CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 244.075 du 1^er^ avril 2019

A. 225.820/XV-3814

En cause : 1. à 33. **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e^ Vincent LETELLIER, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 1^er^ août 2018, XXXX et consorts, demandent, d'une part, la suspension de l'exécution "du «règlement de police relatif à la prostitution en vitrine» adopté le 28 mai 2018 par le conseil communal de Saint-Josse-ten-Noode" et, d'autre part, l'annulation de la même décision.

II. Procédure

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

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 7 janvier 2019, les parties ont été convoquées à l'audience du 15 février 2019 et le rapport leur a été notifié.

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Vincent LETELLIER, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e^ Patricia MINSIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le 29 juin 2011, le conseil communal de Saint-Josse-ten-Noode adopte un règlement de police "relatif à la prostitution en vitrine" qui porte interdiction de principe de cette pratique sur l'ensemble du territoire communal, à l'exception des salons de prostitution et "carrées" ouverts aux adresses précisées dans le règlement, soit cent et cinq établissements.

2. Le 30 novembre 2011 est aussi adopté un règlement communal d'urbanisme "sur les lieux de prostitution en vitrine".

3. Le 30 novembre 2015, un nouveau règlement "relatif à la prostitution en vitrine, est adopté par le conseil communal. Son exécution est suspendue par l'arrêt n° 234.644, du 3 mai 2016 et il fait ensuite l'objet d'un retrait.

4. Le 30 mai 2016, le conseil communal adopte à nouveau un règlement de police qui dispose ce qui suit :

" Vu le règlement sur la prostitution en vitrine du 30 novembre 2015 ;
Vu l'arrêt du Conseil d'Etat n “234.644 du 3 mai 2016 et le retrait du règlement précité;
Vu l'article 121 de la Nouvelle Loi communale ;
Attendu que les communes peuvent, sur la base de l'article 121 de la Nouvelle loi communale, adopter des règlements complémentaires de la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution, visant à garantir [la] moralité et la tranquillité publiques ;

Que, depuis plusieurs années, la commune poursuit un objectif de maintien et de préservation de la tranquillité, de la moralité et de l'ordre publics sur son territoire, en concentrant l'activité de prostitution dans des carrées situés rues de la Rivière, Linné, de la Prairie et des Plantes ;
Attendu que l'établissement d'une telle zone de concentration de la prostitution n'a jamais été contesté et a permis de réduire les nuisances liées a l'exercice de la prostitution à cette zone;
Considérant qu'il convient, au vu de ce qui précède, de maintenir cette zone de concentration aux carrées existant à l'heure actuelle, dont la liste est fixée à l'article 2 du règlement ;
Qu'il convient également que l'autorité ait égard à la situation particulière de cette zone de concentration, afin d'y prévenir d'éventuelles atteintes à la moralité publique ;
Considérant, en effet, que si ce périmètre est affecté à l'habitation d'un point de vue urbanistique, s'y côtoient, dans les faits, des résidents, des commerçants et leurs clients, ainsi que des prostituées et leurs clients ;
Considérant, en outre, ces rues sont passantes dans la mesure où elles sont situées à proximité notamment, de la Gare du Nord et d'autres transports en commun, du métro Rogier, de la CAPAC qui est installée rue des Plantes, d'une piscine, d'une école, d'une salle des sports, d'une maison des jeunes, d'une maison d'enfants «Les Hirondelles» située rue Verte, du service des travaux d'intérêt collectif de la Mission Locale situé rue Verte ;
Considérant notamment que des élèves mineurs sont contraints d'emprunter les rues précitées en vue de se rendre dans leurs établissements situés dans le périmètre visé ;
Considérant que cette cohabitation de publics variés est destinée à perdurer et à se diversifier, dès lors que le plan de rénovation urbaine du Quartier Nord implique notamment

