



Proposition de loi visant à renforcer la lutte contre l'exploitation sexuelle, à réglementer la prostitution et à humaniser ses conditions d'exercice.

Groupe MR du Sénat

DEVELOPPEMENTS

La prostitution est un phénomène social à caractère universel. Elle reste pourtant un sujet conflictuel qui interpelle nos valeurs, bouscule nos idéaux et génère souvent de grands affrontements idéologiques. Aborder un tel sujet constitue donc une tâche délicate eu égard au poids de sa charge éthique.

Il ne s'agit pas ici d'apporter un jugement moral sur la prostitution mais plutôt **d'ouvrir un débat social et politique courageux, sans préjugés, axé avant tout sur la recherche d'efficacité en matière de gestion de ce phénomène et surtout de ses dérives**, comme l'exploitation financière de la prostitution et la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle.

Il est évidemment difficile d'estimer le nombre de femmes, d'hommes et d'enfants qui se prostituent à travers le monde. La prostitution s'exerce en effet, souvent dans un contexte d'illégalité et de clandestinité. Les législations sont différentes selon les pays et les sources de données sont également très variables quant à leurs nombres, leurs variétés et leurs qualités.

D'après le récent rapport mondial sur l'exploitation sexuelle publié par la Fondation Scelles, en janvier 2012, entre 40 et 42 millions de personnes se prostitueraient à travers le monde. Parmi elles, 75% auraient entre 13 et 25 ans, et 80% seraient des femmes, voire des fillettes. Ce rapport précise également que le nombre de prostituées en Europe occidentale s'élèverait quant à lui à 1 ou 2 millions de personnes et qu'il s'agirait surtout des femmes migrantes victimes de la traite des êtres humains.¹

¹ Rapport mondial sur l'exploitation sexuelle, éditions Economica, janvier 2012

Des différentes approches politiques :

Au niveau international, on distingue globalement **trois approches politiques des États vis-à-vis de la prostitution**² :

L'approche réglementariste qui se fonde sur l'idée que la prostitution, mal nécessaire, doit être régie, mais aussi contrôlée et canalisée par des règles spécifiques. Cette réglementation s'est souvent faite par le biais de lois et de registres de prostituées. Les exemples les plus aboutis de la logique réglementariste se trouvent dans les législations des Pays-Bas et de l'Allemagne mais d'autres pays comme la Tunisie, la Suisse, la Hongrie, la Grèce, la Turquie et l'Autriche, ont également légalisé la prostitution ;

L'approche abolitionniste part du postulat que la prostitution est une forme d'exploitation et une atteinte à la dignité humaine qui doit être abolie. Ce courant refuse donc toute réglementation car cela reviendrait à cautionner l'existence de la prostitution. Les personnes prostituées sont considérées comme des victimes et ne peuvent donc pas être punies. En revanche, les proxénètes sont considérés comme des criminels, puisque l'exploitation d'autrui est condamnable. Dans certains pays, les clients peuvent être punis par la loi au titre de « corrupteurs ». C'est par exemple le cas en Suède, en Norvège et en Islande ;

Enfin, **l'approche prohibitionniste** qui prône une interdiction pure et simple de la prostitution et considère les proxénètes et les personnes prostituées comme des criminels. Les clients peuvent aussi être sanctionnés. Les pays défendant cette approche sont notamment l'Égypte, le Maroc, les États-Unis (sauf dans certains comtés du Nevada, où la prostitution est réglementée), l'Arabie saoudite, la République populaire de Chine, etc.

De tous temps, la prostitution a fait l'objet de condamnations et de persécutions. Aujourd'hui, les autorités oscillent entre tolérance passive, régime réglementariste et système répressif.

Traditionnellement, les démocraties libérales optent pour une tolérance juridique à l'égard de la prostitution en réprimant sévèrement le proxénétisme. Cette philosophie libérale du droit se base sur l'idée que « nul n'a le pouvoir de disposer du corps d'autrui sans son consentement, qu'il s'agisse d'un proxénète ou de l'Etat ».

Le cas de la Suède :

Depuis le 1er janvier 1999, la Suède a choisi de criminaliser la consommation des services sexuels, à l'instar de leur exploitation. La répression vise donc aussi les clients des prostituées, qui encourent une peine de six mois d'emprisonnement.

Cette loi contre l'achat de services sexuels a été introduite par des responsables politiques féministes qui ont défendu trois thèses :

- la prostitution est une forme de violence masculine contre les femmes ;

² P. VIELLE, "Pour un statut social des travailleurs sexuels; plaidoyer pour une politique néo-réglementariste du traitement de la prostitution en droit du travail et de la sécurité sociale", Revue de droit pénal et de criminologie, 1998, n°2, pp. 172-205.

- il est physiquement et psychologiquement dommageable de vendre du sexe ;
- il n'y a aucune femme qui se prostitue volontairement.

Le droit des femmes à leur autodétermination et les effets néfastes que l'interdiction de la prostitution pose aux femmes qui font commerce de services sexuels, n'ont par contre pas fait l'objet d'un débat.

Cette approche de la prostitution existe en occident depuis les années 1970 et émane des féministes dites « radicales ». Avant le cas de la Suède, elle n'avait jamais été appliquée au niveau d'un Etat.

