtens artikel 134^{quater} Nieuwe Gemeentewet », *T. Gem.*, 2010/1, pp. 67-71.

²⁵ Même si ce « comportement » est licite (voy. C.E., arrêt *Fongang Fongang*, n° 195.527 du 7 août 2009). Il est à noter que, selon le Conseil d'État, le mode d'exploitation de l'établissement n'est pas un « comportement » au sens de l'article 134^{quater} (voy. C.E., arrêt S.A. *Triomphe*, n° 178.292 du 7 janvier 2008).

²⁶ L'article 134^{quater} ne requiert pas que le « comportement » survenu à l'intérieur de l'établissement soit la cause exclusive des troubles à l'ordre public (voy. C.E., arrêt *Bapari*, n° 205.701 du 24 juin 2010).

²⁷ Voy. C.E., arrêt S.P.R.L.-S. *ENG*, n° 234.505 du 25 avril 2016; C.E., arrêt S.P.R.L. *Duma Night*, n° 235.311 du 30 juin 2016; C.E., arrêt S.P.R.L. *MDJ*, n° 233.490 du 15 janvier 2016; C.E., arrêt S.P.R.L. *Dylan*, n° 232.826 du 6 novembre 2015; C.E., arrêt S.P.R.L. *Diamond Touch*, n° 227.340 du 9 mai 2014.

²⁸ Dès lors que l'article prévoit la fermeture totale de l'établissement, le bourgmestre ne pourrait se fonder sur cette disposition pour adopter une mesure de limitation des heures d'ouverture (voy. C.E., arrêt S.P.R.L. *Duma Night*, n° 235.311 du 30 juin 2016; C.E., arrêt S.P.R.L. *Karnak*, n° 230.801 du 8 avril 2015), même si l'exploitation de l'établissement est impossible en se limitant aux heures non visées par l'arrêté (voy. C.E., arrêt S.P.R.L. *MDJ*, n° 233.490 du 15 janvier 2016).

²⁹ Voy. C.E., arrêt S.P.R.L. *Tuttifrutti's et Marmich*, n° 230.265 du 23 février 2015.

20. Le bourgmestre jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer la durée de la fermeture qu'il ordonne, pour autant que celle-ci n'excède pas une durée de trois mois.

Le Conseil d'État se limite à censurer les erreurs manifestes d'appréciation et la disproportion manifeste entre la mesure et le but poursuivi³⁰.

5. *L'article 134quinquies de la N.L.C.*

21. L'article 134quinquies de la Nouvelle loi communale est plus récent que ceux auxquels il succède, puisqu'il a été inséré par une loi du 1^{er} juillet 2011³¹.

Il dispose que :

«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.»

22. L'article 134quinquies a été inséré dans la Nouvelle loi communale en raison de «la spécificité du phénomène de la traite des êtres humains et du caractère trop restrictif des situations visées à l'article 134quater de la Nouvelle loi communale»³².

Il vise ainsi à mettre un instrument spécifique, de portée individuelle, à la disposition du bourgmestre.

³⁰ Voy. C.E., arrêt S.P.R.L. *Diamond Touch*, n° 227.340 du 9 mai 2014; C.E., arrêt B.V.B.A. *Buka* 2000, n° 227.421 du 15 mai 2014; C.E., arrêt S.P.R.L. *HC Breweries*, n° 232.012 du 30 juillet 2015.

³¹ Loi du 1^{er} juillet 2011 «insérant un article 134quinquies dans la Nouvelle loi communale, relatif aux compétences de police du bourgmestre dans le cadre de la lutte contre les réseaux de traite et de trafic des êtres humains», M.B., 28 décembre 2012, p. 88338.

³² Proposition de loi insérant un article 134quinquies dans la Nouvelle loi communale, relatif aux compétences de police du bourgmestre dans le cadre de la lutte contre les réseaux de traite d'êtres humains déposée par Madame Vanessa MATZ, Développements, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2010-2011, n° 5-455/1, p. 1.

23. Les travaux préparatoires à l'adoption de la loi du 1^{er} juillet 2011 rappellent que les « faits de traite des êtres humains » comprennent les faits suivants : l'exploitation sexuelle, l'exploitation dans des conditions de travail contraires à la dignité humaine, l'exploitation de la mendicité, le commerce d'organes et le fait de faire commettre à une personne une infraction contre son gré³³.

Le trafic d'êtres humains se caractérise, quant à lui, par l'assistance fournie, dans un but lucratif, à une personne qui n'est pas ressortissante de l'Union européenne, afin que cette dernière puisse entrer sur le territoire d'un État membre, y séjourner ou le traverser de manière illégale³⁴.

24. Formellement, l'article 134^{quinquies} n'exige pas de lien avec le maintien de l'ordre public³⁵.

Il faut – mais il suffit – que des indices sérieux existent quant à des faits de traite des êtres humains ou de trafic d'êtres humains.

25. L'article 134^{quinquies} prévoit une concertation préalable avec les autorités judiciaires, afin d'éviter que l'action du bourgmestre n'interfère avec une enquête menée par le ministère public ou le juge d'instruction³⁶.

L'article 134^{quinquies} prévoit, par ailleurs, que la décision du bourgmestre doit être portée à la connaissance du conseil communal³⁷.

Enfin, s'agissant d'une mesure préventive³⁸, la durée de la fermeture est limitée à six mois. À l'échéance de ce délai, la décision du bourgmestre est levée.

26. Le Conseil d'État exerce un contrôle de légalité sur la décision du bourgmestre, en s'assurant notamment que les faits à la base de la décision de ferme-

³³ L'infraction de traite des êtres humains, au sens de l'article 433^{quinquies} du Code pénal, suppose un élément matériel, mais également un élément moral. Les actes doivent avoir été commis en vue de réaliser l'un des buts énumérés par l'article (voy. D. VAN DAELE, « De gemeentelijke aanpak van mensenhandel en mensensmokkel: een analyse van het nieuwe artikel 134^{quinquies} van de Nieuwe Gemeentewet », *N.C.*, 2013/4, pp. 289 et s.).

³⁴ Proposition de loi insérant un article 134^{quinquies} dans la Nouvelle loi communale, relatif aux compétences de police du bourgmestre dans le cadre de la lutte contre les réseaux de traite d'êtres humains, Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2010-2011, n° 5-445/3, p. 2.

³⁵ D. VAN DAELE, *op. cit.*, p. 289.

³⁶ Proposition de loi insérant un article 134^{quinquies} dans la Nouvelle loi communale, relatif aux compétences de police du bourgmestre dans le cadre de la lutte contre les réseaux de traite d'êtres humains, Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2010-2011, n° 5-445/3, p. 6.

³⁷ La proposition de loi exigeait, pourtant, une confirmation de la décision du bourgmestre par le collège communal (Proposition de loi insérant un article 134^{quinquies} dans la Nouvelle loi communale, relatif aux compétences de police du bourgmestre dans le cadre de la lutte contre les réseaux de traite d'êtres humains déposée par Madame Vanessa MATZ, Développements, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2010-2011, n° 5-455/1, p. 3).

³⁸ Proposition de loi insérant un article 134^{quinquies} dans la Nouvelle loi communale, relatif aux compétences de police du bourgmestre dans le cadre de la lutte contre les réseaux de traite d'êtres humains déposée par Madame Vanessa MATZ, Développements, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2010-2011, n° 5-455/1, p. 2.

ture entrent dans la définition de « traite des êtres humains » ou de « trafic d'êtres humains »³⁹, que la durée de la fermeture est proportionnée⁴⁰ et que l'audition préalable a été effective⁴¹.

6. *L'article 134sexies de la N.L.C.*

27. La loi du 24 juin 2013⁴² est venue élargir le panel des instruments dont dispose le bourgmestre pour appréhender les troubles à l'ordre public. L'article 134sexies de la Nouvelle loi communale précise, en son paragraphe 1^{er}, que :

« Le bourgmestre peut, en cas de trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs, ou en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal commises dans un même lieu ou à l'occasion d'événements semblables, et impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité, décider d'une interdiction temporaire de lieu d'un mois, renouvelable deux fois, à l'égard du ou des auteurs de ces comportements. »⁴³

28. L'interdiction temporaire de lieu est définie comme « l'interdiction de pénétrer dans un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés accessibles au public, situés au sein d'une commune, sans jamais pouvoir en couvrir l'ensemble du territoire »⁴⁴.

Quant au lieu public, il est défini comme « tout lieu situé dans la commune qui n'est pas uniquement accessible au gestionnaire du lieu, à celui qui y travaille ou à ceux qui y sont invités à titre individuel, à l'exception du domicile, du lieu de travail ou de l'établissement scolaire ou de formation du contrevenant »⁴⁵.

29. La mesure, de portée individuelle, doit être motivée par des nuisances liées à l'ordre public.

Elle nécessite une audition préalable de l'intéressé et doit être confirmée par le collège communal lors de sa plus prochaine réunion⁴⁶.

Sauf si les nécessités de maintien de l'ordre s'y opposent, la mesure doit être précédée d'un avertissement écrit⁴⁷.

³⁹ Voy. C.E., arrêt *Memetoglou*, n° 231.621 du 16 juin 2015.

⁴⁰ Voy. C.E., arrêt *B.V.B.A. Valk*, n° 234.755 du 17 mai 2016.

⁴¹ Voy. C.E., arrêt *B.V.B.A. Saskia*, n° 230.036 du 30 janvier 2015.

⁴² Loi du 24 juin 2013 « relative aux sanctions administratives communales », *M.B.*, 1^{er} juillet 2013, p. 41293. Voy. R. ANDERSEN, « La loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales », *Rev. dr. comm.*, 2014/3, pp. 2-9.

⁴³ Voy. P. DE HERT et T. DE SCHEPPER, « De nieuwe bevoegdheid van de burgemeester tot het opleggen van een tijdelijk plaatsverbod. Artikel 134sexies Nieuwe Gemeentewet ingevoegd door de Wet van 24 juni 2013: context, samenspel en eerste rechtspraak », *C.D.P.K.*, 2016/2, pp. 189-217.

⁴⁴ Art. 134sexies, § 2, de la Nouvelle loi communale.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Art. 134sexies, § 3, de la Nouvelle loi communale.

⁴⁷ Art. 134sexies, § 4, de la Nouvelle loi communale.

30. Le non-respect de l'interdiction de lieu est puni par une sanction administrative communale⁴⁸.

31. La Cour constitutionnelle a été amenée à examiner la constitutionnalité de l'interdiction de lieu consacrée par l'article 134^{sexies} de la Nouvelle loi communale.

Après avoir confirmé qu'il ne s'agissait pas d'une sanction pénale au sens de l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁴⁹, la Cour juge que les conditions dans lesquelles l'interdiction de lieu peut être adoptée sont décrites avec suffisamment de précision⁵⁰. L'article 134^{sexies} n'est, en conséquence, à son estime, pas entaché d'inconstitutionnalité.

7. L'article 135, § 2, 2^o et 7^o, de la N.L.C.

32. Après avoir rappelé que les communes doivent veiller à 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, l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale énonce, au titre des objets de police :

« 2^o le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues ; le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des habitants »⁵¹ ;

« 7^o la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme d'incivilités »⁵².

33. Sur la base de l'article 135, § 2, la commune est habilitée à adopter des arrêtés et des ordonnances de police. Les arrêtés, mesures individuelles, relèvent de la compétence du bourgmestre, en vertu de l'article 133, alinéa 2, de la loi⁵³. Les ordonnances de police, de portée réglementaire, sont adoptées par le conseil communal, conformément à l'article 119 de la Nouvelle loi communale.

Le Conseil d'État rappelle, à cet égard, qu'en matière de police administrative, l'action réglementaire n'est pas subsidiaire par rapport à l'adoption de mesures

⁴⁸ Art. 134^{sexies}, § 5, de la Nouvelle loi communale.

⁴⁹ C.C., 23 avril 2015, n° 44/2015, considérants B.57.1 et s.
Ibid.

⁵⁰ Art. 135, § 2, 2^o, de la Nouvelle loi communale.

⁵² Art. 135, § 2, 7^o, de la Nouvelle loi communale.

⁵³ Voy. L. VANSNICK, « L'exercice des pouvoirs de police du bourgmestre en cas d'atteinte à l'ordre public en voirie », *Rev. dr. comm.*, 2012/1, p. 19 ; C.E., arrêt *Lebrun*, n° 233.281 du 17 décembre 2015. En vertu de l'article 134 de la Nouvelle loi communale, et à titre exceptionnel, le bourgmestre est investi de la compétence d'adopter des ordonnances de police « [e]n cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants ».

individuelles. En d'autres termes, aucun principe de droit n'impose à l'autorité de privilégier l'adoption d'une mesure individuelle, si la protection de l'ordre public justifie une mesure générale⁵⁴.

34. L'article 135 concerne le seul ordre public matériel, à l'exclusion de l'ordre public moral⁵⁵. Ainsi, par exemple, une mesure prise en vue d'appréhender la consommation d'alcool chez les jeunes ne pourra pas trouver de fondement dans l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale⁵⁶. Si, par contre, le même comportement est réprimé en vue de protéger le repos des habitants, l'article 135, § 2, trouve à s'appliquer⁵⁷.

La mesure doit nécessairement trouver sa justification dans l'une des composantes de l'ordre public, à savoir la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publiques. La loi du 24 juin 2013, déjà citée, est venue remplacer, dans l'article 135, § 2, 7°, la notion de «dérangement public» par la notion d'«incivilités». Cette notion d'«incivilités» ne semble pas s'écarter du triptyque sécurité-salubrité-tranquillité publiques, mais se distingue par le fait qu'elle vise à sanctionner des manquements considérés comme mineurs⁵⁸.

La compétence des autorités communales s'étend aux lieux privés lorsque s'y sont produits des troubles à l'ordre public⁵⁹ ou lorsqu'il existe un «risque certain et imminent d'atteinte à l'ordre public»⁶⁰. Un sentiment d'insécurité exprimé par une partie de la population ne suffit pas : des éléments objectifs doivent étayer les risques pour l'ordre public matériel⁶¹.

Qu'elle revête une portée individuelle ou réglementaire, la mesure de police doit répondre à l'exigence de proportionnalité⁶². Les mesures individuelles prises sur pied de l'article 135, § 2, sont des mesures graves. L'autorité est donc tenue, sauf urgence, de respecter le principe *audi alteram partem*⁶³.

B. Les manifestations de l'intervention

35. Les communes ont, dans des circonstances diverses, fait usage des instruments à leur disposition pour appréhender des comportements liés à la prostitution.

⁵⁴ Voy. C.E., arrêt S.P.R.L. *La Crisneenne*, n° 231.394 du 1^{er} juin 2015.

⁵⁵ Voy. C.E., arrêt B.V.B.A. *Belgium Business Company*, n° 202.037 du 18 mars 2010.

⁵⁶ Voy. C.E., arrêt B.V.B.A. *Belgium Business Company*, n° 181.416 du 20 mars 2008 ; C.E., arrêt B.V.B.A. *L&S Vending*, n° 166.573 du 11 janvier 2007.

⁵⁷ Voy. Cass., 4 mars 1998, *Arr. Cass.*, 1998, p. 264.

⁵⁸ Voy. D. DÉOM et C. MOLITOR, « Les pouvoirs de police générale des communes appliqués aux immeubles bâtis », *Rev. dr. comm.*, 2013/3, p. 7.

⁵⁹ Voy. C.E., arrêt *Cremer*, n° 231.808 du 30 juin 2015.

⁶⁰ Voy. C.E., arrêt S.P.R.L. « *Librairie du Pot d'Or* », n° 233.314 du 18 décembre 2015.

⁶¹ Voy. C.E., arrêt *Pietquin*, n° 229.729 du 6 janvier 2015.

⁶² Voy. C.E., arrêt S.P.R.L. *La Crisneenne*, n° 231.394 du 1^{er} juin 2015.

⁶³ Voy. C.E., arrêt *Blanche*, n° 233.613 du 26 janvier 2016.

Sans prétendre à l'exhaustivité, l'on présente certaines des mesures adoptées et la façon dont elles ont été abordées par la jurisprudence. Il s'agit, dans l'ordre, de la fermeture d'établissement (1), de la lutte contre la prostitution dans certains endroits (2), de la répression du racolage et des comportements incivils aux abords des lieux de prostitution (3), des zones de concentration de la prostitution (4) et des autorisations d'exploitation (5).

1. La fermeture d'établissement

36. Les communes disposent, tout d'abord, de la faculté d'ordonner, par voie de mesures individuelles, la fermeture d'un établissement.

Dans la jurisprudence, l'on trouve quelques décisions relatives à des fermetures temporaires d'établissements abritant une activité de prostitution, prises tantôt sur la base de l'article 134^{quater} de la Nouvelle loi communale, tantôt sur la base de l'article 134^{quinquies} de cette loi.

37. Dans des affaires ayant donné lieu aux arrêts *Van Trappen* et *S.P.R.L. Lyad*, le Conseil d'État s'est penché sur la légalité d'arrêtés de fermeture d'un hôtel, pris sur la base de l'article 134^{quater} de la Nouvelle loi communale. L'ordre public se trouvait perturbé par des activités de prostitution, aux abords d'établissements hôteliers. Le contrôle opéré par le Conseil d'État a porté sur le respect des conditions d'application de cet article, sur le respect du principe d'audition préalable et sur la compatibilité de la mesure avec la liberté de commerce.

S'agissant des conditions d'application de la disposition en cause, le Conseil d'État relève que l'article 134^{quater} ne requiert pas que les comportements ou activités qui se déroulent à l'intérieur d'un établissement *se poursuivent* à l'extérieur de celui-ci. Il suffit que l'atteinte à l'ordre public, qui se déroule à l'extérieur du bâtiment, présente un lien avec les comportements et activités situés à l'intérieur⁶⁴.

S'est également posée la question de savoir si l'hôtel était un « établissement accessible au public », au sens de l'article 134^{quater}. Le Conseil d'État relève, à cet égard, que l'obligation de sonner et de régler, par avance, le prix de la chambre ne dénie pas à un hôtel la qualité d'établissement accessible au public⁶⁵.

La perturbation de l'ordre public tenait, en l'espèce, au fait que la présence de prostituées dans le quartier augmentait fortement l'affluence et, par conséquent, augmentait la densité de circulation, ce qui était incommode pour le voisinage sur le plan de la sécurité et de la tranquillité.

Le lien entre l'exploitation de l'hôtel et les troubles à l'ordre public est, en l'espèce, considéré comme établi, dès lors que les prostituées présentes dans le

⁶⁴ C.E., arrêt *Van Trappen*, n° 85.022 du 1^{er} février 2000.

⁶⁵ *Ibid.*

quartier se rendaient avec leurs clients dans l'hôtel en question. Le lien de causalité entre l'exploitation de l'établissement, la présence des prostituées dans le quartier et la perturbation à l'ordre public est ainsi démontré⁶⁶.

38. Dans l'une des affaires, l'obligation d'audition préalable a été méconnue. En l'espèce, aucune convocation écrite n'avait été adressée au gérant de l'établissement.

À défaut de convocation écrite, il n'est pas établi que le gérant avait connaissance, avant l'audition, des griefs liés à l'exploitation de son établissement, de l'état de la procédure de fermeture et de la portée de la mesure envisagée. Le gérant n'a, dans ces circonstances, pas pu faire valoir efficacement ses observations⁶⁷.

39. La violation de la liberté de commerce par la mesure de fermeture a, par ailleurs, été invoquée. Le Conseil d'État juge, sur cette question, que le maintien de l'ordre public prime les libertés individuelles, parmi lesquelles la liberté de commerce⁶⁸.

La juridiction administrative se penche, également, sur la proportionnalité de la mesure, sans manquer de rappeler que son contrôle reste, à cet égard, marginal. Elle juge, notamment, que la circonstance que d'autres mesures sont possibles pour atteindre le but visé par la mesure n'entraîne pas *ipso facto* le caractère disproportionné de la mesure⁶⁹.