- la construction d'un nouveau commissariat de police et de 7 appartements à l'angle de la rue de la Prairie et de la rue des plantes ;
- la rénovation d‘un complexe HBM (Habitation à Bon marché) rue Linné et des Plantes, impliquant la rénovation lourde de 50 logements de 1 à 3 chambres «basse énergie», la création d'une crèche au rez-de-chaussée qui pourra accueillir 36 enfants et d'un espace vert semi-public (en cours) ;
- La construction de 6 logements passifs «Contrat de quartier 4 'Le Méridien'», à l'angle de la rue de Brabant et de la Prairie, avec un équipement au rez-de-chaussée qui devrait être un lieu d'exposition (2015-2016) ;
- La construction privée de 9 appartements, à l'angle de la rue Linné et du Boulevard Saint-Lazare avec un espace d'intérêt collectif au rez-de-chaussée, qui devrait être un commerce (en cours, devrait être achevée fin juin 2016) ;
- Un projet d'implantation d'une antenne du CPAS, rue des Plantes ;
- La création d'une maison communale des enfants, destinée à accueillir des enfants de 4 à 13 ans, située rue Godefroid de Bouillon, qui devrait ouvrir en 2016.

Considérant que tout un chacun - prostituées, clients des prostituées, commerçants et clients, passants et résidents -, lorsqu'il passe dans cette zone de concentration de la prostitution, est confronté aux vitrines, qu'il le veuille ou non;
Considérant que si l'exposition en vitrine de prostituées en tenue légère est susceptible de choquer certaines personnes qui ne recherchent pas de services sexuels et de porter atteinte à la moralité publique, le souci de l'autorité est, à ce jour, de préserver un équilibre entre les intérêts contradictoires en présence ;
Considérant que, dans ce souci d'équilibre, l'autorité entend uniquement prohiber l'exhibition, en vitrine, de tout élément, objet, dessin, photo ou accessoire à

connotation sexuelle ou tendant au plaisir sexuel. L'on pense notamment aux sextoys, accessoires en tout genre, photos ou dessins explicites ou dénudés, description écrite ou imagée des services sexuels offerts, etc ...
Qu'une telle interdiction n'est pas manifestement disproportionnée par rapport au but poursuivi de préservation de la moralité publique et ne porte pas atteinte de manière excessive à l'exercice de leur profession par les prostituées ;
Considérant, par ailleurs, que l'autorité souhaite avoir la possibilité, en des occasions exceptionnelles, soit lorsque des évènements ou activités qu'elle autorise sont organisés dans les quatre rues précitées (marché, braderie, journée sans voiture, fête de quartier...), de privilégier et préserver la moralité publique en ordonnant la fermeture des carrées, pour une durée limitée, commençant au plus tôt deux heures avant le début officiel de l'activité ou de l'événement et terminant au plus tard deux heures après sa fin officielle.
Considérant que c'est au Collège des Bourgmestre et échevins qu'il revient de prendre la décision de fermer les carrées pour une durée limitée en raison d'un événement ou d'une activité organisée par un organisme public ou privé ;
Considérant que, si la fermeture momentanée de carrées est susceptible d'avoir des répercussions sensibles pour leurs exploitants, l'adoption d'une telle mesure serait exceptionnelle.
Considérant que la fermeture momentanée des établissements supposerait également que leurs exploitants en aient été informés dans les quinze jours précédant l'activité ou l'événement envisagé.
Considérant que, dans la mesure où la commune ne peut tenir de registre des prostituées et qu'elle ne connaît pas nécessairement l'identité des exploitants des carrées, elle ne peut leur adresser de courrier recommandé visant à les aviser de la fermeture décidée ;
Qu'il lui reviendra, partant, de procéder à l'affichage de la délibération du Collège dans le délai précité ;
Considérant que la violation des obligations prévues par le présent règlement sera punie de peines de police, conformément à l'article 121 de la Nouvelle Loi communale;
ARRETE :
le règlement de police afférent à la prostitution en vitrine est adopté comme suit :
Article 1. Au sens du présent règlement, on entend par :
1° Carrée : toute construction, bien immeuble ou partie d'immeuble se situant au rez-de-chaussée composé d'au moins une vitrine visible depuis la voie publique derrière laquelle ou lesquelles une ou plusieurs personnes s'exposent en vue de se prostituer;
2° Vitrine : surface vitrée transparente vouée à l'exposition de prostituées.
Art.2. La prostitution est interdite sur le territoire de la Commune, sauf dans les carrées situés:
1° Rue de la Rivière : n° 7, 8, 9, 13, 15, 21, 22, 24, 32;
2° Rue Linné : n°36, 37, 38, 39. 40, 42, 44, 45, 47/49, 48, 50, 51, 57, 58. 59/61, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 71, 73, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 88, 91, 92, 93, 94, 96, 97, 99, 102, 106, 108 ;
3° Rue de la Prairie : n° 2, 3, 5, 8, 10, 12, 15, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 30, 40 ;
4° Rue des Plantes : n° 68, 74, 76, 78, 80, 92, 93.
La prostitution est interdite dans la rue de la Rivière à compter du 1er janvier 2019.
Art. 3. Est interdite l'exhibition en vitrine de tout élément, objet, dessin, photo ou accessoire à connotation sexuelle ou tendant au plaisir sexuel. Une charte de bonne conduite est élaborée par la commune en concertation avec les acteurs de terrains.
Art. 4. Le Collège des Bourgmestre et Echevins peut exceptionnellement ordonner la fermeture temporaire des carrées lorsque sont organisées dans les rues visées à l'article 2 des activités ou événements autorisés par la commune.
La fermeture ne peut excéder deux heures avant le début et deux heures après la fin prévus de l'activité ou de l'événement.

La délibération du Collège des Bourgmestre et Echevins est notifiée par voie d'affichage, au moins quinze jours avant le début de l'activité ou de l'événement.
Art. 5. La violation du présent règlement est punie de peines de police.
Art. 6. Le présent règlement entre en vigueur cinq jours après sa publication".

5. Le 28 mai 2018, le conseil communal adopte un règlement modifiant celui du 30 mai 2016, qui dispose ce qui suit :

" Vu la nouvelle loi communale, notamment en son article 121 ;
Vu le règlement de police afférent à la prostitution en vitrine tel qu'adopté par le conseil communal en sa séance du 30 mai 2016 ;
Considérant que, conformément à l'article 121 de la Nouvelle Loi communale, les Communes peuvent adopter des règlements complémentaires à la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution ;
Qu'au travers de ces règlements complémentaires, l'autorité communale dispose d'un large pouvoir d'appréciation pourvu qu'elle s'en tienne à la moralité et à la tranquillité publiques sans règlementer l'activité de prostitution en tant que telle ;
Que la Commune de Saint-Josse-ten-Noode, dans un souci de maintien et de préservation de la tranquillité et de la moralité publiques, a, de longue date, concentré l'activité de prostitution dans les rues des Plantes, rue de la Rivière, rue Linné et rue de la Prairie ;
Que cette concentration n'a, du reste, jamais été contestée ;
Considérant qu'il convient de limiter l'exercice de la prostitution aux numéros de police repris dans l'article 2 du présent règlement ;
Qu'en effet, un certain nombre de mutations immobilières ou d'affectations sont intervenues dans le quartier depuis deux ans ;
Considérant que le présent règlement entrera en vigueur le 1er janvier 2019 ;
Considérant qu'il convient d'avoir égard au fait que, même si cette zone voit se concentrer l'exercice de la prostitution sur le territoire de la Commune de Saint-Josse-ten-Noode, il n'en reste pas moins qu'il est nécessaire d'y prévenir les atteintes à la moralité publique ;
Qu'en effet, ce quartier voit se côtoyer, indépendamment de l'affectation urbanistique d'habitation, des résidents, des commerçants et leurs clients, des prostituées et leurs clients ;
Que de plus, ce quartier est un lieu de passage important entre la gare du Nord, les grands axes de la Petite Ceinture, la place Rogier, le métro et la rue Royale ;
Qu'également ces rues comprennent, ou sont à proximité immédiate de la CAPAC, rue des Plantes, d'un commissariat de police à l'angle de la rue de la Prairie et de la rue des Plantes, de logements dans le cadre du contrat de quartier «Méridien» à l'angle de la rue de Brabant et de la rue de la Prairie avec un équipement collectif au rez-de-chaussée, d'une piscine, d'une école, d'une salle de sport, d'une maison de jeunes, d'une maison d'enfants 'les hirondelles' située rue Verte, du service des travaux d'intérêts collectifs de la Mission locale situé rue Verte ;
Considérant l'ouverture prochaine d'un complexe des Habitations à Bon Marché rue Linné et rue des Plantes, comportant 50 logements de une à trois chambres ainsi que la création d'une crèche au rez-de-chaussée qui accueillera trente-six enfants ;
Considérant que ces habitations accueilleront des familles tennodoises à partir du 2 juillet 2018, alors que la crèche accueillera des enfants exclusivement tennodois à partir du 3 janvier 2019 dont l'inauguration a été effectuée le vendredi 4 mai 2018 et dont la réception provisoire a été réalisée le 8 mai 2018 ;
Considérant que des parents accompagnés de leurs très jeunes enfants devront traverser les rues avoisinantes pour se rendre quotidiennement en leur logement ou en la crèche précitée, dont, et de manière non limitative, tant de la gare du Nord que de la rue Royale ;
Considérant que l'exposition en vitrine de personnes prostituées en tenue à tout le moins légère et la présence d'objets et d'accessoires à caractère sexuel est susceptible de choquer les personnes qui ne recherchent pas les services sexuels