40. À côté de l'article 134^{quater}, l'article 134^{quinquies} a, lui aussi, servi de fondement à une mesure de fermeture d'établissement. Dans un arrêt *S.P.R.L. Valk* du 17 mai 2016⁷⁰, le Conseil d'État a été amené à connaître d'un recours contre une telle décision. Il a contrôlé le respect du principe de l'audition préalable, la motivation de la décision et la proportionnalité de celle-ci au regard des faits.

En l'espèce, le bourgmestre avait, comme le prévoit l'article 134^{quinquies}, pris contact avec les autorités judiciaires pour s'assurer qu'une mesure administrative n'interférerait pas avec une enquête en cours.

Dans le recours en annulation introduit contre la décision de fermeture, il était reproché au bourgmestre de ne pas avoir mis l'ensemble du dossier répressif à la disposition du gérant de l'établissement. Le Conseil d'État a estimé que le bourgmestre n'était pas tenu de transmettre, au destinataire de la mesure de fermeture, l'intégralité du dossier répressif. En d'autres termes, il lui est permis

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ C.E., arrêt *S.P.R.L. Lyad*, n° 164.031 du 24 octobre 2006.

⁶⁸ C.E., arrêt *Van Trappen*, n° 85.022 du 1^{er} février 2000.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ C.E., arrêt *B.V.B.A. Valk*, n° 234.755 du 17 mai 2016; voy. égal. C.E., arrêt *Anaba*, n° 237.025 du 12 janvier 2017.

d'extraire de ce dossier les documents établissant un trafic de femmes nigérianes dans l'établissement. Même si le dossier répressif n'a pas été communiqué dans son intégralité, le respect du principe d'audition préalable a, pour la juridiction, été garanti.

Toujours selon la juridiction, la motivation de la décision n'était, en l'espèce, pas davantage viciée, dès lors que les indices sérieux de la traite ou d'un trafic d'êtres humains étaient longuement exposés, et de manière détaillée.

Enfin, la fermeture avait été prononcée pour une durée de trois mois. L'autorité avait justifié cette durée par le fait que, compte tenu de la gravité et de la fréquence des faits, la fermeture devait être assez longue pour que le trafic d'êtres humains prenne fin. Il s'agissait de décourager les personnes impliquées de fréquenter l'établissement et de laisser le temps au tenancier et au propriétaire des lieux de prendre les mesures utiles pour empêcher le trafic. Eu égard à ces motifs, la décision de fermer l'établissement pour une durée de trois mois a encore été considérée comme proportionnée.

2. La lutte contre la prostitution dans certains endroits

41. L'appréhension de la prostitution par une commune peut porter l'interdiction d'exercer cette profession sur une partie du territoire communal. La commune agit alors, nécessairement, par voie réglementaire.

C'est précisément la direction prise par la ville de Bruxelles concernant la prostitution de rue dans le quartier Alhambra. Après avoir constaté que la qualité de vie s'était détériorée dans ce quartier et que cette détérioration était en grande partie liée au développement et à l'augmentation de la prostitution, la ville de Bruxelles a adopté un règlement visant à interdire la présence de prostituées de rue. Le règlement se fonde sur les articles 117, 119, 119*bis*, 121, 133 et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale.

Le règlement porte non seulement une interdiction de racolage mais, également, l'interdiction d'utiliser ou de s'apprêter à utiliser les services à connotation sexuelle proposés sur l'espace public dans le périmètre visé⁷¹. Cela revient, en pratique, à rendre impossible l'activité de prostitution de rue.

42. Dans le recours introduit contre ce règlement, les violations du droit à la dignité humaine, du droit à l'exercice d'un travail dans des conditions décentes et du droit à l'émancipation sociale étaient invoquées.

Le Conseil d'État rappelle, à cet égard, que les libertés fondamentales peuvent faire l'objet de restrictions, à condition qu'elles soient objectivement et raisonnablement justifiées et qu'elles ne soient pas disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi. En outre, «les autorités publiques, et particulièrement

⁷¹ C.E., arrêt A.S.B.L. «Espace P» et consorts, n° 222.075 du 15 janvier 2013.

communales, disposent d'un large pouvoir d'apprécier pour décider, en opportunité, si certains comportements sont à prohiber en vue de sauvegarder la tranquillité et la moralité publique dans la mesure où les articles 121 et 135 de la Nouvelle loi communale leur imposent d'y veiller⁷².

Le Conseil d'État constate ensuite que, dans le cas d'espèce, l'interdiction se limite à un quartier déterminé, et que les perturbations à la tranquillité publique sont établies par de nombreux constats de police. Il relève, quant à la proportionnalité de la mesure, que la circonstance que d'autres mesures étaient envisageables, telles des poursuites pénales, n'implique pas que le règlement soit disproportionné.

Sur le plan des restrictions portées aux libertés individuelles, ainsi que sur les plans de la motivation matérielle et de la proportionnalité, le Conseil d'État n'a, dès lors, pas relevé d'illégalité dans le règlement attaqué⁷³.

43. Un autre écueil vient cependant à se présenter qui, lui, entache d'illégalité le règlement de la ville de Bruxelles. Celui-ci énumère, en son article 3, les sanctions qui punissent les comportements adoptés en violation de ses dispositions. En l'occurrence, il s'agit d'amendes administratives, d'un montant maximal de 250 euros.

Ainsi qu'on a toutefois pu le relever, l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale, applicable lors de l'adoption de l'acte attaqué⁷⁴, interdit aux communes d'assortir leur règlement d'une peine ou d'une sanction administrative lorsque la loi prévoit déjà une telle peine ou une telle sanction. Dès lors que l'article 121 de la Nouvelle loi communale prévoit que les infractions aux règlements communaux pris sur son fondement sont punies par des peines de police, le règlement de la ville de Bruxelles ne pouvait être assorti de sanctions administratives.

Même si le règlement n'a pas uniquement été adopté sur la base de l'article 121 de la Nouvelle loi communale, le Conseil d'État prononce l'annulation pure et simple de l'article 3 contenant le régime des amendes administratives. Une annulation de la disposition «en tant» qu'elle s'appliquait à certaines situations aurait, à son estime, généré une insécurité juridique⁷⁵.

⁷² C.E., arrêt A.S.B.L. «Espace P» et consorts, n° 234.152 du 16 mars 2016.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Cette disposition figure, désormais, à l'article 2 de la loi du 24 juin 2013 «relative aux sanctions administratives communales».

⁷⁵ C.E., arrêt A.S.B.L. «Espace P» et consorts, n° 234.152 du 16 mars 2016.

3. La répression du racolage et des comportements incivils aux abords des lieux de prostitution

44. En vue d'assurer la moralité et la tranquillité publiques, au sens de l'article 121 de la Nouvelle loi communale, une commune peut prendre des mesures en vue d'interdire les actes de racolage⁷⁶.

C'est en ce sens que la ville de Bruxelles a, dans son règlement communal du 4 juin 2012, énoncé l'interdiction «à toute personne se trouvant sur l'espace public, dans le périmètre visé [...], de faire savoir par des paroles, des gestes, des attitudes ou des signes que des actes sexuels sont proposés contre rémunération»⁷⁷. La ville a opté, dans ce cas, pour une mesure de police, de portée réglementaire.

À l'occasion d'un recours en annulation dirigé contre ce règlement, il a été avancé que cette disposition était illégale, en tant que sa portée coïncidait avec celle de l'article 380bis du Code pénal, qui sanctionne – pénalement – «quiconque, dans un lieu public aura par paroles, gestes ou signes provoqué une personne à la débauche».

Le Conseil d'État rejette l'argument, constatant que la notion de «débauche» est distincte de celle de «prostitution». Il ajoute qu'il est indifférent que le comportement prohibé par le règlement communal puisse être poursuivi, sous une autre qualification, sur la base d'un article du Code pénal⁷⁸.

45. Les comportements aux alentours des lieux de prostitution peuvent, par ailleurs, amener l'autorité communale à adopter des mesures afin de rétablir «une bonne police», au sens de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale.

Une commune est, dans ce cadre, susceptible d'appréhender des comportements qui troublent la tranquillité publique dans les quartiers accueillant une activité de prostitution, comme le fait, pour des conducteurs, de s'arrêter et de redémarrer à plusieurs reprises, ou de rouler de manière anormalement lente.

L'article 135, § 2, 2°, peut, alors, servir de fondement à l'autorité qui souhaite consigner ces interdictions dans un règlement communal⁷⁹.

⁷⁶ C.E., arrêt A.S.B.L. «Espace P» et consorts, n° 236.718 du 9 décembre 2016. Le Conseil d'État précise, dans cet arrêt, que «la circonstance [que le règlement] instaure des interdictions à charge des clients plutôt que des prostituées n'empêche pas qu'il soit complémentaire à la loi du 21 août 1948 et qu'il ait pour objet d'assurer la moralité ou la tranquillité publique».

⁷⁷ C.E., arrêt A.S.B.L. «Espace P» et consorts, n° 222.075 du 15 janvier 2013; C.E., arrêt A.S.B.L. «Espace P» et consorts, n° 236.718 du 9 décembre 2016.

⁷⁸ C.E., arrêt A.S.B.L. «Espace P» et consorts, n° 234.152 du 16 mars 2016.

⁷⁹ *Ibid.*

4. *Les zones de concentration de la prostitution*

46. La ville d'Anvers a appréhendé la prostitution de manière singulière, puisqu'elle a entrepris de confiner l'activité de prostitution dans un quartier déterminé, appelé « zone de concentration ».

Avec l'aide d'un bureau d'étude, elle a délimité une zone dans laquelle la prostitution serait tolérée. En l'occurrence, la zone de concentration s'étend sur trois rues dans le *Schipperskwartier*. Le règlement de police a été modifié en ce sens.

Cette politique a fait l'objet de contestations portant sur divers éléments.

47. Le choix de ces trois rues pour former la zone de concentration a été remis en cause⁸⁰. En l'espèce, le bureau d'étude avait proposé sept modèles de zones de concentration. La ville d'Anvers avait ensuite motivé son choix d'opter pour le modèle retenu en invoquant, notamment, les faibles incidences urbanistiques et les facilités d'aménagement de la circulation.

Le Conseil d'État a estimé qu'en procédant de la sorte, la ville d'Anvers avait suffisamment motivé son choix.

48. Était également invoquée une violation de la liberté de commerce. Le Conseil d'État rappelle que des restrictions peuvent être apportées à la liberté de commerce, pour autant que la mesure soit justifiée par l'intérêt général, qu'elle trouve son fondement dans une loi et qu'elle soit proportionnée au regard du but poursuivi.

La délimitation d'une zone de concentration à trois rues a, en l'espèce, été jugée conforme à la liberté de commerce.

49. Le Conseil d'État a, dès lors, rejeté le recours tendant à l'annulation de ces dispositions du règlement de police. Le sérieux avec lequel les études ont été réalisées, par un bureau indépendant, a certainement contribué à donner un fondement solide à ce projet.

5. *Les autorisations d'exploitation*

50. Des mesures administratives peuvent encore être imposées aux exploitants des lieux de prostitution.

51. Le 30 novembre 2015, la commune de Saint-Josse-ten-Noode a adopté un règlement imposant aux exploitants d'un lieu de prostitution de détenir un « certificat de conformité ».

Ce certificat est défini comme un « document attestant la bonne application des normes relatives au [...] règlement par l'exploitant et délivré par le bourgmestre »⁸¹.

⁸⁰ C.E., arrêt *Verrecke*, n° 199.002 du 17 décembre 2009.

⁸¹ C.E., arrêt *Christian et consorts*, n° 234.644 du 3 mai 2016.

Il est précisé que le certificat « ne représente en aucun cas une autorisation ou une forme de consentement quelconque quant aux activités de prostitution exercées dans les lieux en question »⁸².

La recevabilité, la délivrance et l'utilisation du certificat sont soumises à différentes conditions. Le titulaire du certificat doit notamment être en possession d'un casier judiciaire vierge, ne peut donner en location une même chambre qu'à une seule prostituée, doit communiquer aux services communaux l'identité des personnes prostituées, etc.

52. Le règlement communal en cause a fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État⁸³. Les requérants y dénoncent, entre autres choses, une violation de la Convention de Genève du 21 mars 1950, spécialement son article 6. Comme on a eu l'occasion de le préciser, cette disposition instaure notamment l'interdiction, pour les autorités, d'imposer aux personnes prostituées « de posséder des papiers spéciaux, ou [de] se conformer à des conditions exceptionnelles de surveillance ou de déclaration ».

Après avoir reconnu un effet direct à l'article 6 en cause, en tant qu'il prévoit la suppression de pratiques administratives, le Conseil d'État juge que le certificat de conformité est un « papier spécial » au sens de la Convention. Même s'il est délivré, non pas directement pour exercer la prostitution, mais pour l'utilisation d'un local aux fins de prostitution, il s'agit d'un papier délivré indirectement pour l'exercice de l'activité de prostitution.

Le Conseil d'État relève, en outre, que les obligations, pour l'exploitant, d'informer la commune de toute cession de son droit de jouissance sur le bien et de lui communiquer l'identité de toutes les personnes exerçant une activité rémunérée au sein de l'établissement constituent des « conditions exceptionnelles de surveillance ou de déclaration » prohibées par la Convention.

Le règlement a, dès lors, été jugé illégal et annulé.

53. La délivrance d'une autorisation peut, également, se heurter au principe de libre prestation de services, consacré par le droit de l'Union européenne.

Une affaire a été portée devant la Cour de justice de l'Union européenne⁸⁴. Elle concernait un refus, par le bourgmestre d'Amsterdam, de délivrer une autorisation à un exploitant de maisons de prostitution en vitrine, au motif que ce dernier avait loué des chambres à des prostituées hongroises et bulgares qui ne pouvaient pas communiquer dans une langue comprise par l'exploitant. Selon le bourgmestre, les conditions prévues par le règlement général de police d'Amsterdam n'étaient, en conséquence, pas remplies.

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ C.J.U.E., 1^{er} octobre 2015, arrêt *Harmesen c. Burgemeester van Amsterdam*, aff. C-341/14.

La Cour relève, tout d'abord, que la condition de pouvoir communiquer dans la langue des prostituées est justifiée par une « raison impérieuse d'intérêt général », puisqu'il s'agit de prévenir la commission d'infractions pénales à l'égard des prostituées, en particulier la traite des êtres humains, la prostitution forcée et la prostitution des mineurs.

La Cour estime, par ailleurs, que la mesure est adéquate, puisqu'elle est de nature à atteindre l'objectif visé. En effet, la condition linguistique renforce la surveillance des activités criminelles liées à la prostitution, en donnant aux exploitants de maisons les moyens d'identifier de manière préventive les indices de l'existence de telles activités criminelles. Les prostituées peuvent, de cette manière, informer directement l'exploitant de maisons de prostitution de tout élément de nature à établir l'existence d'une infraction liée à la prostitution.

Sur la proportionnalité de la mesure, la Cour relève que la réglementation n'impose pas la connaissance de la langue officielle de l'État, mais la connaissance d'une langue comprise par les prostituées. En outre, elle n'impose pas un degré élevé de connaissance linguistique, mais uniquement que les parties puissent se comprendre. Elle apparaît, dès lors, proportionnée.

En conclusion de son raisonnement, la Cour estime que le règlement de police d'Amsterdam ne porte pas atteinte à la libre prestation de services garantie par le droit de l'Union européenne.

II. Le pouvoir fiscal de la commune en matière de prostitution

54. Dans un arrêt *Vandenplas et consorts* du 12 mars 2004⁸⁵, la section du contentieux administratif du Conseil d'État jugeait que l'article 121 de la

⁸⁵ C.E., arrêt *Vandenplas et consorts*, n° 129.174 du 12 mars 2004, J.L.M.B., 2006/6, p. 234 ; *Rev. dr. comm.*, 2005/2-3, p. 54 (somm.). Voy. aussi C.E., arrêt *Berthet et consorts*, n° 235.780 du 16 septembre 2016 : « Considérant que [l'article 121 de la Nouvelle loi communale] a pour objet de permettre aux conseils communaux d'adopter des règlements ayant pour objet la moralité et la tranquillité publiques, notamment en interdisant l'exercice de la prostitution en des endroits déterminés, à proximité de certains établissements, ou par certains moyens ; Considérant que moyennant le respect de ces règlements, l'exercice de la prostitution n'est pas interdit ; qu'il n'est pas allégué qu'une disposition législative interdirait aux communes d'établir une taxe sur les lieux de prostitution, notamment en vitrine ; que le règlement attaqué n'a pas pour objet de "réglementer" la prostitution, mais d'établir une taxe sur certains biens immobiliers qui y sont affectés, ce qui implique que cette affectation est licite ; Considérant que le règlement de police du 22 juin 2011 [...] ne constitue pas le fondement du règlement attaqué ; que le règlement-taxe attaqué trouve son fondement dans l'article 170, § 4, de la Constitution ; qu'il ne constitue pas une mesure d'exécution qui trouverait son fondement dans ce règlement de police ; qu'à supposer que celui-ci soit illégal [...], il ne s'ensuivrait pas que le règlement-taxe attaqué le serait également ; que si le règlement de police était illégal, les règles qu'il contient, et notamment l'obligation que son article 4 impose aux exploitants des lieux de prostitution, dont les salons de prostitution en

Nouvelle loi communale «ne concerne que le pouvoir de police de l'autorité communale en rapport avec la moralité publique». Elle poursuivait en rappelant que, contrairement à ce qui était avancé par les requérants, cette disposition «n'a aucunement pour conséquence de restreindre le pouvoir fiscal que les communes tiennent directement de la Constitution».

Ainsi, les balises qui encadrent l'intervention de la commune au titre de son pouvoir de police, dont question au point I, ne sont-elles pas transposables à l'intervention de cette autorité au titre du pouvoir fiscal qui lui est confié.

Pour autant, l'autorité communale ne dispose pas d'un blanc-seing qui lui permettrait d'utiliser cet outil à sa guise. Pour le mesurer, l'on rappelle les fondements de l'intervention de la commune dans le domaine fiscal (A), avant d'en faire l'application en matière de prostitution (B).

A. Les fondements de l'intervention

55. Deux dispositions constitutionnelles fournissent à la commune un fondement pour intervenir dans le domaine fiscal : l'article 170, § 4 (1) et l'article 172 (2).

1. L'article 170, § 4, de la Constitution

56. Aux termes de l'article 170, § 4, de la Constitution :

«Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes et par la commune que par une décision de leur conseil.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1^{er}, les exceptions dont la nécessité est démontrée.»

57. De cette disposition – qu'il convient de lire en combinaison avec les articles 41 et 162 de la Constitution⁸⁶ –, il découle que la commune est fondée

vitrine, d'être en possession d'un certificat de conformité délivré par le collège des bourgmestre et échevins, pourraient être annulées par le Conseil d'État ou leur application pourrait être refusée par toutes les juridictions en application de l'article 159 de la Constitution ; que, pour l'application du règlement-taxe attaqué, cela aurait pour conséquence que la référence que l'article 6 fait au certificat de conformité devrait être écartée, ce qui n'empêcherait pas la commune d'établir la base imposable d'une autre manière ;

Considérant que le moyen n'est pas fondé.

⁸⁶ D. DÉOM et G. DE KERCHOVE, « L'intérêt communal », *Ann. dr.*, 1980/2-3, p. 193 ; E. WILLEMART, *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal*, Bruylant, 1999, pp. 53-54, qui nuance toutefois le propos ; B. LOMBAERT, « L'autonomie fiscale des communes : entre l'État, la Région et l'Union européenne », *Rev. dr. comm.*, 2006/1, p. 3 ; V. SEPULCHRE, « Taxes locales sur les spectacles », comm. sous C.E., arrêts S.P.R.L. *Arts & Sciences* et S.P.R.L. *Kunstraum Bruxelles*, nos 199.454 et 199.455 du 12 janvier 2010, R.G.F., 2010/3, p. 14 ; J. BOURTEMBOURG, N. FORTEMPS, C. MOLITOR et F. BELLEFLAMME, « Fiscalité communale et principe d'égalité. Des différences de traitement établies par les règlements-taxes et de leur justification », R.G.C.F., 2016/1-2, p. 54. Voy. aussi, p. ex., C.E., arrêt *ville de La Louvière*, n° 196.982 du 15 octobre 2009 ; C.E., arrêt

à lever l'impôt à son profit, afin de pourvoir à la gestion des intérêts dont elle a la charge⁸⁷. Elle dispose ainsi d'une large autonomie fiscale.