proposés, *a fortiori* s'agissant de jeunes enfants accompagnés de leurs parents, et de porter atteinte à la moralité publique ;
Considérant qu'il est nécessaire, dans un but de protection de la moralité publique, d'interdire l'exercice de la prostitution en vitrine sur les lieux de pénétration vers la crèche ;
Considérant que ces lieux de pénétration sont situés exclusivement sur le territoire de la commune de la manière suivante :
- Rue de la Prairie : en son entièreté ;
- Rue des Plantes : en son entièreté jusqu'aux numéros de police 102 et 111 ;
- Rue Linné : en son tronçon entre les numéros de police 85 à 99 et 86 à 114 ;

Considérant qu'il convient donc d'interdire en ces lieux l'exercice de la prostitution en vitrine ;
Qu'une telle interdiction n'est manifestement pas disproportionnée au but poursuivi de préservation de la moralité publique et ne porte pas une atteinte excessive à l'exercice de leurs professions par les personnes prostituées ;
Qu'il n'existe pas de mesures moins aléatoires au droit à l'exercice de leur profession par les personnes prostituées;
Qu'en toute hypothèse, quand bien même de telles mesures existeraient, *quod non*, la circonstance que d'autres mesures auraient été envisageables n'implique pas que celles qui ont été prises soient irrégulières ou disproportionnées à l'objectif poursuivi ;
Vu les rapports et procès-verbaux de police faisant état de troubles à la sécurité et à la moralité publiques générés par de nombreuses carrées dont en matière de traite humaine ;
Considérant que la traite humaine est par définition contraire à la moralité publique ;
Considérant que le présent règlement poursuit l'objectif de prévenir les effets néfastes de la prostitution sur la moralité publique tout en donnant un délai raisonnable aux exploitants visés par le présent règlement pour anticiper son entrée en vigueur ;
Considérant que l'autorité communale souhaite avoir la possibilité, en certaines occasions exceptionnelles, soit lorsque des événements et activités qu'elle organise sont organisés dans les quatre rues précitées (marché, braderie, journée sans voiture, fête de quartier,…), de privilégier et préserver la moralité publique en ordonnant la fermeture des carrées pour une durée limitée, commençant au plus tôt deux heures avant le début officiel de l'activité ou de l'événement et se terminant au plus tard deux heures après sa fin officielle ;
Considérant que c'est au Collège des Bourgmestre et Echevins qu'il revient de prendre la décision de fermer les carrées pour une durée limitée en raison d'un événement ou d'une activité organisée par un organisme public ou privé ;
Considérant que si la fermeture momentanée des carrées est susceptible d'avoir des répercussions sensibles pour leurs exploitants, l'adoption d'une telle mesure serait exceptionnelle ;
Considérant que la fermeture en question supposera également que les exploitants en aient été avertis quinze jours à l'avance ;
Que toutefois, la tenue de registre de personnes prostituées par la Commune étant interdite, il est nécessaire de procéder par voie d'affichage de la délibération du Collège dans le délai précité ;
Considérant que la violation des obligations prévues par le présent règlement sera punie de peines de police, conformément à l'article 121 de la Nouvelle loi communale ;
Arrête :
Le règlement de police afférent à la prostitution en vitrine est modifié comme suit:
Article 1. L'article 1er du règlement de police du 30 mai 2016 afférent à la prostitution en vitrine est remplacé par ce qui suit :
« Article 1. Au sens du présent règlement, on entend par :