Dans les limites du cadre dessiné par le législateur fédéral⁸⁸, au titre du pouvoir régulateur⁸⁹ qu'il tire de l'article 170 de la Constitution, la commune « détermine librement les bases et l'assiette des impositions dont elle apprécie la nécessité au regard des besoins auxquels elle estime devoir faire face »⁹⁰.

S'il faut relever que l'autonomie fiscale de la commune s'exerce sous le contrôle de l'autorité de tutelle⁹¹ dont la mission consiste notamment à s'assurer que la commune n'a pas violé la loi ou blessé l'intérêt général⁹², aucun lien particulier n'est exigé entre les compétences matérielles de la commune et l'usage du pouvoir fiscal qui lui est reconnu⁹³.

S.A. *Médiapub*, n° 208.258 du 20 octobre 2010; C.E., arrêts S.A. *Médiapub*, n°s 215.929 et 215.930 du 20 octobre 2011, *Rev. dr. comm.*, 2012/4, p. 13, obs. V. SEPULCHRE.

⁸⁷ E. WILLEMART, *op. cit.*, p. 54. La jurisprudence du Conseil d'État est fixée en ce sens que l'établissement d'un impôt communal ressortit à l'intérêt communal (C.E., arrêt *commune de Nassogne*, n° 29.365 du 17 février 1988). Voy. aussi, p. ex., C.E., arrêt *ville de La Louvière*, n° 196.982 du 15 octobre 2009; C.E., arrêt S.A. *Médiapub*, n° 208.258 du 20 octobre 2010; C.E., arrêts S.A. *Médiapub*, n°s 215.929 et 215.930 du 20 octobre 2011, *Rev. dr. comm.*, 2012/4, p. 13, obs. V. SEPULCHRE.

⁸⁸ D. DÉOM et G. DE KERCHOVE, *op. cit.*, p. 193; E. WILLEMART, *op. cit.*, pp. 55-59; V. SEPULCHRE, *op. cit.*, p. 15; J. BOURTEMBOURG, N. FORTEMPS, C. MOLITOR et F. BELLEFLAMME, *op. cit.*, pp. 55-57. Voy. aussi, p. ex., C.E., arrêt *Gillion*, n° 85.916 du 14 mars 2000; C.E., arrêt S.A. *Mobistar*, n° 200.075 du 26 janvier 2010; C.E., arrêt S.A. *Médiapub*, n° 208.258 du 20 octobre 2010; C.E., arrêts S.A. *Médiapub*, n°s 215.929 et 215.930 du 20 octobre 2011, *Rev. dr. comm.*, 2012/4, p. 13, obs. V. SEPULCHRE. Pour un relevé des limitations légales à l'autonomie fiscale des communes, voy. J. ASTAES et V. SEPULCHRE, « Impôts non perçus au profit de l'État », in A. TIBERGHEN (dir.), *Manuel de droit fiscal*, 33^e éd., Malines, Kluwer, 2015, pp. 1657 et s.

⁸⁹ C.C., 16 février 2012, n° 19/2012, considérant B.3.2.; C.C., 25 mai 2016, n° 78/2016, considérant B.9.1. La Cour déduit des travaux préparatoires de l'article 170 de la Constitution que son paragraphe 4, alinéa 2, prévoit « une sorte de mécanisme de défense » de l'État « à l'égard des autres niveaux de pouvoir, de manière à réserver une matière fiscale propre » (*Doc. parl.*, Chambre, sess. extr. 1979, n° 10-8/4^o, p. 4). Cette règle a également été décrite par le Premier ministre comme un « mécanisme régulateur ».

⁹⁰ C.E., arrêt S.P.R.L. *Établissement Canivet*, n° 19.853 du 18 octobre 1979. Voy. aussi, p. ex., C.E., arrêt *Gillion*, n° 85.916 du 14 mars 2000; C.E., arrêt *Vandenplas et consorts*, n° 129.174 du 12 mars 2004, *J.L.M.B.*, 2006/6, p. 234; *Rev. dr. comm.*, 2005/2-3, p. 54 (somm.); C.E., arrêt S.A. *Mobistar*, n° 200.075 du 26 janvier 2010; C.E., arrêt A.S.B.L. *Syndicat national des Propriétaires et Copropriétaires*, n° 219.721 du 12 juin 2012; C.E., arrêt S.P.R.L. *Mecar*, n° 225.950 du 24 décembre 2013.

⁹¹ C.E., arrêt *Gillion*, n° 85.916 du 14 mars 2000; C.E., arrêt *Vandenplas et consorts*, n° 129.174 du 12 mars 2004, *J.L.M.B.*, 2006/6, p. 234; *Rev. dr. comm.*, 2005/2-3, p. 54 (somm.); C.E., arrêt *ville de La Louvière*, n° 196.982 du 15 octobre 2009; C.E., arrêt S.A. *Mobistar*, n° 200.075 du 26 janvier 2010; C.E., arrêt S.A. *Médiapub*, n° 208.258 du 20 octobre 2010; C.E., arrêts S.A. *Médiapub*, n°s 215.929 et 215.930 du 20 octobre 2011, *Rev. dr. comm.*, 2012/4, p. 13, obs. V. SEPULCHRE. À propos de la tutelle exercée sur la fiscalité des communes, voy. E. WILLEMART, *op. cit.*, pp. 77 et s.; J. ASTAES et V. SEPULCHRE, *op. cit.*, pp. 1672 et s.; J. BOURTEMBOURG, N. FORTEMPS, C. MOLITOR et F. BELLEFLAMME, *op. cit.*, pp. 58-59.

⁹² J. BOURTEMBOURG, N. FORTEMPS, C. MOLITOR et F. BELLEFLAMME, *op. cit.*, p. 55; C.E., arrêt *ville de La Louvière*, n° 196.982 du 15 octobre 2009; C.E., arrêt S.A. *Médiapub*, n° 208.258 du 20 octobre 2010; C.E., arrêts S.A. *Médiapub*, n°s 215.929 et 215.930 du 20 octobre 2011, *Rev. dr. comm.*, 2012/4, p. 13, obs. V. SEPULCHRE.

⁹³ B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 7; V. SEPULCHRE, *op. cit.*, p. 15; J. BOURTEMBOURG, N. FORTEMPS, C. MOLITOR et F. BELLEFLAMME, *op. cit.*, p. 55; C.E., arrêt *Gillion*, n° 85.916 du 14 mars 2000; C.E., arrêt S.P.R.L. *Mecar*, n° 225.950 du 24 décembre 2013. Comp. C.E., arrêt A.S.B.L. *Syndicat national des Propriétaires et Copropriétaires*, n° 219.721 du 12 juin 2012.

58. L'objectif principal que poursuit la commune qui prend un règlement-taxe doit être d'ordre budgétaire. À condition de pouvoir justifier l'adoption d'un tel règlement à la lumière de ses besoins financiers⁹⁴, rien n'empêche la collectivité communale de poursuivre, à titre accessoire, l'accomplissement d'objectifs non financiers d'incitation ou de dissuasion⁹⁵. L'on songe, par exemple, aux taxes qui affectent la distribution d'écrits publicitaires non adressés qui, outre un objectif financier, ont pour objectif accessoire de limiter la quantité de déchets produits sur le territoire communal⁹⁶.

Pour reprendre les termes de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, « aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit à une commune, lorsqu'elle établit une taxe justifiée par l'état de ses finances, de la faire porter par priorité sur des activités qu'elle estime plus critiquables que d'autres ou dont elle estime le développement peu souhaitable »⁹⁷.

59. La circonstance que la commune tire son pouvoir fiscal de l'article 170, § 4, de la Constitution explique qu'il n'est pas requis qu'un lien existe entre les compétences matérielles de la commune et le pouvoir fiscal qui est le sien.

La commune qui fait appel à l'instrument fiscal pour mener des politiques accessoires à l'objectif financier, aux fins d'incitation ou de dissuasion, doit néanmoins s'abstenir de régler les compétences matérielles d'autres collectivités politiques⁹⁸. La question de savoir si l'objectif secondaire que poursuit la taxe n'entrave pas les normes édictées par les niveaux de pouvoir supérieurs⁹⁹ devra, partant, faire l'objet d'un examen approfondi.

Il résulte ainsi des développements qui précèdent que la réunion de deux conditions s'impose à la commune qui vise à mettre en œuvre son pouvoir fiscal afin de poursuivre un objectif non financier. D'une part, l'objectif d'inci-

⁹⁴ M. DE JONCKHEERE, *De gemeentelijke belastingbevoegheid. Fiscaaljuridische aspecten*, Bruges, la Charte, 1996, pp. 61-62; E. WILLEMART, *op. cit.*, p. 61; B. LOMBAERT, *op. cit.*, pp. 6-7; J. ASTAES et V. SEPULCHRE, *op. cit.*, p. 1651; J. BOURTEMBOURG, N. FORTEMPS, C. MOLITOR et F. BELLEFLAMME, *op. cit.*, p. 54; Civ. Bruxelles, 20 avril 2012, *F.J.F.*, 2013/29, p. 100.

⁹⁵ D. DÉOM et G. DE KERCHOVE, *op. cit.*, pp. 194-195; M. DE JONCKHEERE, *op. cit.*, pp. 62 et s.; E. WILLEMART, *op. cit.*, pp. 60 et s.; B. LOMBAERT, *op. cit.*, pp. 5 et s.; V. SEPULCHRE, *op. cit.*, p. 15; J. ASTAES et V. SEPULCHRE, *op. cit.*, p. 1651; J. BOURTEMBOURG, N. FORTEMPS, C. MOLITOR et F. BELLEFLAMME, *op. cit.*, p. 54; Civ. Bruxelles, 20 avril 2012, *F.J.F.*, 2013/29, p. 100; Civ. Bruges, 19 mars 2012, *L.R.B.*, 2012/2-3, p. 96, in M. DE JONCKHEERE et L. DE VRIESE, « Rechtspraak in kort bestek », *L.R.B.*, 2012/2-3, pp. 70 et s.; C.E., arrêt *ville de La Louvière*, n° 196.982 du 15 octobre 2009; C.E., arrêt S.A. *Green Wind*, n° 228.985 du 30 octobre 2014. Comp. C.E., arrêt *commune de Holsbeek*, n° 17.514 du 16 mars 1976.

⁹⁶ Voy., p. ex., C.E., arrêt S.A. *Mediapub*, n° 193.256 du 13 mai 2009; C.E., arrêt S.A. *Mediapub*, n° 208.258 du 20 octobre 2010; C.E., arrêts S.A. *Mediapub*, n°s 215.929 et 215.930 du 20 octobre 2011, *Rev. dr. comm.*, 2012/4, p. 13, obs. V. SEPULCHRE.

⁹⁷ C.E., arrêt *ville de Mouscron*, n° 221.752 du 13 décembre 2012.

⁹⁸ E. WILLEMART, *op. cit.*, pp. 62-63; B. LOMBAERT, *op. cit.*, pp. 7-8; J. ASTAES et V. SEPULCHRE, *op. cit.*, p. 1651; J. BOURTEMBOURG, N. FORTEMPS, C. MOLITOR et F. BELLEFLAMME, *op. cit.*, pp. 54-55; Civ. Bruxelles, 20 avril 2012, *F.J.F.*, 2013/29, p. 100.

⁹⁹ J. ASTAES et V. SEPULCHRE, *op. cit.*, pp. 1680 et s.

tation ou de dissuasion qu'elle définit ne peut être que secondaire : l'essence même de tout règlement-taxe est de procurer à l'administration les moyens nécessaires au bon fonctionnement de son service public. De l'autre, la commune ne peut, ce faisant, s'approprier les compétences qui reviennent à d'autres collectivités.

60. Si le règlement-taxe peut avoir un effet dissuasif, il ne saurait avoir un effet prohibitif¹⁰⁰.

Un tel effet risquerait de mettre à mal le droit de propriété consacré aux articles 544 du Code civil, 16 de la Constitution et 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il pourrait aussi mettre à mal la liberté de commerce et d'industrie proclamée dans le décret d'Allarde et, désormais, consacrée aux articles II.3 et II.4 du Code de droit économique¹⁰¹.

61. L'on précise encore que le pouvoir fiscal de la commune, qualifiée de « collectivité territoriale »¹⁰², est restreint au territoire qui lui a été assigné par la loi¹⁰³.

Il en résulte que seules les choses qui s'y trouvent et les personnes qui y vivent¹⁰⁴ – ou y possèdent des intérêts¹⁰⁵ – pourront faire l'objet de règlements-taxe communaux.

En d'autres termes, « l'impôt communal doit présenter un lien soit personnel soit réel avec le territoire communal »¹⁰⁶.

¹⁰⁰ Dans ce sens, voy. C.E., arrêt *S.P.R.L. Erivo*, n° 135.709 du 5 octobre 2004 : « qu'il convient [...] de distinguer les taxes réellement prohibitives, qui sont interdites, des taxes seulement dissuasives ; qu'à cet égard, il ne fait pas de doute qu'une taxe poursuivant un objectif de dissuasion n'est pas disproportionnée au seul motif que son montant est important ; qu'en effet, le caractère dissuasif que tend à se donner, comme en l'espèce, une imposition implique nécessairement que son montant soit élevé ». Voy. aussi C.E., arrêt *Vandenplas et consorts*, n° 129.174 du 12 mars 2004, *J.L.M.B.*, 2006/6, p. 234 ; *Rev. dr. comm.*, 2005/2-3, p. 54 (somm.) ; R. ANDERSEN et E. WILLEMART, « Les taxes communales et le principe constitutionnel d'égalité. Jurisprudence 2000-2005 », *Rev. dr. comm.*, 2006/1, pp. 21 et 25 ; V. SEPULCHRE, *op. cit.*, p. 15.

¹⁰¹ *M.B.*, 29 mars 2013, p. 19975.

¹⁰² F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 343. Voy. aussi art. 7 Const.

¹⁰³ Cass., 24 juin 1907, *Pas.*, 1907, I, p. 302 ; Cass., 27 février 1911, *Pas.*, 1911, I, p. 145 ; E. WILLEMART, *op. cit.*, pp. 65 et s. ; M. DE JONCKHEERE, *op. cit.*, pp. 145 et s. ; J. ASTAËS et V. SEPULCHRE, *op. cit.*, pp. 1655 et s. ; J. BOURTEMBOURG, N. FORTEMPS, C. MOLITOR et F. BELLEFLAMME, *op. cit.*, p. 56.

¹⁰⁴ E. WILLEMART, *op. cit.*, pp. 66-67 ; J. ASTAËS et V. SEPULCHRE, *op. cit.*, p. 1655.

¹⁰⁵ Cass., 29 octobre 1968, *Pas.*, 1969, I, p. 227 ; Gand, 24 mars 2009, *Fiscologue*, 12 mars 2010/1196, p. 15 (somm.). Voy. aussi J. ASTAËS et V. SEPULCHRE, *op. cit.*, p. 1655 ; J. BOURTEMBOURG, N. FORTEMPS, C. MOLITOR et F. BELLEFLAMME, *op. cit.*, p. 56.

¹⁰⁶ C.E., arrêt *S.A. Mobistar*, n° 189.702 du 21 janvier 2009 ; C.E., arrêt *A.S.B.L. Union des Classes moyennes de la Province de Liège et consorts*, n° 229.394 du 28 novembre 2014. Voy. aussi E. WILLEMART, *op. cit.*, p. 67 ; J. BOURTEMBOURG, N. FORTEMPS, C. MOLITOR et F. BELLEFLAMME, *op. cit.*, p. 56.

2. *L'article 172 de la Constitution*

62. Aux termes de l'article 172 de la Constitution :

« Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts.

Nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi. »

63. Souvent présenté comme une application particulière des articles 10 et 11 de la Constitution¹⁰⁷, l'article 172, alinéa 1^{er}, consacre le principe de l'égalité des Belges en matière fiscale. La commune, comme toute autorité compétente pour établir l'impôt, doit s'abstenir de créer des différences de traitement discriminatoires entre les contribuables¹⁰⁸.

Le second alinéa de la disposition, quant à lui, proclame l'égalité des citoyens non plus dans l'élaboration de la loi fiscale, mais bien dans son application¹⁰⁹. Il est traditionnellement rattaché aux principes de légalité de l'impôt et de l'interdiction des privilèges¹¹⁰.

64. À côté du souci de lutter contre la fraude fiscale et de mettre en place une justice distributive, l'objectif d'incitation ou de dissuasion, précédemment traité, sert souvent de fondement aux distinctions opérées entre les redevables d'une taxe communale.

La commune différencie, par le biais de ces mesures porteuses de la politique qu'elle entend mener, l'activité qu'elle réprouve, d'une part, et l'activité qu'elle encourage, de l'autre¹¹¹.

B. Les manifestations de l'intervention

65. Sur le fondement des dispositions rappelées au point A, l'on observe diverses manifestations du pouvoir fiscal de la commune en matière de prostitution.

¹⁰⁷ E. WILLEMART, *op. cit.*, pp. 168-169. Voy. aussi, p. ex., C.C., 2 février 1995, n° 10/95, considérant B.2.2.; C.C., 20 avril 2005, n° 72/2005, considérant B.15.; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, considérant B.4.3.; C.E., arrêts A.S.B.L. *Syndicat national des Propriétaires*, n°s 100.544 et 100.545 du 6 novembre 2001.

¹⁰⁸ Sur l'égalité des citoyens dans l'élaboration de la loi fiscale, voy. not. E. WILLEMART, *op. cit.*, pp. 169 et s. en ce qui concerne les communes, voy. plus particulièrement M. DE JONCKHEERE, *op. cit.*, pp. 107 et s.; R. ANDERSEN et E. WILLEMART, *op. cit.*, pp. 20-30; J.-P. MAGREMANNE, « Principe d'égalité : justification objective et raisonnable des critères de distinction », obs. sous Cass., 14 mars 2008, *J.L.M.B.*, 2009/36, pp. 1704-1706; J. BOURTEMBOURG, N. FORTEMPS, C. MOLITOR et F. BELLEFLAMME, *op. cit.*, pp. 53-85, spéc. pp. 65 et s.

¹⁰⁹ Sur l'égalité des citoyens dans l'application de la loi fiscale, voy. E. WILLEMART, *op. cit.*, pp. 231 et s. Il a récemment été jugé, à cet égard, qu'« [u]ne violation du principe constitutionnel d'égalité (article 10, 11 et 172 de la Constitution) justifiant l'écartement éventuel du règlement litigieux (article 159 de la Constitution) doit trouver sa source dans les termes du règlement concerné lui-même et non dans l'application concrète qui en est faite par la commune » (Civ. Mons, 12 octobre 2015, R.G. n° 14/1603/A, *inédit*). Voy. égal. Civ. Arlon, 20 décembre 2016, R.G. n°s 12/401/A, 13/269/A, 14/167/A, 15/155/A, *inédit*.

¹¹⁰ E. WILLEMART, *op. cit.*, p. 231.

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 191-193, spéc. p. 191. Voy. égal. M. DE JONCKHEERE, *op. cit.*, pp. 62 et s.; R. ANDERSEN et E. WILLEMART, *op. cit.*, p. 21. Voy. p. ex., au niveau fédéral néanmoins, C.C., 2 février 1995, n° 8/95, considérant B.8.; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, considérant B.8.2.

L'on a relevé que les autorités communales sont habilitées – moyennant le respect de certaines conditions – à faire usage de leur pouvoir fiscal afin de décourager le développement d'activités qu'elles considèrent comme critiquables. Tel semble être le cas des spectacles à caractère érotique ou pornographique¹¹² (1), de l'occupation de serveuses et serveurs de bar¹¹³ « [consommant] habituellement avec les clients [ou provoquant leur] consommation de toute autre manière que par le service normal des clients »¹¹⁴ (2) et de l'occupation de carrées ou locaux abrités dans les « maisons de rendez-vous » (3).

1. *Les règlements-taxa sur les spectacles à caractère érotique ou pornographique*

66. Le 18 décembre 1995, la ville de Bruxelles prend un règlement instaurant un impôt sur les locaux où sont organisés des « spectacles de charme », qui donnera lieu à un arrêt du Conseil d'État le 5 octobre 2004¹¹⁵.

Aux termes de ce règlement, les « spectacles de charme » visent « tout spectacle présentant un caractère érotique ou pornographique » et la taxe, qui s'élève à 200.000 FB par cabine par an, est due par l'exploitant du spectacle. Ces « cabines » s'entendent de « tout espace délimité ou délimitable à partir duquel une ou plusieurs personnes peuvent assister ou participer à un spectacle présenté par des artistes et/ou assister à la projection d'images ».

67. Par un règlement du 20 novembre 1996, la ville de Namur adopte, quant à elle, une taxe communale mensuelle à charge des établissements « *sex-shops* » et « *peep-shows* », qui va donner lieu à un arrêt du Conseil d'État le 12 mars 2004¹¹⁶.

Au sens du règlement, il faut entendre par « *peep-shows* », « les établissements où ont lieu des strip-teases »¹¹⁷ et la taxe, qui s'élève à un montant forfaitaire de

¹¹² B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 6; B. LOMBAERT et M. NIHOUL, « Tous les moyens sont-ils bons pour s'exonérer d'une taxe en matière d'immeubles abandonnés ? Politique fiscale, proportionnalité du taux, preuve de la publication d'un règlement et force majeure exonératoire », note sous Civ. Bruxelles, 16 janvier 2003, *Rev. dr. comm.*, 2003/3, p. 41; V. SEPULCHRE, *op. cit.*, p. 15.

¹¹³ M. DE JONCKHEERE, *op. cit.*, pp. 62-63; B. LOMBAERT et M. NIHOUL, *op. cit.*, p. 41; V. SEPULCHRE, *op. cit.*, p. 15.

¹¹⁴ Circulaire du ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie Paul FURLAN du 30 juin 2016 relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2017, p. 87 (disponible sur <http://pouvoirslocaux.wallonie.be>), *M.B.*, 20 juillet 2016, p. 45297.

¹¹⁵ C.E., arrêt *S.P.R.L. Erivo*, n° 135.709 du 5 octobre 2004.

¹¹⁶ C.E., arrêt *Vandenplas et consorts*, n° 129.174 du 12 mars 2004, *J.L.M.B.*, 2006/6, p. 234; *Rev. dr. comm.*, 2005/2-3, p. 54 (somm.). L'on note que cette affaire a également donné lieu à un arrêt de rejet de la demande en suspension formulée par les requérants (C.E., arrêt *Vandenplas et consorts*, n° 65.259 du 17 mars 1997).

¹¹⁷ P. VIELLE et S. GILSON qualifient les personnes qui travaillent dans le domaine des *stripteases* et *peep-shows* de « travailleurs sexuels qui auraient bénéficié de la qualification d'artistes de spectacle » (P. VIELLE et S. GILSON, « Reconnaître la prostitution. Le droit social au service d'une éthique féministe et progressiste », in J. Ch. LEMAIRE (éd.), *La prostitution. Pour ou contre la légalisation?*, coll. « La Pensée et les Hommes », n° 54, Bruxelles, Espace de Libertés, 2004, pp. 120-122, spéc. p. 120).

100.000 FB par mois, est due solidairement par l'exploitant et par le propriétaire de l'établissement.

68. Le 6 décembre 2011, la commune d'Anderlecht adopte, pour ce qui la concerne, un règlement prélevant une taxe sur les spectacles, les expositions et les événements similaires qui se déroulent dans un endroit privé. Il donnera lieu à un arrêt rendu par le Conseil d'État le 28 février 2013¹¹⁸.

De la lecture des articles 2 et 3 du règlement, il ressort que la taxe, qui s'élève à un montant forfaitaire de 100.000 FB par mois, est due solidairement par l'organisateur, le propriétaire des lieux et la personne qui perçoit les contributions ou les participants.

69. Saisi du contrôle de la régularité de ces différents règlements-taxe, le Conseil d'État fait l'application des principes rappelés ci-avant pour en tirer une série de constats dans le contexte qui préoccupe.

70. Un premier constat touche à la motivation de la taxe.

L'outil fiscal peut être mis en œuvre, à titre accessoire, afin de décourager la prolifération des spectacles de charme. Il n'en reste pas moins que la seule mention de la situation financière de la commune dans le préambule du règlement-taxe suffit, sous réserve – parfois – de la justification d'une différence de traitement¹¹⁹, à motiver ce dernier¹²⁰. En d'autres termes, l'objectif accessoire de dissuasion ne doit pas nécessairement ressortir des dispositions du règlement même :

« Considérant que la taxe sur les spectacles établie par la ville de Bruxelles a été justifiée essentiellement par “la situation financière de la ville”; que si l'objectif principal de cette taxe est ainsi d'ordre budgétaire, rien ne s'oppose par ailleurs à ce que l'autorité communale poursuive des objectifs accessoires, non financiers, d'incitation ou de dissuasion, tels en l'occurrence que le développement, qu'elle entend pénaliser fiscalement, de spectacles ayant un caractère érotique ou pornographique et présentés dans des établissements sous la forme de “peep-shows” ou de “cabines vidéo”; qu'il s'ensuit également que le

¹¹⁸ C.E., arrêt B.V.B.A. Arts & Sciences, n° 222.670 du 28 février 2013.

¹¹⁹ Voy. *infra*, n° 72.

¹²⁰ Les règlements-taxe communaux, s'ils peuvent être motivés en la forme, ne sont pas tenus de respecter les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 « relative à la motivation formelle des actes administratifs » (M.B., 12 septembre 1991, p. 19976). À cet égard, voy. not. C.E., arrêt S.A. *Mobistar*, n° 187.407 du 28 octobre 2008; C.E., arrêts S.A. *Médiapub*, n°s 215.929 et 215.930 du 20 octobre 2011, *Rev. dr. comm.*, 2012/4, p. 13, obs. V. SEPULCHRE; Liège, 22 février 2012, *Rev. dr. comm.*, 2014/1, p. 34, obs. C. MOLITOR; Cass., 29 janvier 2015, R.G.C.F., 2015/6, p. 510, note A. SCHEYVAERTS, « Comment les pouvoirs locaux doivent-ils motiver leurs règlements-taxes? »; Liège, 13 mai 2015, *Rev. fisc. rég. et loc.*, 2016/1, p. 69; Liège, 20 janvier 2016, *Rev. fisc. rég. et loc.*, 2016/1, p. 66; D. RENDERS, *Droit administratif général*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 347, note n° 1024.

règlement-taxe attaqué, dont le préambule fait expressément référence à l'article 117 de la Nouvelle loi communale, reste dans les limites de la compétence générale du conseil communal de régler tout ce qui est d'intérêt communal, en sorte qu'il ne saurait être soutenu que la partie adverse aurait levé la taxe litigieuse dans un but autre que d'alimenter les caisses communales et poursuivrait en réalité pour objectif d'assurer le maintien de la moralité publique et le respect des bonnes mœurs par la voie de son pouvoir fiscal»¹²¹.

71. Un deuxième constat a trait à la liberté de commerce et d'industrie, qui « n'est pas illimitée et n'est en tout cas pas de nature à entraver le pouvoir qu'a l'autorité publique d'établir des taxes sur les activités économiques et commerciales »¹²².

Pour le Conseil d'État, il en résulte que, même si les règlements-taxe des villes de Bruxelles et de Namur revêtent un caractère dissuasif sur l'organisation des spectacles de charme et l'installation des établissements dénommés « *peep-shows* » et « *sex shops* », ils n'entravent pas pour autant l'implantation de tels spectacles et le développement de tels établissements au-delà du raisonnable.

72. Un troisième constat a trait au principe d'égalité tel qu'il ressort de la combinaison des articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

Les règlements-taxe sur les spectacles à caractère érotique ou pornographique peuvent être la source de différences de traitement qu'il reviendra à la commune de justifier lors de l'élaboration du règlement ou, à tout le moins, dans le préambule de ce dernier¹²³.

Dans chacun des arrêts concernés, le Conseil d'État débute son raisonnement en rappelant les principes suivants :

« Considérant que la règle de l'égalité devant l'impôt énoncée par l'article 172 de la Constitution, qui est une application de la règle de l'égalité devant la loi établie par l'article 10 de la Constitution, n'exclut pas qu'un régime fiscal différent soit établi à l'égard de certaines catégories de biens ou de personnes, pourvu que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable ; que l'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la taxe visée, ainsi que de la nature des principes en cause, en respectant un rapport de proportionnalité entre les moyens utilisés et le but poursuivi ; que par ailleurs, une rupture d'égalité n'existe que s'il y a distinc-

¹²¹ C.E., arrêt *S.P.R.L. Erivo*, n° 135.709 du 5 octobre 2004.

¹²² C.E., arrêt *Vandenplas et consorts*, n° 129.174 du 12 mars 2004, *J.L.M.B.*, 2006/6, p. 234 ; *Rev. dr. comm.*, 2005/2-3, p. 54 (somm.) ; C.E., arrêt *S.P.R.L. Erivo*, n° 135.709 du 5 octobre 2004.

¹²³ C.E., arrêt *B.V.B.A. Arts & Sciences*, n° 222.670 du 28 février 2013.

tion arbitraire, c'est-à-dire lorsque l'autorité administrative applique un régime différent à des personnes qui se trouvent dans une même situation objective et impersonnelle »¹²⁴.

C'est en application de ces principes que le Conseil d'État a considéré que la différence de traitement alléguée entre les exploitants des spectacles de charme et les exploitants d'autres spectacles non liés à la sexualité, opérée par la ville de Bruxelles, reposait sur un critère susceptible de justification objective et raisonnable eu égard au but et aux effets dissuasifs du règlement-taxe litigieux.

Dans le même ordre d'idées, le juge administratif n'a pas jugé irrégulier le règlement-taxe de la ville de Namur, en considérant que la différence de traitement entre les exploitants des établissements dénommés « *sex shops* » et « *peep-shows* », et les exploitants des établissements qui fournissent les mêmes produits et services, cette fois non liés à la sexualité, était objectivement et raisonnablement justifiée eu égard au but et aux effets dissuasifs du règlement-taxe querellé.

Selon le Conseil d'État, la différence de traitement instaurée par le règlement-taxe de la commune d'Anderlecht entre les spectacles qui se déroulent dans des lieux privés et les spectacles qui se tiennent dans l'espace public n'est, quant à elle, pas valablement justifiée par la circonstance que la taxe a pour objet de couvrir les frais supportés par la commune afin de limiter les troubles à l'ordre et à la tranquillité publics ressentis aux alentours des chambres privées où sont organisés ces spectacles ou événements¹²⁵.

73. L'on peut encore opérer un quatrième constat, lequel résulte de l'application du principe de proportionnalité.

« [L]e Conseil d'État ne peut annuler une taxe établie sans enfreindre aucune disposition législative ou constitutionnelle que s'il existe une disproportion manifeste entre la taxe établie et les facultés contributives des personnes soumises à la taxe. »¹²⁶

Pour apprécier l'existence d'une telle disproportion, il convient non pas de se référer à la seule situation subjective de la partie requérante, mais bien de prendre en compte l'ensemble des résultats produits par les activités de toutes les personnes qui entrent dans le champ d'application de la taxe.

Si l'on ne saurait conclure qu'il est question d'un élément déterminant¹²⁷ dans l'appréciation de l'éventuelle disproportion manifeste qui existerait entre le

¹²⁴ Voy. en particulier C.E., arrêt *Vandenplas et consorts*, n° 129.174 du 12 mars 2004, *J.L.M.B.*, 2006/6, p. 234; *Rev. dr. comm.*, 2005/2-3, p. 54 (somm.); C.E., arrêt *S.P.R.L. Erivo*, n° 135.709 du 5 octobre 2004.

¹²⁵ C.E., arrêt *B.V.B.A. Arts & Sciences*, n° 222.670 du 28 février 2013.

¹²⁶ C.E., arrêt *Vandenplas et consorts*, n° 129.174 du 12 mars 2004, *J.L.M.B.*, 2006/6, p. 234; *Rev. dr. comm.*, 2005/2-3, p. 54 (somm.); C.E., arrêt *S.P.R.L. Erivo*, n° 135.709 du 5 octobre 2004.

¹²⁷ Dans l'arrêt *Vandenplas et consorts*, le Conseil d'État a jugé non fondé le moyen des requérants qui faisaient notamment « grief à la taxe litigieuse d'être fixée de manière forfaitaire à charge des établissements

montant de la taxe et les facultés contributives des redevables, le Conseil d'État semble attacher de l'importance à la circonstance que le règlement-taxe organise la modulation du montant en fonction de la situation des redevables. Dans un arrêt du 5 octobre 2009, on lit, en effet :

« qu'en établissant une taxe, non pas globalement forfaitaire, mais s'élevant à 200.000 francs par cabine et par an, la partie adverse n'a pas usé de son pouvoir fiscal de manière manifestement déraisonnable, puisqu'elle a fait [varier] le montant de la taxe en fonction d'éléments objectifs, c'est-à-dire le nombre de cabines "vidéo" ou de "peep-shows", et par conséquent la taille et la surface exploitée de l'établissement, son chiffre d'affaires et l'importance de la clientèle ; qu'il s'ensuit que le moyen n'est pas fondé »¹²⁸.

2. *Les règlements-taxe sur les serveuses et serveurs de bar et autres établissements analogues*

74. Parfois qualifiée de taxe sur le personnel de bar, la taxe sur les serveuses et serveurs de bar vise en réalité « toute personne, en ce compris le tenancier ou la tenancière, occupée dans un bar, qui favorise directement ou indirectement le commerce de l'exploitant, soit en consommant habituellement avec les clients, soit en provoquant la consommation de toute autre manière que par le service normal des clients ou par le seul exercice du chant ou de la danse »¹²⁹.

Tout comme les spectacles de charme, les pratiques taxées par les règlements sur les serveuses et serveurs de bar sont, *de facto*, proches du phénomène prostitutionnel. Est-ce à dire que les règlements-taxe sur le personnel de bar portent spécifiquement sur cette réalité ? Ils portent plutôt sur des formes d'incitation à la consommation autres que la prostitution¹³⁰.

« Il s'ensuit [que ce genre de règlements] ne fait pas naître à l'égard des personnes auxquelles il s'applique une quelconque présomption qu'elles se livreraient à une activité illicite, [à savoir la tenue d'établissements de prostitution,] la commune étant au demeurant sans pouvoir pour imposer une interprétation déterminée [des articles 380*bis* et suivants] du Code pénal. »¹³¹

concernés, et ce sans relation quelconque avec une assiette réelle et sans distinction, ni gradation, ni proportionnalité », sans vraiment répondre à l'argumentation (C.E., arrêt *Vandenplas et consorts*, n° 129.174 du 12 mars 2004, *J.L.M.B.*, 2006/6, p. 234 ; *Rev. dr. comm.*, 2005/2-3, p. 54 (somm.)). « Il semble avoir traité successivement, sans les combiner, la question du caractère prohibitif de l'impôt et celle de son caractère discriminatoire » (R. ANDERSEN et E. WILLEMART, *op. cit.*, p. 28).

¹²⁸ C.E., arrêt *S.P.R.L. Erivo*, n° 135.709 du 5 octobre 2004.

¹²⁹ Circulaire du ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie Paul FURLAN du 30 juin 2016 relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2017, p. 87 (disponible sur <http://pouvoirslocaux.wallonie.be>), *M.B.*, 20 juillet 2016, p. 45297.

¹³⁰ C.E., arrêt A.S.B.L. « *Espace P* » et consorts, n° 114.119 du 23 décembre 2002. Voy. aussi C.E., arrêt A.S.B.L. « *Espace P* » et consorts, n° 62.622 du 18 octobre 1996.

¹³¹ C.E., arrêt A.S.B.L. « *Espace P* » et consorts, n° 114.119 du 23 décembre 2002.

L'arrêt le plus éloquent que le Conseil d'État ait rendu sur ce type de taxes¹³² concerne un règlement du 24 janvier 1996 par lequel la commune de Schaerbeek avait décidé de porter le montant de la taxe préexistante à 100.000 FB par serveuse ou serveur, « afin de répondre aux impératifs d'une bonne gestion et considérant que la prolifération de ce genre d'activité sur le territoire de [la] Commune nécessite des mesures dissuasives ».

75. Des différents constats tirés de la jurisprudence relative aux règlements-taxe sur les spectacles à caractère érotique ou pornographique, trois ont été confirmés à propos des règlements-taxe sur les serveuses et serveurs de bar.

C'est l'occasion d'y apporter certaines nuances.

76. L'on écrivait, à propos des arrêts rendus en matière de taxes sur les spectacles de charme, que l'objectif accessoire de dissuasion ne devait pas nécessairement ressortir du règlement.

Pour autant, le dossier sur la base duquel le règlement-taxe de la commune de Schaerbeek a été adopté mentionne expressément qu'outre la bonne gestion des deniers communaux, ce règlement a pour objectif de décourager « ce genre d'activité ».

Après avoir constaté que les termes employés par le collège et le contexte de l'adoption du règlement permettent d'établir la primauté de l'objectif de nature budgétaire sur l'objectif de dissuasion, le Conseil d'État considère que la mention de ce deuxième objectif dans le dossier n'a pas de conséquence sur la compétence de la commune :

« Considérant qu'en l'espèce, les motifs de la proposition du collège des bourgmestre et échevins sur laquelle repose le vote du règlement-taxe attaqué justifient l'augmentation du taux de la taxe communale sur les serveuses et serveurs de bars et autres établissements analogues, de 50.000 francs à 100.000 francs, par le souci de “répondre aux impératifs d'une bonne gestion” et par la considération que “la prolifération de ce genre d'activité sur le territoire de notre Commune nécessite des mesures dissuasives” ; que l'objectif principal de l'augmentation litigieuse est ainsi

¹³² *Ibid.* L'on note toutefois que l'affaire qui a donné lieu à cet arrêt a d'abord fait l'objet d'un arrêt de rejet de la demande en suspension formulée par les requérants (C.E., arrêt A.S.B.L. « Espace P » et consorts, n° 62.622 du 18 octobre 1996).

L'on relève aussi l'existence d'un arrêt du 30 juin 1977, par lequel le Conseil d'État a jugé que le règlement-taxe de la commune de Wolkrange, adopté le 24 novembre 1973, n'était pas discriminatoire en ce qu'il frappait les seules serveuses de bar, à l'exclusion du personnel masculin. Pour le Conseil d'État, « il est normal que le règlement litigieux n'ait prévu que la seule hypothèse des serveuses de bar » puisqu'« il n'est pas démontré qu'à Wolkrange il existerait un ou des établissements qui emploieraient des serveurs de bar répondant à la même définition » (C.E., arrêt S.P.R.L. *Pierre Debeffe*, n° 18.368 du 30 juin 1977). Sans doute ce raisonnement s'inscrit-il dans l'époque à laquelle l'arrêt a été rendu.

d'ordre budgétaire, celle-ci étant destinée à faire face à l'ensemble des dépenses de la Commune ; qu'elle fait d'ailleurs partie d'une série d'augmentation du taux de taxes communales en vigueur, justifiée selon la proposition de l'échevin des finances par la nécessité d'"assurer les recettes nécessaires au bon fonctionnement de la Commune" ; que rien ne s'oppose par ailleurs à ce que l'autorité communale poursuive, outre des recettes nouvelles, des objectifs accessoires, non financiers, d'incitation ou de dissuasion, tels en l'occurrence que la prolifération, qu'elle entend dissuader, de l'activité de serveuses et de serveurs de bars et autres établissements analogues au sens du règlement-taxe du 11 février 1993 ; qu'il s'ensuit que le règlement-taxe attaqué reste dans les limites de la compétence générale de régler tout ce qui est d'intérêt communal, en sorte qu'il ne saurait être soutenu que la partie adverse aurait excédé ses compétences ; que le premier moyen n'est pas fondé ».