1° Carrée : toute construction, bien immeuble, partie d'immeuble se situant au rez-de-chaussée composé d'une vitrine visible depuis la voie publique derrière laquelle s'expose une personne en vue de se prostituer ;
2° Vitrine : surface vitrée transparente vouée à l'exposition d'une personne prostituée. »
Article 2. À l'article 2 du même règlement les modifications suivantes sont apportées :
« La prostitution est interdite sur le territoire de la Commune de Saint-Josse-ten-Noode, sauf dans les carrées situées aux numéros de police suivants :
- Rue Linné : n° 36, 37, 38, 40, 44, 45, 48, 50, 51, 57, 58, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 71, 75, 76/78, 77, 79, 80, 81. »
Article 3. Le présent règlement entre en vigueur à compter du premier janvier 2019 ".

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le deuxième moyen est fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 121 de la Nouvelle loi communale, du principe de proportionnalité, du principe du raisonnable et de l'excès de pouvoir.

Les parties requérantes rappellent que la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution avait pour premier objet d'abroger l'article 96 de la loi communale qui permettait aux autorités communales "d'autoriser officiellement le proxénétisme, d'organiser l'esclavage des femmes et de les livrer au pouvoir discrétionnaire de la police des mœurs", ce qui n'empêche pas que son article 1er "maintient au conseil communal le droit de prendre des mesures de nature à assurer la moralité et la tranquillité publique. […] [Il] permet aux conseils communaux de concourir à l'exécution de la loi projetée par des règlements complémentaires ayant pour objet la moralité et la tranquillité publiques. Ils permettraient, par exemple, d'interdire l'exercice de la prostitution en des endroits déterminés, à proximité de certains établissements". Elles relèvent que si l'article 121 de la Nouvelle loi communale autorise l'intervention des autorités locales, leurs règlements doivent nécessairement compléter le dispositif général existant et non s'y substituer. En effet, selon elles, le législateur a, par l'adoption de la loi du 21 août 1948, précitée, entendu exclure toute compétence des communes, à l'exclusion des mesures strictement nécessaires à la préservation de la moralité et de la tranquillité

publiques. Elles soulignent que les développements de la proposition ayant abouti à cette loi énoncent clairement que "la lutte contre les abus de la prostitution publique (organisation, exploitation, provocation dans les lieux publics) doit faire l'objet de mesures générales pour être efficace. Si elle dépend d'une simple réglementation administrative, elle varie d'une commune à l'autre et son application est abandonnée à l'arbitraire de la police". Elles observent que l'objectif de la loi était de "supprime[r] une honte de notre société moderne : la réglementation de la prostitution" qui relevait de la compétence des communes en application de l'article 96 de la loi communale. Elles considèrent qu'il résulte du texte de la Nouvelle loi communale que les règlements adoptés sur la base de l'article 121 ne peuvent que compléter et renforcer les dispositifs existants, comme c'est expressément prévu en matière de prévention des incendies. À cet égard, elles font référence aux travaux préparatoires de la loi du 21 août 1948, précitée, qui énoncent que "la question est trop grave pour être abandonnée à la réglementation communale. C'est au législateur qu'il appartient de définir les actes qui portent atteinte à l'ordre public et aux bonnes mœurs". Elles soutiennent que si l'autorité communale dispose dans la mise en œuvre de l'article 121 de la Nouvelle loi communale d'un large pouvoir d'appréciation, cette dernière doit s'en tenir à la moralité et à la tranquillité publiques entendues de manière restrictive et ne peut réglementer l'activité de la prostitution en tant que telle. De même, si en vertu de cette disposition, l'autorité peut interdire la prostitution à proximité de certains lieux, elles considèrent que cela n'implique pas qu'elle pourrait, au travers de ce règlement édicter une interdiction générale. Elles affirment que quelles que soient les considérations morales au sujet de la prostitution, celle-ci n'est pas une activité interdite. Or, pour elles, le règlement litigieux limite l'exercice de la prostitution d'une manière telle qu'il s'apparente à une interdiction d'exercer. À cet égard, elles constatent que, d'une part, le périmètre visé par l'interdiction implique que cette activité licite ne sera désormais permise que dans une portion de rue et, d'autre part, l'interdiction n'est pas limitée dans le temps. Il en résulte, selon elles, que la mesure adoptée excède manifestement les limites du cadre strict de l'article 121 de la Nouvelle loi communale. Elles considèrent qu'il ne s'agit pas d'interdire l'exercice de cette activité dans un périmètre au motif de la présence d'une crèche mais d'augmenter de cette partie du territoire la zone générale d'interdiction pour ne laisser subsister que certaines carrées rue Linné. Elles rappellent que si le Conseil d'État ne peut juger de l'opportunité de la mesure, il doit toutefois s'assurer que la mesure s'inscrit dans un rapport de proportionnalité entre, d'une part, la limitation apportée par la mesure administrative à l'exercice de la prostitution et, d'autre part, le trouble qu'il est nécessaire d'éviter. Elles font valoir que la mesure attaquée ne s'inscrit pas dans un rapport raisonnable de proportionnalité eu égard aux buts poursuivis par le règlement de garantir la moralité et la tranquillité publiques dans les rues menant à la nouvelle crèche. Pour atteindre

un tel objectif, la mesure consistant à interdire toute activité de prostitution de manière générale, sans limite dans le temps et sur quasi l'entièreté du territoire de la commune leur paraît dépasser manifestement les limites du principe de proportionnalité. Elles observent que des mesures alternatives évidentes auraient pu être imposées : l'interdiction d'exposer à la vue de tous les objets à caractère sexuel, l'obligation pour les personnes prostituées de respecter un "code vestimentaire" moins attentatoire à la moralité publique ou l'imposition d'un horaire de fermeture adapté en fonction des heures d'ouverture de la crèche. Elles soulignent également qu'en cas de nécessité, le bourgmestre peut ordonner la fermeture temporaire d'un établissement en cas de troubles à l'ordre public sur le fondement de l'article 134*quater* de la Nouvelle loi communale ou encore sur le fondement de l'article 134*quinquies* après avoir constaté l'existence d'indices sérieux de faits de traite des êtres humains. En tout état de cause, selon elles les justifications données dans le préambule ne permettent pas de justifier la fermeture des carrées qui fait l'objet de l'acte attaqué, les mêmes motifs ayant précédemment présidé à l'adoption des règlements successifs qui les ont formellement autorisés. Elles en concluent que les motifs invoqués dans le préambule sont donc inexistants ou à tout le moins insuffisants à justifier l'interdiction consacrée par l'acte attaqué et que la mesure adoptée excède les mesures strictement nécessaires et suffisantes à atteindre l'objectif de moralité et de tranquillité publiques telles que formulé à l'appui du règlement.

La partie adverse observe que le législateur n'a pas déterminé, lors de l'adoption de la loi du 21 août 1948, précitée, le contenu que pouvaient avoir les règlements complémentaires visés à l'article 121. Dès lors que la prostitution peut être purement et simplement interdite en certains endroits, elle considère que législateur a entendu permettre aux autorités communales de développer, outre l'arsenal juridique existant, une politique propre en matière de prostitution afin de garantir la moralité et la tranquillité publiques, le cas échéant dans certaines parties du territoire communal. Elle relève qu'elle n'édicte pas d'interdiction générale de la prostitution puisqu'elle est autorisée sur une portion limitée du territoire de la commune où pas moins de vingt-six carrées y sont implantées. En fixant ces limites, elle considère s'être limitée à adopter une mesure ne dépassant pas ce qui était nécessaire pour assurer la moralité, la tranquillité et la sécurité publiques. Elle relève que la moralité publique est une notion évolutive qui serait susceptible d'une interprétation large et ayant une portée moins objective que la sécurité ou la tranquillité publique. Elle en déduit que le pouvoir d'appréciation de l'autorité est donc encore plus large que concernant la tranquillité et la sécurité publique. Elle indique qu'elle a décidé de restreindre les lieux de prostitution au regard de l'évolution des considérations factuelles constituant les motifs du précédent