À condition de faire ressortir du dossier que c'est la situation financière qui justifie, en priorité, l'adoption de la taxe, rien n'empêche donc l'autorité communale d'évoquer l'objectif secondaire qu'elle poursuit lors de l'élaboration de son règlement-taxe¹³³. Elle n'est pas pour autant tenue, afin d'exercer valablement son pouvoir fiscal, de démontrer le caractère illégitime de l'activité taxée¹³⁴.

L'on a, par ailleurs, pu observer que l'utilisation, par la commune, de l'outil fiscal aux fins d'incitation ou de dissuasion est conditionnée au respect des compétences dévolues aux autres collectivités politiques.

Dans l'arrêt commenté, le Conseil d'État précise la portée de cette condition : il considère qu'elle n'implique pas pour autant que « la compétence, dans le chef de la commune, d'établir une taxe incitative ou dissuasive [serait] subordonnée à une compétence matérielle *qui lui aurait été spécialement attribuée d'autoriser ou d'interdire, voire de réglementer* »¹³⁵.

77. Un autre constat opéré à propos des taxes sur les spectacles à caractère érotique ou pornographique est transposable aux taxes sur le personnel de bar. Leur caractère dissuasif ne peut avoir pour conséquence d'entraver le développement de l'activité taxée au-delà du raisonnable.

L'arrêt du 23 décembre 2002 permet cependant de préciser que le seul doublement du taux ne suffit pas à établir que la liberté de commerce et de l'indus-

¹³³ Voy. aussi C.E., arrêt S.P.R.L. *Pierre Debeffe*, n° 18.368 du 30 juin 1977.

¹³⁴ C.E., arrêt A.S.B.L. « *Espace P* » et consorts, n° 114.119 du 23 décembre 2002. Corrélativement, il n'est pas requis de la commune qu'elle démontre le caractère légitime de sa taxe. Rien n'empêche toutefois le Conseil d'État de se prononcer sur une telle légitimité, comme il l'a fait dans C.E., arrêt *Meulders*, n° 170.186 du 19 avril 2007.

¹³⁵ Nous soulignons.

trie aurait été limitée au-delà du raisonnable, tout particulièrement lorsque d'autres taxes communales ont connu une évolution similaire au même moment¹³⁶.

78. L'on observait encore que les règlements-taxe sur les spectacles de charme pouvaient renfermer des différences de traitement qu'il reviendra à la commune de justifier¹³⁷. Une situation analogue est susceptible de se présenter s'agissant des règlements-taxe sur les serveuses et serveurs de bar, à propos desquels le Conseil d'État a pu développer un raisonnement similaire :

« Considérant [...] que le règlement attaqué n'entend pas dissuader en général l'exercice de la profession de serveuse ou de serveur ni de manière générale la tenue de tout débit de boissons; que la taxe litigieuse ne vise en effet que les établissements répondant aux critères énoncés par le règlement-taxe qui l'instaure, à savoir l'engagement par les exploitants de débits de boissons de serveuses et serveurs [au sens du règlement]; que le "service normal des clients" n'est retenu comme fait générateur de la taxe litigieuse que lorsqu'il est effectué par une personne en vue de pousser le client à la consommation; que de la sorte, la partie adverse a établi un critère de distinction qui n'apparaît ni arbitraire ni discriminatoire »¹³⁸.

3. Les règlements-taxe sur les maisons de rendez-vous et sur l'occupation de carrées

79. Il existe encore des règlements-taxe dont il est, cette fois, moins aisé de contester qu'ils portent sur la prostitution. Il s'agit des taxes sur les locaux abrités dans les maisons de rendez-vous ou les locaux où s'exercent des activités analogues, d'une part, et des taxes sur l'occupation d'immeubles ou parties d'immeubles appelés « carrées », d'autre part.

¹³⁶ C.E., arrêt A.S.B.L. « Espace P » et consorts, n° 114.119 du 23 décembre 2002.

¹³⁷ Quel que soit l'objet du règlement-taxe communal, la justification de la différence de traitement qu'il opère doit ressortir de son texte, de son préambule ou du dossier administratif qui a présidé à son élaboration (voy., p. ex., Civ. Namur (ch. fisc.), 16 novembre 2016, R.G. n° 14/2141/A, inédit). Par un arrêt du 17 février 2005, la Cour de cassation a fait l'application de ce principe pour juger de la régularité d'un règlement-taxe sur les serveuses et les serveurs de bar en application de l'article 159 de la Constitution (Cass., 17 février 2005, R.G. n° F.04.0023.F, disponible sur <http://www.juridat.be>). Voy. aussi Liège, 20 juin 2001, F.J.F., 2002/1. L'on relève également que, par un arrêt du 3 septembre 2015, la Cour de cassation a jugé que « [l]a justification objective et raisonnable d'une différence de traitement entre redevables dans un règlement-taxe provincial peut être déduite de la nature même de la différence ainsi faite, du contexte du règlement-taxe, ou encore du dossier y afférent sur base duquel le conseil [provincial] a décidé d'instaurer l'impôt » (Cass., 3 septembre 2015, R.G. n° C.13.0247.N, *Rev. dr. comm.*, 2016/1, p. 20 (somm.); J. BOURTEMBOURG, N. FORTEMPS, C. MOLITOR et F. BELLEFLAMME, *op. cit.*, pp. 68-69; C. PARMENTIER, « Le pouvoir de taxation des communes », obs. sous Mons, 20 janvier 2016, J.L.M.B., 2016/40, p. 1925).

¹³⁸ C.E., arrêt A.S.B.L. « Espace P » et consorts, n° 114.119 du 23 décembre 2002. Voy. aussi C.E., arrêt S.P.R.L. Pierre Debeffe, n° 18.368 du 30 juin 1977.

80. Un règlement-taxe de la commune d'Anderlecht sur les maisons de rendez-vous, adopté le 14 décembre 1993, a fait l'objet d'un arrêt du Conseil d'État rendu le 19 avril 2007¹³⁹.

Par « maison de rendez-vous », l'article 1^{er} du règlement indique qu'il faut entendre « toute entreprise dans laquelle l'occasion est donnée de louer, pour un court séjour de moins d'une heure, aussi bien pendant le jour que pendant la nuit, une chambre, un appartement ou un salon, dans le but de permettre une rencontre intime entre différentes personnes, à d'autres fins que d'y passer une nuit au sens communément admis par les hôtels »¹⁴⁰. Aux termes de son article 2, la taxe est due conjointement par l'exploitant et le propriétaire de la maison de rendez-vous. Elle s'élève à 100.000 FB par chambre pour les cinq premières chambres, à 50.000 FB pour les sixième à dixième chambres et à 20.000 FB à partir de la onzième chambre.

81. Par un règlement-taxe adopté le 30 mai 2012, objet d'un arrêt du Conseil d'État rendu le 16 septembre 2016¹⁴¹, la commune de Schaerbeek a, quant à elle, décidé de taxer les « lieux de prostitution en vitrine ».

L'article 2 de ce règlement dispose que, par « salons de prostitution en vitrine », il faut entendre « toute construction, immeuble ou partie d'immeuble composé d'un salon dans lequel une ou plusieurs personnes se prostituent et d'une ou de plusieurs vitrines donnant sur la voirie, derrière la ou lesquelles cette ou ces personnes se présentent. Ces personnes se succèdent jour et nuit ». Quant aux « carrées », il s'agit de « toute construction, immeuble ou partie d'immeuble composé d'une ou de plusieurs vitrines derrière la ou lesquelles la personne qui se prostitue est l'exploitante de la carrée ». En vertu de son article 4, « la taxe est due par l'exploitant(e) de l'immeuble ou partie de l'immeuble qui abrite l'activité décrite à l'article 2. À défaut de paiement par ce(tte) dernier(e), le propriétaire est tenu comme solidairement responsable du paiement de la taxe ». De son article 5, il ressort qu'elle s'élève à 8 000 euros par chambre dans un salon de prostitution et à 1 000 euros par carrée ne comportant qu'une seule chambre « et pour autant que l'exploitant(e) y exerce seul(e) l'activité décrite à l'article 2 ».

82. Par un jugement du 29 juin 2012¹⁴², le Tribunal de première instance de Bruxelles a aussi eu l'occasion de se prononcer sur la régularité d'un tel règlement, adopté en l'espèce par la commune de Saint-Josse-ten-Noode le 9 octobre 1996.

Au sens de ce règlement, « [e]st considéré comme carré[e] tout immeuble ou partie d'immeuble se situant au sous-sol, rez-de-chaussée ou à l'étage et visible depuis la voie publique, normalement destiné à l'usage de logement dont une

¹³⁹ C.E., arrêt *Meulders*, n° 170.186 du 19 avril 2007.

¹⁴⁰ Traduction libre.

¹⁴¹ C.E., arrêt *Berthet et consorts*, n° 235.780 du 16 septembre 2016.

¹⁴² Civ. Bruxelles, 29 juin 2012, *F.J.F.*, 2013/237.

ou des fenêtres sont éclairées directement ou indirectement par un système d'éclairage particulier et qui est utilisé à des fins autres que le logement». Le redevable de la taxe annuelle qu'il instaure, fixée à 10 000 FB par mètre courant de façade, est l'occupant de la carrée. Dans l'hypothèse où ce dernier n'est pas connu, la taxe est due par le propriétaire de l'immeuble ou par toute personne disposant d'un droit réel sur cet immeuble.

83. S'il échet de ne pas faire fi des particularités de chacun de ces règlements, l'on pense pouvoir considérer que les différents constats opérés ci-avant demeurent valables pour ce qui concerne les règlements-taxe sur les maisons de rendez-vous et les règlements-taxe sur l'occupation de carrées.

84. Les décisions auxquelles ils ont donné lieu permettent toutefois de poser trois constats supplémentaires.

85. L'on a observé que l'autonomie fiscale des communes permet à celles-ci de déterminer librement les bases et l'assiette des impositions dont elles apprécient la nécessité.

Il ressort également de l'article 170, § 4, de la Constitution que les communes sont libres de désigner les redevables des taxes qu'elles instituent. Ceci implique qu'elles possèdent aussi le pouvoir de prévoir des mécanismes de solidarité entre ces redevables, l'article 1202 du Code civil n'ayant pas pour effet de restreindre la portée de l'article 170, § 4, de la Constitution¹⁴³.

86. Dans l'affaire qui a abouti à l'arrêt du 19 avril 2007¹⁴⁴, le Conseil d'État a été confronté à l'application du principe selon lequel l'autonomie fiscale des communes peut faire l'objet de restrictions législatives en application de l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution.

En l'espèce, il a toutefois jugé que la taxe sur les maisons de rendez-vous n'était pas prohibée par l'article 464 du Code des impôts sur les revenus – qui défend aux communes d'établir «des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques, à l'impôt des sociétés, à l'impôt des personnes morales et à l'impôt des non-résidents ou des taxes similaires sur la base ou sur le montant de ces impôts, sauf toutefois en ce qui concerne le précompte immobilier» –, le règlement-taxe querellé ayant une base différente de celle des impôts fédéraux visés par cette disposition.

87. Enfin, l'on constate que le montant de la taxe, contrairement à celui de la redevance, ne doit pas nécessairement correspondre au coût que représente l'activité taxée pour la commune¹⁴⁵. Quoi de plus logique, puisque l'impôt doit être affecté aux dépenses de l'autorité communale dans leur ensemble?

¹⁴³ C.E., arrêt *Berthet et consorts*, n° 235.780 du 16 septembre 2016; C.E., arrêt *Meulders*, n° 170.186 du 19 avril 2007.

¹⁴⁴ C.E., arrêt *Meulders*, n° 170.186 du 19 avril 2007. Traduction libre.

¹⁴⁵ *Ibid.* Comp. Proposition de loi visant à renforcer la lutte contre l'exploitation sexuelle, à réglementer la prostitution et à humaniser ses conditions d'exercice déposée par Madame Christine DEFRAIGNE et

Peut-être ce constat a-t-il contribué au raisonnement du Conseil d'État qui, face au règlement-taxe de la commune d'Anderlecht sur les spectacles de charme, a refusé de prendre en compte les frais engendrés par cette activité dans le chef de la commune pour justifier la différence de traitement entre les spectacles qui se déroulent dans des lieux privés et les spectacles qui se tiennent dans l'espace public¹⁴⁶.

III. Le pouvoir de contrôle du Conseil d'État en matière de prostitution

88. L'on sait que le Conseil d'État est notamment compétent pour connaître, en annulation et en suspension, de la régularité de tout acte administratif unilatéral – réglementaire ou individuel – déféré à sa censure¹⁴⁷.

Dans le cadre d'une étude portant sur la prostitution, il n'est évidemment pas question de décrire le cadre juridique dans lequel un recours en annulation et une demande en suspension doivent être introduits et instruits.

Les actes administratifs pris en matière de prostitution n'en ont pas moins conduit le Conseil d'État à devoir s'interroger sur deux points de procédure particuliers : la question de l'intérêt, tant au contentieux de l'annulation qu'au contentieux de la suspension (A) ; et la question du préjudice allégué, au contentieux de la suspension (B).

A. L'intérêt aux contentieux de l'annulation et de la suspension

89. La question de l'intérêt – qui se pose aux contentieux tant de l'annulation que de la suspension – implique que l'on rappelle le contenu de l'exigence (1), avant d'observer la manière dont le respect de cette exigence a été apprécié en matière de prostitution (2).

1. Le contenu de l'exigence

90. La partie requérante – qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale, ou encore d'une association dénuée de la personnalité juridique – doit justifier « d'une lésion ou d'un intérêt »¹⁴⁸.

consorts, Développements, 6 février 2013, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-1960/1, p. 15, dont les auteurs placent l'impôt et la redevance sur un pied d'égalité : « En ce qui concerne les taxes et redevances communales appliquées aux "salons de prestation de services sexuels", les auteurs souhaitent veiller à ce qu'elles restent proportionnelles aux coûts engendrés par l'encadrement de la prostitution. En effet, il est important de s'assurer que les pouvoirs locaux ne soient pas suspects de proxénétisme en taxant trop lourdement ces structures. »

¹⁴⁶ C.E., arrêt B.V.B.A. *Arts & Sciences*, n° 222.670 du 28 février 2013.

¹⁴⁷ Voy. not. D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., pp. 552-574 et les réf. citées.

¹⁴⁸ Art. 19, al. 1^{er}, des lois coordonnées « sur le Conseil d'État », *M.B.*, 21 mars 1973, p. 3461. Sur la notion d'intérêt, voy. not. D. RENDERS, TH. BOMBOIS, B. GORS, CH. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif*,

Le Conseil d'État considère « qu'il s'agit là d'une exigence qui touche à l'ordre public, qui correspond à la volonté du législateur de ne pas faire du recours en annulation fondé sur l'article 14 des lois [coordonnées] sur le Conseil d'État un recours populaire et qui doit dès lors être satisfaite pour que la requête puisse être examinée en ses moyens, qu'ils soient soulevés par les parties ou d'office »¹⁴⁹.

91. Ni les lois coordonnées « sur le Conseil d'État », ni l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif » ne précisent ce qu'il convient d'entendre par « lésion » ou par « intérêt ».

Le Conseil d'État a eu l'occasion de souligner que « le législateur s'est toujours refusé à définir l'intérêt requis pour pouvoir introduire un recours en annulation, laissant au juge de l'excès de pouvoir le soin d'apprécier si la partie requérante satisfait à cette condition de recevabilité »¹⁵⁰.

92. Aux termes de la jurisprudence, le Conseil d'État estime que l'intérêt du requérant doit être direct et certain¹⁵¹, mais aussi personnel (a), actuel (b) et légitime (c), ce qui retient ici, plus spécifiquement, l'attention.

t. III, *Le contrôle de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 221-234, dont les développements qui suivent sont largement tirés. Voy. égal. W. VAN ASSCHE, « Raad van State. Ontvankelijkheid der aanvragen en beroepen wat de persoon van de verzoeker betreft », *A.P.R.*, 1961, pp. 71-123; J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, Bruxelles, Bruylant, 1975, pp. 125-254; J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van State. Afdeling Administratie, 2. Ontvankelijkheid*, Bruges, la Charte, 1996, pp. 197-361; Ph. COENRAETS, « La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'État: un difficile équilibre entre l'accès au prétoire et la prohibition de l'action populaire », in B. BLERO (éd.), *Le Conseil d'État de Belgique. Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 349-377; M. DUMONT, « Variations sur le thème de l'intérêt », *A.P.T.*, 1999/2, pp. 85-118; S. BEERNAERT, « Het belang als ontvankelijkheidsvereiste bij de gewone rechter, de Raad van State en het Arbitragehof », *R.D.J.P.*, 2000, pp. 155-170; S. LUST, « Tussen objectief en subjectief beroep: belang en hoedanigheid in de procedure voor de Raad van State », in X., *Goed procesrecht – Goed procederen 2002-2003*, Malines, Kluwer, 2004, pp. 621-701; P. LEWALLE, avec la coll. de L. DONNAY, *Contentieux administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 778-809; J. BOUCKAERT et J. ROGGEN, « De omschrijving van het belang in een verzoekschrift tot nietigverklaring voor de Raad van State: tekenen van een wijzigende rechtspraak », *C.D.P.K.*, 2007/3, pp. 93-101; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 18^e éd., Anvers, Kluwer, 2009, pp. 1017-1030; M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., Limal, Anthemis, 2011, pp. 460-479; J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIEBAUT, *Le Conseil d'Etat de Belgique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 628-690; Ph. BOUVIER, R. BORN, B. CUVELIER et F. PIRET, *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 396-397; S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de administratieve overheid. Een inleiding*, Bruges, la Charte, 2014, pp. 119-123; D. BATSELE et M. SCARCEZ, *Abrégé de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 611-616; A. COPPENS, « Art. 19. R.v.St.-Wet », in P. LEMMENS, J. VELAERS, L. WALLEYN et W. VERRIJDT (dir.), *Publiek procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, III. *Raad van State*, 1, Malines, Kluwer, 2016, pp. 1-32.

¹⁴⁹ C.E., arrêt S.A. Varec, n° 186.844 du 2 octobre 2008.

¹⁵⁰ C.E., arrêt A.S.B.L. *Le Péruwelz de demain, Comité pour la sauvegarde et l'avenir de l'environnement du Péruwelz*, n° 190.775 du 24 février 2009.

¹⁵¹ Voy., à cet égard, D. RENDERS, Th. BOMBOIS, B. GORS, Ch. THIEBAUT et L. VANSNICK, *op. cit.*, spéc. pp. 222-231.

a) *L'intérêt personnel*

93. L'« exclusion de l'action populaire implique que l'intérêt allégué soit personnel »¹⁵², ce qui suppose qu'entre la partie requérante « et l'acte attaqué existe un rapport suffisamment individualisé »¹⁵³. L'« exigence d'un intérêt personnel exclut dès lors tant le recours dans l'intérêt de la loi que le recours dans l'intérêt d'autrui »¹⁵⁴.

Pour satisfaire à l'exigence d'un intérêt personnel, « l'annulation de l'acte attaqué doit procurer un avantage à la partie requérante ou faire cesser un grief qui lui est causé par l'acte »¹⁵⁵.

À cet égard, le Conseil d'État a pu considérer que « le seul rétablissement de la légalité ne constitue pas un intérêt personnel »¹⁵⁶. De même, juge-t-il que « constitue un recours populaire, le recours tendant à l'annulation d'une nomination [...] introduit par un requérant qui n'invoque aucun titre qui aurait pu lui faire obtenir cette nomination »¹⁵⁷.