règlement. Si elle reconnaît que la nature des motifs retenus est identique à ceux retenus pour le précédent règlement, elle soutient que la situation concrète a changé puisque malgré les mesures prises les troubles continuent et que les logements et la crèche ne sont maintenant plus en projet mais sont habités ou seront prochainement en fonction. Elle relève que de nouveaux troubles ont été constatés dans les lieux considérés, y voyant la preuve que la précédente version du règlement ne suffisait pas à prévenir ces troubles. Elle dépose des rapports de police ou administratifs faisant état d'incitation à la débauche, de racolage en rue, d'agressions, de vol avec violences, de coups et blessures en rue, de détention de stupéfiants, de traite des êtres humains, d'abus de faiblesses et de carrées non autorisées. Pour elle, ces actes portent par eux-mêmes atteinte à la moralité et à la tranquillité et la sécurité publique. Elle fait également référence à des articles de presse qui relatent que les prostituées se trouvent dans une situation d'insécurité. Elle rappelle que plusieurs carrées ont également fait l'objet, ces dernières années, d'arrêtés de fermeture. Elle indique que plus de cinquante logements d'une à trois chambres ont été construits et sont habités, depuis le mois de juillet 2018, et une crèche est en activité depuis le 1er janvier 2019. Elle craint que dès lors que des enfants seront amenés, seuls ou avec leurs parents, à se rendre vers ces logements ou vers la crèche, ils risquent d'être confrontés aux vitrines et à l'activité de prostitution. Elle estime que cela va à l'encontre de la moralité publique, et qu'il convient de limiter cette atteinte en concentrant les carrées dans une seule rue, la rue de Linné. En agissant de la sorte, les lieux d'entrée de l'immeuble ne seront pas directement voisins de carrées, lesquelles pourront être évitées par les parents et enfants, en fonction du chemin choisi. Selon elle, les mesures fondées sur les articles 134*quater* et 134*quinquies* de la Nouvelle loi communale suggérées par les parties requérantes, ne permettraient pas de prendre en considération la moralité publique. Elle affirme que ces mesures ne pourraient donc être appliquées pour prévenir certaines situations auxquelles elle entend remédier. Elle en déduit que la durée de fermeture prévue par ces dispositions ne peut être prise comme étalon pour la durée d'application du règlement litigieux. Elle fait valoir que le périmètre choisi, bien que restreint, est limité à ce qui est strictement nécessaire. Elle relève, à cet égard, qu'en exécution de l'ancienne version du règlement, sur les septante-sept carrées recensées, neuf d'entre-elles ont fermé le 1er janvier 2019 car situées dans la rue de la Rivière et onze autres du fait de leur changement de propriétaire. Par conséquent, seules cinquante-sept carrées étaient encore recensées en vertu de l'ancienne version du règlement. Enfin, elle soutient que les mesures alternatives proposées par les parties requérantes ne permettraient pas de prévenir les troubles à la tranquillité et à la moralité. Selon elle, des horaires ne sont pas envisageable dès lors que tout un chacun est susceptible de sortir de chez lui avec ses enfants, à toute heure du jour et de la nuit, et elle estime, par ailleurs, qu'un "code vestimentaire" serait impuissant à prévenir les atteintes à la

moralité publique puisqu'il serait impossible d'objectiver les critères d'une tenue "admissible", les atteintes à la moralité publique ne dépendant pas uniquement d'une tenue mais aussi du comportement ou de la position de la personne qui la porte.

V.2. Appréciation

Le règlement attaqué se fonde sur l'article 121 de la Nouvelle loi communale, rédigé comme il suit:

" Des règlements complémentaires de la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution peuvent être arrêtés par les conseils communaux, s'ils ont pour objet d'assurer la moralité ou la tranquillité publique. Les infractions qu'ils prévoient sont punies de peines de police".

Les travaux préparatoires de cette disposition témoignent de la volonté du législateur, d'une part, d'interdire l'exercice de la prostitution dans des endroits déterminés, à proximité de certains établissements, en combattant la prostitution clandestine et, d'autre part, d'habiliter les autorités communales à prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde de la moralité et de la tranquillité publiques. Ils expriment clairement l'intention de revenir sur la réglementation locale de l'exercice de la prostitution et la tenue de maisons de débauche en limitant l'intervention des municipalités à la protection de la moralité et de la tranquillité publiques.

Les autorités publiques, et particulièrement communales, disposent d'un large pouvoir d'appréciation pour décider, en opportunité, si certains comportements sont à prohiber en vue de sauvegarder la tranquillité et la moralité publiques dans la mesure où l'article 121 de la Nouvelle loi communale leur impose d'y veiller. Toutefois, une mesure de police préventive doit, même si elle s'avère nécessaire et efficace, être adaptée à la gravité du trouble auquel elle entend remédier. Il doit, dès lors, exister un rapport de proportionnalité entre l'atteinte à la liberté exercée et le trouble à éviter. Un règlement communal qui interdirait purement et simplement, ou rendrait exagérément difficile, l'exercice de la prostitution ne serait pas "complémentaire" de la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution mais bien contraire à cette dernière. Si les autorités communales disposent d'une marge d'appréciation en ce qui concerne la moralité publique, elles ne peuvent adopter une démarche prohibitive qui serait contraire à la volonté du législateur.

Selon le préambule de l'acte attaqué, "il est nécessaire, dans un but de protection de la moralité publique, d'interdire l'exercice de la prostitution en vitrine sur les lieux de pénétration vers la crèche" qui est située rue Linné 95b.

Dans un règlement adopté le 30 mai 2016, moins de deux ans avant l'acte attaqué, les autorités communales avaient déjà limité de manière très importante l'exercice de la prostitution sur le territoire de la commune puisqu'elle n'était déjà plus tolérée que dans trois rues : à savoir la rue Linné, la rue de la Prairie et la rue des Plantes.

Par conséquent, en décidant d'ouvrir une nouvelle crèche communale à l'angle de deux de ces rues, les autorités communales ne pouvaient ignorer qu'il s'agissait du seul endroit où la prostitution pouvait encore s'exercer. Dans ces conditions, il est contradictoire, après avoir pris une telle décision, de considérer comme le fait l'acte attaqué, qu'il existerait une incompatibilité complète, fondée sur la moralité publique, entre cette nouvelle implantation et l'activité prostitutionnelle préexistante, même en dehors des jours et des heures d'ouverture de la crèche.

En ce qui concerne l'atteinte à la moralité publique pour les habitants des nouveaux logements, l'article 3 du règlement du 30 mai 2016, non modifié par l'acte attaqué, interdisait déjà l'exposition "en vitrine de tout élément, objet, dessin, photo ou accessoire à connotation sexuelle ou tendant au plaisir sexuel" et les rapports de la police montrent qu'elle veille à empêcher l'exhibition en sous-vêtements. La moralité publique au sens de l'article 121 de la Nouvelle loi communale ne peut aller jusqu'à interdire de porter une tenue "légère" dans un lieu visible depuis la voie publique pour le simple motif que de jeunes enfants accompagnés de leurs parents peuvent circuler dans la rue à toute heure du jour ou de la nuit.

Le dossier administratif montre également que les carrées où des indices de traite des êtres humains ont été décelés ont déjà fait l'objet d'arrêté de fermeture en 2017 et il n'est pas allégué que les effectifs des services de police seraient insuffisants pour assurer la sécurité publique dans trois rues.

Le revirement d'attitude consistant à interdire la prostitution dans deux rues supplémentaires par rapport au règlement précédent n'est dès lors pas raisonnablement justifié par l'ouverture d'une nouvelle crèche, la création de nouveaux logements ou par les rapports de police figurant dans le dossier administratif et cette interdiction constitue une mesure disproportionnée.

Le deuxième moyen est fondé.

Ce moyen n'étant dirigé que contre l'article 2 de l'acte attaqué, il y a lieu de limiter l'annulation à cette disposition.

VI. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VII. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

VIII. Dépersonnalisation

Dans la requête, les parties requérantes sollicitent la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

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

Rien ne s'oppose à cette demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

L'article 2 du règlement de police relatif à la prostitution en vitrine adopté le 28 mai 2018 par le conseil communal de Saint-Josse-ten-Noode est annulé.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que le règlement annulé.

Article 4.

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

Article 5.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 6600 euros, la contribution de 660 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée aux parties requérantes.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^{e} chambre, le premier avril deux mille dix-neuf, par :

Marc JOASSART,	conseiller d'État, président f.f.,
Caroline HUGÉ,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Caroline HUGÉ.	Marc JOASSART.