94. L'exigence d'un intérêt personnel n'est toutefois pas absolue. Elle comporte plusieurs tempéraments, dont l'un – jurisprudentiel – tient à ce que l'on identifie sous l'appellation d'« intérêt collectif ».

À certaines conditions, le Conseil d'État admet qu'une partie requérante – fût-elle une personne physique¹⁵⁸ – puisse exciper d'un intérêt collectif¹⁵⁹.

Il accepte ainsi que « les personnes morales de droit privé [puissent] contester devant [lui] un acte portant atteinte à l'intérêt collectif spécifique qu'elles poursuivent en raison de leur objet social et qui se distingue tant de l'intérêt général que de l'intérêt personnel de leurs membres »¹⁶⁰.

De même permet-il qu'une association sans but lucratif défende un intérêt collectif, à la condition « que son objet social soit d'une nature particulière et,

¹⁵² « Ce qui n'est que l'illustration du vieil adage selon lequel "nul ne plaide par procureur" » (C.E., arrêt *Dumortier*, n° 155.624 du 27 février 2006).

¹⁵³ C.E., arrêt A.S.B.L. *S.O.S. Hautrage et environs*, n° 130.868 du 29 avril 2004. Il « ne peut dès lors être tenu compte, dans l'appréciation de cet intérêt, de griefs ou d'inquiétudes ressentis par d'autres personnes que le requérant lui-même » (C.E., arrêt *Lemaire*, n° 104.301 du 4 mars 2002).

¹⁵⁴ C.E., arrêt A.S.B.L. *S.O.S. Hautrage et environs*, n° 130.868 du 29 avril 2004.

¹⁵⁵ C.E., arrêt *Lizin*, n° 123.338 du 24 septembre 2003.

¹⁵⁶ C.E., arrêt *Beguïn*, n° 143.919 du 29 avril 2005.

¹⁵⁷ Voy. not. C.E., arrêt *Évrard*, n° 2.653 du 9 juillet 1953, R.J.D.A., 1953, p. 283; C.E., arrêt *Dumortier*, n° 155.624 du 27 février 2006.

¹⁵⁸ Voy. P. LEWALLE, avec la coll. de L. DONNAY, *op. cit.*, p. 802.

¹⁵⁹ Sur l'intérêt collectif, voy. not. I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in J. VAN COMPERNOLLE (coord.), *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, coll. « CUP », vol. 47, Liège, 2001, pp. 87-127; D. RENDERS, « L'intérêt collectif commande-t-il de légiférer davantage pour améliorer la protection juridictionnelle de l'administré? », in Ch.-H. BORN et F. JONGEN (dir.), *D'urbanisme et d'environnement, Liber amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 1067-1080 et les réf. citées.

¹⁶⁰ C.E., arrêt *Assemblée des copropriétaires de l'immeuble « Magnolias »*, n° 138.583 du 16 décembre 2004.

dès lors, distinct de l'intérêt général ; [...] que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son objet social ; [et] qu'il n'apparaisse pas [...] que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi »¹⁶¹.

L'on note qu'une jurisprudence spécifique s'est développée au sujet des associations actives en matière de protection de l'environnement, cette dernière notion, pour le moins vaste, étant sans doute de nature sinon à justifier, du moins à expliquer ce constat¹⁶².

b) *L'intérêt actuel*

95. En exigeant de lui qu'il soit, par ailleurs, actuel¹⁶³, le Conseil d'État attend de l'intérêt qu'il existe au moment de l'introduction du recours et qu'il subsiste « jusqu'au prononcé de l'arrêt »¹⁶⁴.

Il en résulte notamment que, si l'intérêt de la partie requérante vient à disparaître en cours d'instance, le Conseil d'État doit déclarer le recours irrecevable¹⁶⁵.

96. Ainsi en va-t-il notamment lorsque la partie requérante obtient, par ailleurs, satisfaction et que l'annulation que pourrait prononcer le Conseil d'État n'est plus de nature à lui procurer un avantage¹⁶⁶ ou lorsque l'acte attaqué est retiré en cours d'instance¹⁶⁷.

Une même conséquence est attachée au fait que la partie requérante acquiesce à l'acte attaqué¹⁶⁸ ou qu'elle perd, en cours d'instance, la qualité qui fondait son intérêt à agir¹⁶⁹.

Le Conseil d'État estime encore que la partie requérante peut, dans certains cas, perdre son intérêt lorsqu'elle s'abstient d'attaquer une décision ultérieure¹⁷⁰.

¹⁶¹ C.E., arrêt *Coomans*, n° 187.998 du 17 novembre 2008.

¹⁶² Sur cette question, voy. not. Th. HAUZEUR, « L'intérêt à agir des associations de défense de l'environnement devant le Conseil d'État : quelle liberté pour le juge et quel rapport à la nature ? », *Amén.*, 2006/3, pp. 105-114 ; B. JADOT, « Les associations de protection de l'environnement devant le Conseil d'État : une espèce en voie de disparition ? », obs. sous C.E., arrêt *A.S.B.L. Grez-Doiceau urbanisme et environnement*, n° 135.408 du 24 septembre 2004, *J.T.*, 2005/7, pp. 120-122 ; D. RENDERS, « L'intérêt collectif commande-t-il de légiférer davantage pour améliorer la protection juridictionnelle de l'administré ? », *op. cit.*, pp. 1067-1080 et les réf. citées.

¹⁶³ Sur l'intérêt actuel, voy. not. D. RENDERS, Th. BOMBOIS, B. GORS, Ch. THIEBAUT et L. VANSNICK, *op. cit.*, spéc. pp. 228-231 et les réf. citées.

¹⁶⁴ Voy. not. C.E., arrêt *S.P.R.L. Sobrida Invest*, n° 184.073 du 11 juin 2008.

¹⁶⁵ Voy. not. C.E., arrêt *Adriaensen*, n° 175.107 du 27 septembre 2007.

¹⁶⁶ Voy., à propos d'une partie requérante qui contestait la décision de refus de lui délivrer le diplôme primaire et qui obtient entre-temps ce diplôme, C.E., arrêt *Deleigne*, n° 96.806 du 21 juin 2001.

¹⁶⁷ Voy. not. C.E., arrêt *A.S.B.L. Sésame*, n° 67.620 du 31 juillet 1997. En revanche, lorsque l'acte attaqué est abrogé, le Conseil d'État considère que, dès lors que l'abrogation ne produit ses effets que pour l'avenir, la partie requérante conserve intérêt à l'annulation de l'acte attaqué pour la période où il a été en vigueur (C.E., arrêt *Godard*, n° 82.940 du 18 octobre 1999).

¹⁶⁸ Voy. not. C.E., arrêt *Balvanyos*, n° 100.552 du 7 novembre 2001.

¹⁶⁹ Voy. not. C.E., arrêt *Robert-Spinhayer*, n° 175.037 du 27 septembre 2007.

¹⁷⁰ Voy. not. C.E., arrêt *Deprez*, n° 192.663 du 24 avril 2009. Pour un exemple en matière de fonction publique, voy. C.E., arrêt *Tillieux*, n° 183.768 du 4 juin 2008. Pour un exemple en matière de marchés publics,

c) *L'intérêt légitime*

97. En exigeant de l'intérêt qu'il soit non seulement direct et certain, personnel et actuel, mais encore légitime¹⁷¹, le Conseil d'État attend de l'intérêt qu'il soit « conforme aux lois impératives, à l'ordre public et aux bonnes mœurs »¹⁷².

S'il n'est pas exceptionnel que la légitimité de l'intérêt de la partie requérante soit contestée, il est plus rare que la juridiction accueille cette exception en déclarant le recours irrecevable¹⁷³.

98. Il est traditionnellement admis que l'intérêt lié au maintien d'une situation illégale ne saurait être considéré comme légitime¹⁷⁴.

Est, dès lors, illégitime l'intérêt d'une société qui exploite un casino à demander la suspension de l'exécution d'une décision lui retirant sa licence de classe A, qu'elle a obtenue, selon ses propres dires, sur la base de renseignements inexacts fournis sciemment à la Commission des jeux de hasard. La circonstance que la personne qui avait fourni ces renseignements ait entre-temps démissionné de ses fonctions n'y change rien¹⁷⁵.

Est également illégitime l'intérêt de la personne qui agit, devant le Conseil d'État, sous une fausse identité pour solliciter la censure d'un acte lui refusant l'asile, la demande d'asile ayant, elle aussi, été introduite sous une fausse identité, faux en écriture à l'appui¹⁷⁶.

Le Conseil d'État a, en revanche, jugé, à propos d'un recours introduit par une société commerciale spécialisée dans la fabrication et la vente de médicaments contre une décision admettant au remboursement un médicament concurrent de celui qu'elle commercialise, que l'intérêt pécuniaire qu'elle excipait :

« ne [pouvait] être qualifié d'illégitime en ce qu'il irait à l'encontre de l'intérêt général des patients, aucune règle de droit n'imposant que tous les médicaments relevant d'une même catégorie soient admis au remboursement »¹⁷⁷.

voy. not. C.E., arrêt S.A. *Boucher*, n° 152.172 du 2 décembre 2005; C.E., arrêt S.A. *Amec Spie Belgium*, n° 152.174 du 2 décembre 2005.

¹⁷¹ Sur l'intérêt légitime, voy. not. A. DE POVER, « Het wettig belang voor de Raad van State », *T.B.P.*, 1956, pp. 29-35; M.-A. BEERNAERT et M. KAISER, « L'intérêt légitime devant le Conseil d'État », obs. sous C.E., arrêt S.P.R.L. *Lyad*, n° 84.493 du 4 janvier 2000, *J.L.M.B.*, 2000/29, pp. 1250-1257; M.-A. BEERNAERT et M. KAISER, « L'intérêt légitime devant le Conseil d'État: de nouveaux développements », obs. sous C.E., arrêt *Simonini*, n° 91.890 du 22 décembre 2000, *J.L.M.B.*, 2001/28, pp. 1234-1239.

¹⁷² J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIEBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 2, *op. cit.*, p. 645.

¹⁷³ Comme l'écrit M. LEROY, « l'illégitimité, quand elle est reconnue, ne consiste pas en une simple illégalité. Elle tient à des circonstances répréhensibles, soit d'un point de vue pénal, soit moralement » (*op. cit.*, p. 477).

¹⁷⁴ P. LEWALLE, avec la coll. de L. DONNAY, *op. cit.*, p. 786.

¹⁷⁵ C.E., arrêt S.A. *Expansa*, n° 137.319 du 18 novembre 2004.

¹⁷⁶ C.E., arrêt XXX, n° 129.462 du 18 mars 2004. Voy. égal. C.E., arrêt XXX, n° 104.288 du 4 mars 2002.

¹⁷⁷ C.E., arrêt *Société de droit néerlandais « Merck, Sharp et Dohme B.V. »*, n° 120.972 du 25 juin 2003.

2. La mise en œuvre de l'exigence en matière de prostitution

99. En matière de prostitution, le Conseil d'État a été régulièrement amené à devoir s'interroger sur le point de savoir si la partie requérante agissait ou non au bénéfice d'un intérêt.

La question de l'intérêt personnel s'est posée, à plusieurs reprises, en termes d'intérêt collectif (a). La question de l'intérêt actuel s'est rarement posée de façon spécifique (b). C'est, de toute évidence, la question de l'intérêt légitime qui a, le plus souvent, fait parler d'elle (c).

a) La prostitution et l'intérêt personnel

100. Au sujet de l'intérêt personnel et, plus exactement, de l'intérêt collectif, un arrêt, déjà cité, du 23 décembre 2002, rendu par la XV^e chambre du Conseil d'État, mérite d'être rapporté.

La juridiction était, en l'espèce, saisie d'un recours en annulation dirigé contre un règlement de la commune de Schaerbeek portant modification du taux de la taxe sur les serveuses et serveurs de bars et autres établissements analogues.

Le règlement en cause avait également fait l'objet d'une demande en suspension, rejetée par un arrêt du 18 octobre 1996 dont il a déjà été question¹⁷⁸.

Partie requérante, l'A.S.B.L. « Espace P » « déclare agir pour la défense de l'intérêt collectif de ses membres, "compte tenu du but poursuivi par le règlement attaqué" »¹⁷⁹.

Le Conseil d'État se penche, dès lors, sur le contenu des statuts de l'association pour constater ce qui suit :

« Que l'article 3 des statuts de [l'association], l'A.S.B.L. "ESPACE P", dénommée lors de sa constitution le 3 novembre 1988 "Prévention Sida Prostitution", énonce :

“L'association a pour but :

la sensibilisation, l'information et la prévention visant à réduire la transmission du virus H.I.V. et des autres M.S.T. parmi la population des prostitué(e)s ;

la formation de personnes relais volontaires, sur le terrain, afin d'adapter au mieux l'information ;

la prise en charge de tous les problèmes relatifs au dépistage volontaire ;

l'accompagnement des personnes séropositives ou malades et de leur entourage, en ce compris la défense de leurs intérêts matériels et juridiques ;

¹⁷⁸ C.E., arrêt A.S.B.L. « Espace P » et consorts, n° 62.622 du 18 octobre 1996.

¹⁷⁹ C.E., arrêt A.S.B.L. « Espace P » et consorts, n° 114.119 du 23 décembre 2002.

l'étude des problèmes de santé compte tenu de leurs aspects psychosociologiques.

L'association se montrera particulièrement soucieuse du respect de la liberté individuelle et de la vie privée; elle s'opposera à toutes discriminations et à toute atteinte à la dignité de la personne humaine”;

Que lors de son assemblée générale du 26 novembre 1992, elle a décidé ce qui suit:

“la sensibilisation, l'information et la prévention visant à réduire la transmission du virus H.I.V. et des autres M.S.T. parmi la population des prostitué(e)s reste un but prioritaire de l'association qui élargit pourtant son intérêt vers d'autres problématiques liées au phénomène prostitutionnel (traite des êtres humains, toxicomanie, pauvreté, violence...)”.¹⁸⁰

Sur la base du constat ainsi posé, le Conseil d'État juge que :

«le règlement attaqué ne vise pas spécifiquement ni exclusivement la prostitution et que la taxe qu'il instaure n'est pas due par des personnes se livrant à la prostitution mais par des exploitants de bars; que l'on n'aperçoit pas en quoi le règlement attaqué porte atteinte à l'objet statutaire de la première requérante ou aux intérêts collectifs de ses membres; que toutefois, dans son mémoire en réplique, la première requérante fonde son intérêt à agir sur le troisième moyen de la requête qui tend à faire établir que c'est l'activité de la prostitution que la commune entend dissuader [par l'adoption de l'acte attaqué]; que dans cette mesure, l'intérêt de la première requérante est lié au fond»¹⁸¹.

101. Un arrêt, précité, du 9 décembre 2016, lui aussi rendu par la XV^e chambre du Conseil d'État, traite de l'intérêt collectif, non pas d'une, mais de deux parties requérantes: les A.S.B.L. «Espace P» d'une part, «Ligue des droits de l'homme», de l'autre.

En l'espèce, la demande en suspension et le recours en annulation étaient dirigés contre l'article 2 d'un règlement de la ville de Bruxelles de lutte contre les nuisances dans le quartier Alhambra et ses alentours.

Le règlement avait pour objet d'instituer divers types d'amendes administratives en vue de réprimer la violation de dispositions réglementaires de police destinées à lutter contre la prostitution de rue.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*

La partie adverse contestait l'intérêt au recours des requérantes, pour des motifs que l'on ne saurait mieux faire que rapporter *in extenso* :

« le nouvel article 3bis du règlement fixe les sanctions applicables aux clients des personnes prostituées en cas de violation des interdictions portées par l'article 2, et ne les concerne pas directement ;

cet article n'aura pas nécessairement une influence néfaste sur l'activité des prostituées ;

aucun élément concret n'étaye leurs affirmations, par exemple, la troisième requérante ne démontre pas que la fréquentation des clients aurait augmenté entre la mi-mars (arrêt n° 234.152 du 16 mars 2016) et le mois de juin (adoption de l'acte attaqué), en raison de l'absence de régime de sanctions administratives »¹⁸².

Le Conseil d'État juge, pour sa part, que :

« [l'A.S.B.L. "Espace P"] a dans son objet social des "problématiques liées au phénomène prostitutionnel", "l'émancipation et l'insertion socioprofessionnelle du public visé", la promotion de "changements sociaux qui vont dans le sens de lutter contre l'exclusion et la précarisation des personnes prostituées, à instaurer des dynamiques de solidarité et de prise de responsabilité"; que [l'A.S.B.L. "Ligue des droits de l'homme"] a notamment pour objet de soutenir "toute initiative tendant à la formation et à la promotion des droits et libertés"; que la contestation d'un règlement qui entrave la prostitution et limite l'exercice d'une activité licite entre dans cet objet social ;

Considérant que les requérantes [...] ont intérêt à critiquer aussi le règlement attaqué en tant qu'il vise les clients des prostituées, ce qui est de nature à restreindre l'activité en cause et le profit escompté »¹⁸³.

102. En marge de ces considérations relatives à l'intérêt collectif, l'on pense utile de souligner que, dans ce même arrêt du 9 décembre 2016, la partie adverse contestait aussi l'intérêt tout court des parties requérantes, dans les termes suivants :

« les requérantes soutiennent que certaines des infractions à l'article 2, § 2, devraient être sanctionnées de peines de police, et non de sanctions administratives, mais les peines de police sont par nature plus graves que des amendes administratives et elles sont

¹⁸² C.E., arrêt A.S.B.L. « Espace P » et consorts, n° 236.718 du 9 décembre 2016.

¹⁸³ *Ibid.*

notées dans le casier judiciaire ; elles ne peuvent pas raisonnablement soutenir que l'existence d'un régime d'amendes administratives a une influence néfaste sur leur activité, ce que n'aurait pas le régime de peines de police »¹⁸⁴.

En réponse à cette argumentation, le Conseil d'État juge, pour sa part, que :

« si les peines de police sont plus graves que les sanctions administratives, en pratique, les contraventions sont la plupart du temps classées sans suite, de sorte qu'une répression administrative est plus efficace qu'une répression judiciaire ; que le recours est recevable »¹⁸⁵.

103. Il résulte des considérations qui précèdent qu'en matière d'intérêt collectif, la jurisprudence du Conseil d'État, dans le domaine de la prostitution, ne diffère pas de celle dégagée dans les autres domaines.

L'objet social de l'association requérante est, comme ailleurs, scruté avec attention, pour vérifier si l'objet du recours est de nature à y porter atteinte, ce qui est tantôt le cas, tantôt pas.

b) La prostitution et l'intérêt actuel

104. Dans le domaine de la prostitution, la jurisprudence du Conseil d'État relative à l'intérêt actuel est assurément moins riche.

À notre meilleure connaissance, l'arrêt du 24 octobre 2006 est le seul à proposer un enseignement digne d'intérêt. Il est rendu par la VI^e chambre du Conseil d'État.

105. À la fin de l'année 1999, la juridiction avait été saisie d'une demande en suspension d'extrême urgence dirigée contre un arrêté du bourgmestre de la ville de Bruxelles qui ordonnait la fermeture, pour une durée de trois mois, d'un hôtel géré par la société requérante.

En raison de l'arriéré juridictionnel de l'époque, l'affaire n'est traitée, en annulation, que six ans plus tard, ce qui conduit la partie adverse à contester le caractère actuel de l'intérêt de la société requérante. La partie adverse justifie son point de vue par la circonstance que l'arrêt prononçant la fermeture de l'établissement litigieux, pour une durée de trois mois, a épuisé ses effets depuis plus de cinq ans.

Pour autant, le Conseil d'État n'en juge pas moins ce qui suit :

« la fermeture de l'hôtel "Studio Rose" ordonnée par le premier acte attaqué, qui est une mesure de police administrative et qui lie

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ *Ibid.*

l'activité de l'établissement à la prostitution, est susceptible d'avoir jeté le discrédit sur l'ensemble des activités que la requérante a ou pourrait avoir; qu'un arrêt d'annulation est de nature à réduire les effets préjudiciables de la mesure querellée et, partant, à servir les intérêts de la requérante; que l'exception ne peut être retenue »¹⁸⁶.

106. Il résulte de ce qui précède qu'en matière d'intérêt actuel, la jurisprudence du Conseil d'État, dans le domaine de la prostitution, a pu différer de celle dégagée dans d'autres domaines¹⁸⁷.

En raison du discrédit qu'elle peut jeter sur une personne – y compris une personne morale –, la prostitution peut constituer un facteur de persistance de l'intérêt, ce qui ne saurait être négligé.

c) La prostitution et l'intérêt légitime

107. Les arrêts rendus par le Conseil d'État au sujet de l'intérêt légitime en matière de prostitution sont, pour leur part, si pas nombreux, tout au moins réguliers.

108. L'arrêt, déjà cité, du 18 octobre 1996, rendu par la VI^e chambre du Conseil d'État, propose une première illustration.

En l'espèce, la juridiction était, pour rappel, saisie d'une demande en suspension et d'un recours en annulation dirigés contre un règlement de la commune de Schaerbeek portant modification du taux de la taxe sur les serveuses et serveurs de bars et autres établissements analogues.

À cette occasion, le Conseil d'État juge, à propos de deux requérantes qui déclarent, chacune, exploiter un bar situé rue d'Aerschot et être inscrites au registre de commerce, que :

« la partie adverse n'établit pas, et ne tente même pas d'établir, qu'elles exploiteraient la prostitution d'autrui et que leur demande de suspension aurait précisément pour objet de leur permettre cette exploitation, en infraction aux articles 380*bis* et suivants du Code pénal; qu'il s'ensuit que leur intérêt à agir est légitime »¹⁸⁸.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ Voy. not. C.E., arrêt *V.Z.W. Confederatie der Belgische geneesheren*, n° 173.412 du 12 juillet 2007; C.E., arrêt *A.S.B.L. La défense des forains belges et consorts*, n° 192.822 du 29 avril 2009; C.E., arrêt *Evita*, n° 207.192 du 3 septembre 2010; C.E., arrêt *Beggiato*, n° 219.257 du 8 mai 2012; C.E., arrêt *Chlatka*, n° 222.891 du 15 mars 2013; C.E., arrêt *Horny*, n° 223.101 du 3 avril 2013. Comp. C.E., arrêt *Demesmaecker*, n° 79.643 du 31 mars 1999; C.E., arrêt *V.Z.W. Gaia*, n° 163.478 du 12 octobre 2006; C.E., arrêt *B.V.B.A. Illusion*, n° 196.542 du 1^{er} octobre 2009.

¹⁸⁸ C.E., arrêt *A.S.B.L. « Espace P » et consorts*, n° 62.622 du 18 octobre 1996.

109. Un arrêt du 4 janvier 2000, rendu par la VI^e chambre du Conseil d'État, fournit une autre illustration.

La juridiction était saisie, sous le bénéfice de l'extrême urgence, d'une demande en suspension de l'exécution d'un arrêté du bourgmestre ordonnant la fermeture, pour une durée de trois mois, d'un hôtel géré par la société requérante.

À cette occasion, le Conseil d'État soulève d'office « que tout recours à une juridiction quelconque doit se fonder sur un intérêt légitime »¹⁸⁹.

Le Conseil d'État observe alors que, dans les termes de sa demande, la société requérante reconnaît « implicitement mais certainement tenir une maison de débauche ou de prostitution au sens de l'article 380bis, § 1^{er}, 2^o, du Code pénal » et « exploiter [...] la prostitution d'autrui au sens de l'article 380bis, § 1^{er}, 4^o, du [même] Code »¹⁹⁰.

À cette occasion, la juridiction considère alors que :

« si, dans un monde où tout n'a plus de valeur que marchande, l'exploitation notamment hôtelière de la prostitution peut sans doute se réclamer du principe de la liberté du commerce et d'industrie, cela n'implique pas que les juridictions doivent soutenir les proxénètes »¹⁹¹.

Elle conclut, dès lors, que, « faute de se fonder sur un intérêt légitime »¹⁹², le recours est irrecevable.

110. Deux jours à peine après avoir rendu l'arrêt dont il vient d'être question, le Conseil d'État – cette fois la XII^e chambre – rend un arrêt qui fournit une illustration tout aussi intéressante, mais réserve, à la situation factuelle en cause – à peu près identique à celle ayant donné lieu à l'arrêt du 4 janvier 2000 –, une solution radicalement opposée.

La juridiction était, ici encore, saisie d'une demande en suspension d'extrême urgence dirigée contre un arrêté du bourgmestre ordonnant la fermeture, pour une durée de trois mois, d'un hôtel. Cette fois, cependant, l'hôtel en cause était celui qui se situait juste à côté de celui au cœur du litige dans l'illustration qui précède.

Alors que la question de l'intérêt au recours est, de jurisprudence constante, jugée d'ordre public, le Conseil d'État ne soulève pas d'office le point de savoir si le gérant de l'hôtel litigieux fait montre d'un intérêt légitime.

¹⁸⁹ C.E., arrêt *S.P.R.L. Lyad*, n° 84.493 du 4 janvier 2000, *J.L.M.B.*, 2000/29, p. 1246, obs. M.-A. BEERNAERT et M. KAISER, « L'intérêt légitime devant le Conseil d'État ».

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² *Ibid.*

Dans ces conditions et dès lors qu'il va jusqu'à ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, l'on peut supposer qu'il ait reconnu, dans le chef du requérant, l'intérêt légitime requis¹⁹³, comme le laisse, du reste, entendre Michel Leroy¹⁹⁴.

111. Un arrêt du 22 décembre 2000, à nouveau rendu par la VI^e chambre du Conseil d'État, doit également être mentionné.

Dans cette affaire, le Conseil d'État était saisi d'une demande en suspension dirigée contre une modification du règlement général de police de la commune de Seraing qui mettait fin à une tolérance de la prostitution à certains endroits et pour un certain temps.

À cette occasion, la juridiction administrative précise ce qui suit :

« Considérant, en dehors de toute considération morale, que, à supposer que l'exercice de la prostitution ne soit pas illicite en soi, on ne peut pour autant perdre de vue que celles ou ceux qui s'y adonnent sont, dans la plupart des cas, victimes d'un système qui, leur déniait toute dignité, ne voit en eux qu'une source de profits ; qu'un tel système qui, sous prétexte de réalisme notamment économique, érige le mépris de l'être humain en principe, banalise les plus extrêmes violences physiques, morales et sociales, et réduit l'autre au rang d'une simple marchandise, ne mérite aucune protection ; que, si l'on admet que le corps humain doit rester hors commerce, il n'y a pas lieu d'accorder le moindre soutien à l'exploitation de la prostitution d'autrui, manifestement contraire à l'ordre public, même s'il faut déplorer que les prostituées, non seulement victimes mais otages de tous ceux qui usent et profitent d'elles, seront les premières victimes de ce refus de soutien »¹⁹⁵.

Jugeant qu'il se trouve face à deux requérantes qui tendent « essentiellement à continuer à exploiter la prostitution d'autrui », le Conseil d'État considère que la demande qu'elles formulent « n'est pas recevable », « faute d'intérêt légitime »¹⁹⁶.

112. Rendu, lui aussi, par la VI^e chambre du Conseil d'État, l'arrêt du 24 octobre 2006 peut encore être épinglé.

L'affaire ayant conduit à cet arrêt est la même que celle qui avait donné lieu à l'arrêt du 4 janvier 2000, précité, mais qui, cette fois, est tranchée au fond.

¹⁹³ C.E., arrêt *Van Trappen*, n° 84.551 du 6 janvier 2000.

¹⁹⁴ Voy. not. M. LEROY, *op. cit.*, p. 478.

¹⁹⁵ C.E., arrêt *Simonini et consorts*, n° 91.890 du 22 décembre 2000, *J.L.M.B.*, 2001/28, p. 1229, avec un extrait du rapport du premier auditeur chef de section M. QUINTIN, obs. M.-A. BEERNAERT et M. KAISER, « L'intérêt légitime devant le Conseil d'État : de nouveaux développements ».

¹⁹⁶ *Ibid.*

Si, six ans plus tôt, le Conseil d'État avait soulevé d'office l'exception tirée de l'absence d'intérêt légitime, il estime, cette fois, ce qui suit :

« Considérant qu'il apparaît du premier acte attaqué que la partie adverse a, pendant des années, toléré dans le quartier concerné la prostitution de jour ainsi que l'exploitation de l'hôtel et qu'elle n'est intervenue que lorsque cette exploitation, devenue aussi nocturne, a commencé, selon elle, à entraîner des troubles à l'ordre public ; qu'elle n'aurait pu adopter pareille attitude si elle avait considéré, comme elle le soutient dans son dernier mémoire, que la location par la requérante de chambres à des prostituées portait en soi atteinte aux bonnes mœurs, dès lors que l'article 121 de la Nouvelle loi communale prévoit que "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 publiques" ; que l'autorité ayant toléré la prostitution dans le quartier et n'ayant pas alors estimé qu'en l'espèce la moralité publique était menacée, il n'appartient pas au Conseil d'État, juge de la légalité, de porter un jugement éthique sur l'activité de la requérante et de lui interdire l'accès à un recours juridictionnel pour le seul motif que cette activité offenserait la morale "communément admise" alors que, par ailleurs, en la matière, la morale commune est malaisée à déterminer ; que l'exception [tirée du défaut d'intérêt légitime] ne peut être retenue »¹⁹⁷.

Dès lors qu'il estime que la société requérante dispose, cette fois, d'un intérêt légitime au recours, le Conseil d'État poursuit l'examen de ce dernier et, jugeant l'un des moyens fondés, annule l'arrêté de fermeture intervenu six ans plus tôt.

113. L'on évoque enfin un arrêt du 17 décembre 2009, rendu, quant à lui, par la XII^e chambre du Conseil d'État.

Dans cette affaire, les requérants sollicitaient l'annulation de règlements communaux de la ville d'Anvers ayant, en substance, pour objet d'établir une zone de concentration dans laquelle la prostitution en vitrine n'est pas interdite moyennant le respect de diverses conditions, à l'exclusion de tout autre lieu géographique extérieur à cette zone.

Le seul requérant encore recevable à poursuivre l'annulation des actes attaqués voit son intérêt – notamment légitime – contesté par la partie adverse qui estime notamment que :

- « la prostitution en vitrine étant déjà interdite avant l'adoption des dispositions litigieuses, l'annulation demandée ne saurait procurer aucun avantage »¹⁹⁸ ;

¹⁹⁷ C.E., arrêt *S.P.R.L. Lyad*, n° 164.031 du 24 octobre 2006.

¹⁹⁸ C.E., arrêt *Vereecke et consorts*, n° 199.002 du 17 décembre 1999. Traduction libre.

- «le requérant cherche manifestement à s'enrichir par l'exploitation de la prostitution en vitrine d'autrui, ce qui contrevient à l'ordre public et aux bonnes mœurs»¹⁹⁹.

Le Conseil d'État répond à cette argumentation que «les dispositions réglementaires attaquées se présentent comme une exception au principe de l'interdiction de la prostitution en vitrine, applicable à trois rues au nombre desquelles ne se trouve pas celle dans laquelle le requérant est propriétaire d'un bien immobilier»²⁰⁰. Dès lors que l'annulation sollicitée «peut conduire la partie adverse à devoir réexaminer la problématique et, le cas échéant, conduire la partie adverse à devoir prendre une décision plus respectueuse des intérêts du requérant»²⁰¹, la juridiction considère que ce dernier dispose bien d'un intérêt à l'annulation qu'il sollicite.

Sur la question plus précise de l'intérêt légitime, le Conseil d'État ajoute que «l'interdiction de la prostitution en vitrine ne se présente pas comme un principe absolu, puisqu'elle ne s'applique pas dans la zone de concentration»²⁰². Dans ces conditions, la juridiction estime que :

«la partie adverse est malvenue de qualifier la location de biens immeubles aux fins de prostitution en vitrine comme contraire à l'ordre moral de la vie en société, de même qu'à l'ordre public et aux bonnes mœurs, en sorte qu'elle ne saurait, de façon crédible, contester l'intérêt légitime au recours du requérant»²⁰³.

114. Il résulte des considérations qui précèdent qu'en matière d'intérêt légitime, la jurisprudence du Conseil d'État, dans le domaine de la prostitution, ne diffère pas nécessairement de celle dégagée dans d'autres domaines mais semble parfois incertaine au regard de la matérialité des faits rapportés.

La logique qui se dégage est que le proxénétisme, parce que contraire à la loi — ici pénale —, ne saurait générer d'intérêt légitime.

Parce que n'étant pas contraire à la loi, la prostitution est, quant à elle, de nature à pouvoir générer un tel intérêt.

La preuve de ce que la cause serait portée par une personne qui tient un établissement destiné à la prostitution et qui s'enrichit de la prostitution d'autrui doit être rapportée par la partie qui conteste l'intérêt légitime du requérant.

¹⁹⁹ *Ibid.* Traduction libre.

²⁰⁰ *Ibid.* Traduction libre.

²⁰¹ *Ibid.* Traduction libre.

²⁰² *Ibid.* Traduction libre.

²⁰³ *Ibid.* Traduction libre.

B. Le risque de préjudice grave et difficilement réparable ou l'urgence au contentieux de la suspension

115. La question du risque de préjudice grave et difficilement réparable ou de l'urgence – qui se pose au seul contentieux de la suspension – implique que l'on rappelle le contenu de l'exigence (1), avant d'observer la manière dont le respect de cette exigence a été apprécié en matière de prostitution (2).

1. Le contenu de l'exigence

116. Comme la requête en annulation, la demande de suspension est introduite par écrit et le Conseil d'État ne peut y faire droit que si elle répond à certaines conditions²⁰⁴.

À cet égard, la suspension de l'exécution de l'acte entrepris « ne peut être ordonnée que si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation » de celui-ci « est invoqué » dans la demande²⁰⁵.

Selon le Conseil d'État, « présente un caractère sérieux au sens de l'article 17, [§ 1^{er}, alinéa 2, 2^o, des lois coordonnées] le moyen qui, à première vue et dans l'état du dossier, apparaît recevable et de nature à entraîner l'annulation, sans nécessiter un examen long et méticuleux inconciliable avec la notion de référé »²⁰⁶.

117. Outre l'existence d'un moyen sérieux, l'article 17 ancien exigeait également, pour que soit valablement ordonnée la suspension de l'exécution de l'acte entrepris, que « l'exécution immédiate » de cet acte risquait de causer un « préjudice grave difficilement réparable »²⁰⁷. La demande devait ainsi contenir des développements à ce sujet.

Pour répondre aux attentes de la juridiction, le préjudice devait « être grave, difficilement réparable et être occasionné par l'exécution immédiate de l'acte attaqué »²⁰⁸. La suspension de l'exécution d'un acte administratif était subordonnée « à un risque de préjudice et non à un préjudice avéré »²⁰⁹. Le préjudice

²⁰⁴ Voy., à cet égard, D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., pp. 566-569, dont les développements qui suivent sont tirés.

²⁰⁵ Art. 17, § 1^{er}, al. 2, 2^o, des lois coordonnées « sur le Conseil d'État », M.B., 21 mars 1973, p. 3461.

²⁰⁶ Voy. not. C.E., arrêt *Warbecq*, n° 163.305 du 9 octobre 2006.

²⁰⁷ Art. 17, § 2, al. 1^{er}, ancien, des lois coordonnées « sur le Conseil d'État », M.B., 21 mars 1973, p. 3461. À ce sujet, voy. not. C. CRAPPE, *Le préjudice grave difficilement réparable, condition de recevabilité du référé administratif*, Bruxelles, Kluwer, 2001, 71 p. ; H. SIMONART et D. RENDERS, « La violation prétendue d'un droit fondamental : un risque de préjudice grave difficilement réparable ? », in B. DEJEMEPPE, P. HENRY, E. KRINGS et al., *Liber amicorum Paul Martens. L'humanisme dans la résolution des conflits : utopie ou réalité ?*, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 151-176 ; V. CASTIAU, « Le référé administratif : chronique de jurisprudence des chambres françaises du Conseil d'État – 01/08/1999 au 31/12/2002 », A.P.T., 2004/3, pp. 177-236 ; P. LEWALLE, avec la coll. de L. DONNAY, op. cit., pp. 586-599 ; M. LEROY, op. cit., pp. 838-855.

²⁰⁸ C.E., arrêt *Roland*, n° 150.859 du 27 octobre 2005.

²⁰⁹ C.E., arrêt *Gillissen*, n° 159.569 du 2 juin 2006.

allégué ne devait, dès lors, « pas nécessairement exister dans les faits »²¹⁰, mais ne pouvait, pour autant, être hypothétique²¹¹. Par ailleurs, le préjudice devait non seulement « être démontré de manière concrète », mais il devait concerner la partie requérante « de manière individuelle »²¹². Le préjudice devait encore être grave²¹³. À cet égard, la jurisprudence était fixée en ce sens que « la gravité du préjudice doit s'apprécier concrètement, en tenant compte des circonstances propres à la cause »²¹⁴, l'existence « d'une illégalité manifeste » étant « indifférente quant à la gravité du préjudice »²¹⁵ que l'acte peut entraîner.

Outre un degré certain de gravité, le préjudice devait encore être difficilement réparable. À cet égard, le Conseil d'État considérait que le risque financier n'était, en principe, pas difficilement réparable²¹⁶, puisqu'il pouvait être entièrement compensé par l'octroi de dommages et intérêts²¹⁷. Il ne pouvait en être autrement que « si, par son importance », le préjudice menaçait « la société en question dans son existence même, l'expos[ait] à la faillite, [s'il la contraignait] à cesser de manière définitive une part importante de ses activités »²¹⁸ ou si « la perte de revenus subie par le requérant [était] telle qu'il serait rapidement dans une situation de besoin telle que son propre mode de vie serait gravement mis en péril ou qu'il se trouverait frappé d'exclusion sociale »²¹⁹.

118. Désormais, la condition du risque de préjudice grave et difficilement réparable laisse place à celle de l'« urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation »²²⁰.

Ainsi que les travaux préparatoires à l'adoption de l'article 17, § 2, nouveau, des lois coordonnées « sur le Conseil d'État » le laissent entendre, la notion doit être appréhendée à l'aune des enseignements jurisprudentiels prodigués par les cours et tribunaux au sujet de la notion d'« urgence » utilisée par l'article 584 du Code judiciaire en matière de référé judiciaire.

²¹⁰ Au vu des circonstances d'espèce, le risque de préjudice devait être plausible (C.E., arrêt *Rems-werk Christian föll und söhne GmbH & Co.KG*, n° 151.782 du 28 novembre 2005).

²¹¹ Voy. not. C.E., arrêt *Brasseur*, n° 124.924 du 3 novembre 2003. Le Conseil d'État soulignait que « dans son acception juridique, le terme "risque" se définit comme suit : Éventualité d'un événement, futur, incertain ou d'un terme indéterminé, ne dépendant pas exclusivement de la volonté des parties et pouvant causer la perte d'un objet ou tout autre dommage. En matière d'assurance, le terme désigne souvent l'événement même contre la survenance duquel on s'assure (*Le Grand Robert* électronique) ; qualifier un risque d'hypothétique est tautologique et ne démontre pas son inexistence » (C.E., arrêt *Schoonejans*, n° 183.906 du 6 juin 2008).

²¹² C.E., arrêt *Edelsztein*, n° 185.389 du 14 juillet 2008 ; C.E., arrêt *Schotte*, n° 195.107 du 6 juillet 2009.

²¹³ C.E., arrêt *Moustafaoui*, n° 187.820 du 7 novembre 2008.

²¹⁴ Voy. not. C.E., arrêt *de Lobkowickz*, n° 91.974 du 5 janvier 2001.

²¹⁵ C.E., arrêt *S.C. Computer Sciences*, n° 134.986 du 16 septembre 2004.

²¹⁶ Voy. not. C.E., arrêt *Les volontaires belges 1830 Thuin*, n° 193.328 du 14 mai 2009.

²¹⁷ Voy. not. C.E., arrêt *Pirmolin*, n° 127.362 du 23 janvier 2004.

²¹⁸ Voy. not. C.E., arrêt *S.A. Val de Wanne*, n° 177.296 du 27 novembre 2007.

²¹⁹ C.E., arrêt *Mupoyi*, n° 174.788 du 21 septembre 2007.

²²⁰ Voy. art. 17, § 1^{er}, al. 2, 1^o, des lois coordonnées « sur le Conseil d'État », *M.B.*, 21 mars 1973, p. 3461, modifié par l'art. 6 de la loi du 20 janvier 2014 « portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État », *M.B.*, 3 février 2014, p. 9067.

À cet égard, il convient de rappeler que :

- l'urgence existe «dès que la crainte d'un préjudice d'une certaine gravité, voire d'inconvénients sérieux rend une décision immédiate souhaitable», que la procédure ordinaire serait impuissante à endiguer en temps voulu²²¹;
- l'urgence ainsi considérée doit exister non seulement lors de l'introduction du procès, mais jusqu'à la clôture des débats²²²;
- l'urgence requiert la diligence du demandeur, à moins que la situation existante ne soit aggravée par des faits nouveaux ou par l'effet de la durée de la situation²²³.

Pour notre part, l'on s'est demandé si ne devait pas voir son exécution être suspendue l'acte qui, tout en présentant des apparences sérieuses d'irrégularité, risquerait de porter atteinte à la situation du requérant, ou à celle qu'il entend protéger, «de manière suffisamment grave et immédiate»²²⁴.

C'est, de toute évidence, autour de ces notions que la jurisprudence, foisonnante, tourne aujourd'hui²²⁵.

2. La mise en œuvre de l'exigence en matière de prostitution

119. En matière de prostitution, le Conseil d'État a été amené, à diverses reprises, à devoir s'interroger sur le point de savoir si la partie requérante démontrait l'existence d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable, désormais celle d'une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

²²¹ G. WERQUIN, «L'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation», *La Tribune Flash – Avocats.be*, 28 février 2014, p. 2, n° 3.

²²² Voy. not. Liège, 16 février 1993, *J.L.M.B.*, 1994/7, p. 230; Liège, 26 juin 2002, *J.T.*, 2002/40, p. 838.

²²³ J. ENGLEBERT, «Le référé judiciaire: principes et questions de procédure», in J. ENGLEBERT et H. BOULARBAH (dir.), *Le référé judiciaire*, coll. «Jeune Barreau de Bruxelles», Bruxelles, Éditions du Jeune Barreau de Bruxelles, 2003, p. 14.

²²⁴ Voy., à cet égard, D. RENDERS, «À quelle urgence le référé administratif gagne-t-il à se... référer?», obs. sous C.E., arrêt *Lovatt et Bird*, n° 226.770 du 17 mars 2014, *J.T.*, 2014/14, pp. 245-246; D. RENDERS, «L'urgence se dilate, le "préjudice" se délite!», obs. sous C.E., arrêt *Vanhamme et consorts*, n° 227.104 du 11 avril 2014, *J.T.*, 2014/18, pp. 326-327; pour un arrêt ayant recouru à la formule «suffisamment grave et immédiate», voy. C.E., arrêt *Takler et Cardinals*, n° 227.917 du 26 juin 2014. Sur la procédure d'urgence et les notions y afférentes, voy. not. M. VANDERSTRAETEN et F. TULKENS, «Urgence, extrême urgence, mesures provisoires et balance des intérêts devant le Conseil d'État», in F. VISEUR et J. PHILIPPART (dir.), *La justice administrative*, coll. «Jeune Barreau de Bruxelles», Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 129-162; E. HEMBERG et A. VANHUFFEL, «Référé administratif et notion d'urgence – Un an de jurisprudence du Conseil d'État», *Le pli juridique*, 2015/31, pp. 13-17; M. DELNOY, M. LAUWERS et R. SMAL, «L'urgence et les nouvelles conditions du référé administratif devant le Conseil d'État», in A. L. DURVIAUX et M. PÂQUES (dir.), *Droit administratif et contentieux*, coll. «C.U.P.», vol. 162, Liège, Larcier, 2016, pp. 261-339; B. LOMBAERT et M. THOMAS, «La réforme du référé administratif: une réforme "qualitative"?», *A.P.T.*, 2016/3, pp. 304-325, spéc. pp. 312-325.

²²⁵ Voy., parmi de très nombreux arrêts, C.E., arrêt *Gaillard*, n° 236.129 du 14 octobre 2016; C.E., arrêt *de France*, n° 236.341 du 31 octobre 2016; C.E., arrêt *Fosse*, n° 236.655 du 28 novembre 2016.

120. L'on a déjà fait état d'un arrêt du 18 octobre 1996, rendu par la VI^e chambre du Conseil d'État.

Pour rappel, la juridiction était saisie d'une demande en suspension et d'un recours en annulation dirigés contre un règlement communal modifiant le taux de la taxe sur les serveuses et serveurs de bars et autres établissements analogues.

À cette occasion, l'on se souvient que le Conseil d'État avait jugé, à propos de deux requérantes qui déclaraient exploiter un bar situé rue d'Aerschot et être inscrites au registre de commerce, que leur intérêt à agir était légitime.

Sur le point de savoir si ces mêmes requérantes démontraient *in concreto* que l'exécution de l'acte attaqué risquait, si elle n'était pas suspendue, de causer un préjudice grave et difficilement réparable, le Conseil d'État juge que :

« la crainte [...] de devoir fermer leur établissement n'est étayée par aucun document joint à la demande ; que l'unique document produit avant l'audience par [l'une des requérantes], qui consiste en un manuscrit non signé se présentant comme une annexe à la déclaration des impôts sur les revenus pour l'exercice 1996, et qui donne des chiffres qui ne concordent pas avec ceux mentionnés dans la demande de suspension, n'offre aucune valeur probante et ne permet pas au Conseil d'État d'apprécier de manière précise la répercussion qu'aura l'augmentation de la taxe sur la situation concrète de l'exploitante concernée ; que le préjudice allégué ne peut être tenu pour établi »²²⁶.

121. Par un arrêt du 17 mars 1997, la VI^e chambre du Conseil d'État est appelée à devoir statuer sur une demande tendant à la suspension de l'exécution d'un règlement de la ville de Namur établissant une taxe communale mensuelle à charge des établissements « *sex shops* » et « *peep-shows* ».

L'arrêt rend compte des développements suivants au titre du risque de préjudice grave et difficilement réparable :

« Considérant que les requérants allèguent, au titre du préjudice grave difficilement réparable que provoquerait l'exécution immédiate de l'acte contesté, que la survie de leur activité commerciale serait gravement remise en cause ; qu'ils exposent qu'il leur serait insupportable de payer une taxe d'un million deux cent mille francs par an, alors que le bénéfice net produit par leur établissement n'était que de 1.613.263 francs en 1995, et que celui-ci est évalué à 769.058 francs pour 1996 ; qu'ils en déduisent qu'ils devraient mettre un terme à une activité commerciale qui aurait

²²⁶ C.E., arrêt A.S.B.L. « *Espace P* » et consorts, n° 62.622 du 18 octobre 1996.

perdu toute rentabilité économique; qu'ils allèguent que cette issue les placerait dans une situation financière particulièrement fragile dès lors que cet établissement constitue leur seule source de revenus; qu'ils ajoutent que la fermeture dudit établissement causerait également un préjudice grave difficilement réparable aux deux personnes y travaillant dans le cadre d'un contrat de travail»²²⁷.

Sur la base de cette prémisse, le Conseil d'État considère :

«qu'un préjudice financier est en principe réparable, puisqu'il peut être entièrement compensé par l'octroi de dommages-intérêts; qu'il n'en va autrement que si l'exécution de l'acte contesté risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant l'instance en annulation des conséquences importantes se révélant, dans les faits, irréversibles ou difficilement réparables au point de condamner les intéressés à l'exclusion sociale et d'avoir des répercussions graves sur leur équilibre personnel; qu'en l'espèce, il ressort des pièces déposées par les requérants qu'ils exploitent d'autres commerces similaires à celui qui est soumis à la taxe litigieuse; que celle-ci, outre qu'elle est fiscalement déductible, sera normalement répercutée dans les prix de vente, dont il n'est pas démontré que leur augmentation aurait un caractère dissuasif pour la clientèle; [...] que la demande de suspension ne peut être accueillie»²²⁸.

122. L'arrêt du 24 juillet 2013, rendu par la XV^e chambre du Conseil d'État, mérite, lui aussi, d'être rapporté s'agissant du point de droit qui préoccupe.

Pour le coup, une demande en suspension d'extrême urgence était dirigée contre une décision prise par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Schaerbeek ordonnant «de fermer à titre temporaire le salon de prostitution en vitrine sis 128 rue d'Aerschot pour une durée de deux mois».

Le risque de préjudice grave et difficilement réparable allégué par la requérante – locataire de l'immeuble commercial sis à cette adresse – reposait sur une argumentation qui, à titre principal, se fondait sur la jurisprudence suivant laquelle le constat d'incompétence de l'auteur de l'acte objet du recours est, en soi, constitutif d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable²²⁹.

²²⁷ C.E., arrêt *Vandenplas et consorts*, n° 65.259 du 17 mars 1997.

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ Voy. not., à cet égard, C.E., arrêt *A.S.B.L. Association pour un développement durable et un environnement sain en Haute Lesse*, n° 114.685 du 17 janvier 2003, *C.D.P.K.*, 2003/2, p. 341, obs. S. DEPRÉ, «Le risque de préjudice grave difficilement réparable et l'incompétence de l'auteur de l'acte»; C.E., arrêt *Defrenne et consorts*, n° 214.890 du 30 août 2011; C.E., arrêt *Van Zeebroeck et consorts*, n° 223.390 du 6 mai 2013.

Partageant l'argumentation de la requérante, le Conseil d'État juge ce qui suit :

« Considérant que le collège communal est incompétent pour prendre la décision attaquée et que le règlement [sur lequel repose cette décision] est lui-même illégal en tout cas quant aux sanctions administratives ; qu'il s'ensuit que le risque de préjudice tel qu'il est allégué, doit, en l'espèce, être tenu pour grave et difficilement réparable »²³⁰.

123. Un arrêt du 3 mai 2016 – déjà cité lui aussi – présente encore un intérêt, tout en faisant, pour sa part, application de l'urgence, en vigueur depuis le 3 février 2014.

Pour rappel, la XV^e chambre du Conseil d'État était saisie d'une demande en suspension et d'un recours en annulation introduits par quatre prostituées à l'encontre d'un règlement de police de la commune de Saint-Josse-ten-Noode relatif à la prostitution en vitrine.

À cette occasion, le Conseil d'État juge, au sujet de l'urgence que la loi impose, désormais, que :

« l'exécution immédiate de l'acte attaqué [doit être] de nature à causer un préjudice d'une certaine gravité, mais [il n'est plus requis], depuis l'entrée en vigueur de la loi du 20 janvier 2014, qu'il soit grave et difficilement réparable ;

Considérant que le règlement attaqué soumet l'activité des requérantes à des contraintes qui sont de nature à affecter la rentabilité de leur profession, d'une part, par les heures de fermeture qu'il impose, les empêchant de travailler à des moments rentables et, d'autre part, par l'exigence d'un document que la commune ne délivre, en application d'un autre règlement, que moyennant le paiement d'une redevance de 2.500 € ; que, surtout, il permet à l'autorité communale de retirer un certificat de conformité pour une durée de six mois renouvelable jusqu'à régularisation des conditions d'octroi ; qu'en outre, le retrait d'un certificat de conformité empêche qu'un nouveau certificat soit délivré dans les cinq ans ;

Considérant que l'application de ces dispositions est de nature à porter une atteinte grave à l'activité professionnelle des requérantes ; que la circonstance que les sanctions qui seraient infligées pourraient faire l'objet de recours ne suffit pas à écarter l'urgence ; qu'en effet, en droit, un règlement doit être appliqué spontanément par les citoyens qui y sont soumis, sans que l'autorité doive

²³⁰ C.E., arrêt *Rocherieux*, n° 224.395 du 24 juillet 2013.

prendre des mesures de contrainte ; que si ce règlement est illégal, les personnes qui l'enfreignent ne commettent aucune infraction – c'est l'auteur du règlement qui en commet une –, et la partie adverse est mal venue de "s'interroger sur l'intérêt qu'ont les requérantes à vanter un préjudice qui résulterait de la violation du règlement litigieux";

Considérant que la condition relative à l'urgence est remplie »²³¹.

124. Il résulte des considérations qui précèdent qu'en matière de risque de préjudice grave et difficilement réparable, ainsi que d'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation, la jurisprudence du Conseil d'État, dans le domaine de la prostitution, ne diffère pas nécessairement de celle dégagée dans d'autres domaines.

Tout est, bien sûr, question de casuistique, mais il n'apparaît pas *prima facie* que les faits, tout comme les éléments de preuve, rapportés ou non, pour tenter d'étayer le préjudice allégué, soient appréciés différemment sur le terrain considéré.

*

125. Le droit et le contentieux administratifs fournissent-ils à la prostitution des réponses adéquates ?

126. Comme on l'a vu, les instruments de police administrative qui permettent d'appréhender la prostitution au niveau communal sont assurément variés.

Il s'agit, dans chaque cas d'espèce, de pointer l'instrument le plus adéquat pour mener à bien la politique envisagée. Le fondement de la mesure doit différer selon que l'autorité vise la protection de l'ordre public matériel ou celle de l'ordre public moral, selon qu'elle entend résoudre une situation isolée ou résoudre une difficulté plus générale, ou encore selon que la mesure concerne la police administrative générale ou une police administrative spéciale.

Quelle que soit la mesure retenue, l'autorité doit veiller à respecter les garanties qui s'imposent en faveur de son destinataire. Dans le cas d'une mesure individuelle, la décision doit être motivée en la forme et l'intéressé doit avoir pu présenter ses moyens de défense. Dans le cas d'une mesure de portée réglementaire, un régime de sanctions administratives ne pourra être prévu qu'en l'absence de texte de loi consacrant déjà un régime de sanctions administratives ou pénales. Dans les deux cas, l'exigence de proportionnalité impose à la commune de limiter la mesure à ce qui est nécessaire, au regard de l'objectif poursuivi.

²³¹ C.E., arrêt *Christian et consorts*, n° 234.644 du 3 mai 2016.

127. Le pouvoir fiscal de la commune constitue, lui aussi, un outil destiné à appréhender le phénomène prostitutionnel, qui n'a pas manqué d'être mis en question.

En 1998, la Commission spéciale de la Chambre des représentants constatait «l'attitude ambiguë des communes [...] confirmée par de récentes décisions judiciaires dans lesquelles l'existence de certaines taxes communales est invoquée comme excuse pour ne pas prononcer de sanctions pénales à l'encontre de l'incitation à la débauche»²³². Elle recommandait, sur cette base, la suppression pure et simple de ces taxes communales.

Depuis lors, la circulaire annuelle du ministre wallon des Pouvoirs locaux, destinée à assister les communes dans l'élaboration de leur budget, indique, à propos des règlements-taxe sur le personnel de bar, qu'«[i]l appartient [...] aux autorités locales d'apprécier l'opportunité [de les supprimer,] en tenant compte des enjeux éthique, financier et sécuritaire de ce [type de règlements]»²³³.

Si l'appel lancé par la Commission spéciale de la Chambre des représentants semble avoir reçu un certain écho en Région wallonne²³⁴, il n'est pas certain que l'on puisse en dire de même des autres régions du pays²³⁵. Légitimées dans leur action par le pouvoir judiciaire²³⁶, les autorités communales n'hésitent pas

²³² Examen des rapports sur la traite des êtres humains, Rapport fait au nom de la Commission spéciale par Messieurs Didier REYNDERS et Daniël VANPOUCKE, 30 janvier 1998, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1997-1998, n° 1399/1, p. 83. Voy. aussi S. JEKELER, «L'approche legaliste de la prostitution», in J. CH. LEMAIRE (éd.), *op. cit.*, p. 79; P. VIELLE et S. GILSON, *op. cit.*, p. 113.

Dans le même ordre d'idées, il a déjà été suggéré qu'en taxant trop lourdement les salons de prostitution, les pouvoirs locaux pourraient être suspectés de proxénétisme (Proposition de loi visant à renforcer la lutte contre l'exploitation sexuelle, à réglementer la prostitution et à humaniser ses conditions d'exercice déposée par Madame Christine DEFRAIGNE et consorts, *Développements*, 6 février 2013, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-1960/1, p. 15). Déclarant non fondé le moyen pris de la violation de l'article 380, § 1^{er}, 4^e, du Code pénal, le Conseil d'État s'est prononcé sur la question par son arrêt précité du 16 septembre 2016 (C.E., arrêt *Berthet et consorts*, n° 235.780 du 16 septembre 2016).

²³³ Circulaire du ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie Paul FURLAN du 30 juin 2016 relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2017, p. 87 (disponible sur <http://pouvoirs-locaux.wallonie.be>), *M.B.*, 20 juillet 2016, p. 45297.

²³⁴ Il n'en découle pas pour autant que les règlements-taxe traités dans cette contribution auraient totalement disparu des communes wallonnes. Voy., p. ex., le règlement-taxe de la ville de Gembloux sur les serveuses et serveurs de bar (exercices 2014 à 2018).

²³⁵ Voy., p. ex., le règlement-taxe de la ville de Bruxelles sur les locaux abrités dans les maisons de rendez-vous ou dans les locaux où s'exercent des activités analogues (exercices 2015 à 2016); le règlement-taxe de la commune de Saint-Gilles sur les locaux où sont organisés des spectacles de charme (exercices 2016 à 2020); le règlement-taxe de la commune de Schaerbeek sur les serveuses et serveurs de bars et autres établissements analogues (exercices 2012 à 2016); le règlement-taxe de la commune de Grobbendonk sur les maisons de rendez-vous (exercices 2014 à 2019); le règlement-taxe de la commune d'Anderlecht sur les spectacles, les expositions et les événements similaires qui se déroulent dans un lieu privé (exercices 2013 à 2017).

²³⁶ Voy., p. ex., l'arrêt précité du 19 avril 2007, dans lequel le Conseil d'État a jugé que rien n'empêchait les communes d'imposer une activité qui permettrait au contribuable de violer une disposition législative (C.E., arrêt *Meulders*, n° 170.186 du 19 avril 2007).

à mettre en œuvre leur pouvoir fiscal aux fins de décourager la prolifération des activités qui touchent de près à la prostitution.

128. L'exercice des pouvoirs de police administrative et fiscal se meut dans un espace contrôlé, notamment, par le juge administratif.

Celui-ci rappelle qu'en termes d'intérêt comme de préjudice, des exigences s'imposent pour gagner régulièrement le prétoire ou faire triompher sa cause.

Si, pour l'essentiel, les vues du Conseil d'État ne diffèrent pas selon qu'il juge en matière de prostitution ou dans d'autres domaines, le phénomène prostitutionnel peut le conduire, sur des questions contentieuses qui en appellent, par hypothèse, aux circonstances de la cause, à dégager des solutions parfois originales.

129. La question est délicate de savoir si les réponses apportées par le droit et le contentieux administratifs sont adéquates, tant les paramètres de la problématique sont multiples et sensibles.

À travers le tour d'horizon que l'on achève, l'on se gardera d'apporter toute réponse ferme à une question aussi complexe.

Mais l'on peut observer que le constituant et le législateur – à travers la reconnaissance des pouvoirs fiscal et de police – ou le juge – par le biais de l'accès au prétoire et des conditions de mise en œuvre de son office – s'efforcent, tant bien que mal, de résoudre les difficultés qui surgissent sur un terrain que le flou n'a pas fini de désert.