Par ailleurs,, jusqu'à la législation suédoise, les seuls Etats qui avaient tenté d'éradiquer la prostitution étaient des Etats totalitaires ou religieux. Il s'agissait notamment de l'Union Soviétique, de la Chine maoïste et du Cambodge des Khmers rouges. De nos jours, ce sont l'Iran et la Corée du Nord qui se distinguent particulièrement dans la répression de la prostitution. En effet, le régime des Mollahs a opté pour la lapidation des personnes prostituées et celui de Kim Jong II pour leur déportation au *goulag*.

En Suède, les fervents défenseurs de la loi contre l'achat de services sexuels prétendent qu'elle a réduit significativement la prostitution et la traite des êtres humains à des fins sexuelles, qu'elle a eu un effet dissuasif sur le client et qu'elle a changé les attitudes sociales envers la prostitution, sans avoir de conséquences négatives.

Mais d'après le « Centre des savoirs sur la prostitution » de Malmö et la « Fédération suédoise pour les personnes lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres », l'interdiction ne dissuade en fait pas les clients car ceux-ci achètent des services sexuels à l'étranger.³

Selon le Sex Worker Education and Advocacy Taskforce (SWEAT), un nouveau phénomène est également apparu, celui de la migration des prostituées suédoises vers d'autres pays de l'Union Européenne et qui sont remplacées par des jeunes femmes d'Europe de l'Est, souvent en séjour irrégulier et parfois mineures.

L'ONUSIDA a également exprimé sa grande préoccupation quant à la situation en Suède. En effet, l'Organisation a eu connaissance de plusieurs cas où des mesures de prévention du VIH ont été supprimées à cause et en référence à l'interdiction.

Outre la sécurité physique, c'est également la sécurité financière des prostituées qui est diminuée. Les clients se faisant plus rares, les prostituées doivent dès lors fixer leurs tarifs au rabais, ce qui entraîne une sévère dégradation de leurs conditions de vie.

Bien qu'il existe des personnes qui soutiennent la thèse que l'interdiction a réduit la prostitution et la traite des êtres humains, les rapports et les documents scientifiques, a contrario des thèses idéologiques, ne confirment pas ce succès. Au contraire, toutes les sources sont unanimes pour dire que si la prostitution est devenue beaucoup moins visible, cela ne veut pas dire pour autant qu'elle n'existe plus ou qu'elle a diminué. Elle s'est simplement modifiée et a migré vers des interfaces clandestines dans les quartiers défavorisés,

³ La loi suédoise contre l'achat d'acte sexuel : Succès affirmé et effets documentés, Atelier international : Décriminalisation de la prostitution et au-delà : les expériences pratiques et Défis. La Haye, 3 et 4 Mars 2011

sur internet ou encore dans les salons de massage ; ce qui entraîne encore plus de dérives et de situations de détresse.

Une fois de plus, l'histoire démontre donc que loin de l'éliminer, l'interdiction générale de toute forme de prostitution ne fait que la replonger dans la clandestinité et en multiplier les dérives.

Pourtant, malgré les critiques, le modèle suédois a fait des émules. Dix ans après la Suède, l'Islande, l'Ecosse ainsi que la Norvège ont adopté des législations similaires.

Tout récemment, le « Centre officiel d'aide aux prostituées » d'Oslo, le *Pro Sentret*, a publié un rapport intitulé «Les liaisons dangereuses», qui souligne notamment une détérioration de la situation des prostituées dans la capitale norvégienne. Selon ce centre, la loi norvégienne aurait pour effet de favoriser la violence des clients car la prostitution se déplace (tout comme en Suède) vers la clandestinité.

L'association « Médecins du Monde » fait le même constat : « *Les projets de loi visant à pénaliser les clients ne font que renforcer l'isolement des personnes se prostituant, les rendant encore moins visibles et donc plus vulnérables aux violences et aux pratiques à risques.*»⁴

La situation en Belgique :

Dans notre pays, on estime que le nombre de personnes qui se prostituent oscille entre 15.000 et 20.000, dont 80% seraient des femmes et 15% des transsexuels. Ces chiffres correspondraient donc, dans la tranche d'âge 20 / 50 ans, à environ 1 femme active sur 100⁵ Mais il est difficile d'avoir des données précises sur l'ampleur réelle du phénomène.

Durant ses travaux, la sous-commission « Traite des êtres humains et prostitution » du Sénat, avait tenté, sur la base d'audition de plusieurs bourgmestres et d'autres acteurs concernés, de dresser un état des lieux de la prostitution dans quelques grandes villes. Mais ces données ponctuelles ne constituaient qu'un instantané de la prostitution et ne reflétaient pas nécessairement la dynamique entière de ce phénomène.⁶

Actuellement, les activités de prostitution, se concentre principalement à Bruxelles, Anvers, Liège, et Charleroi. On la retrouve aussi près de la frontière franco-belge dans des villes comme Tournai.

A Bruxelles, la prostitution visible se manifeste à plusieurs endroits. A proximité de la rue d'Aerschot, où l'on dénombre une cinquantaine de vitrines et où 200 à 300 prostituées travaillent par tranche de 24 heures. Il y a aussi, une centaine de « carrés » (appartements) à Saint-Josse et à Schaerbeek, où plus de 150 prostituées travaillent aussi par tranche de 24 heures. Il s'agit majoritairement de femmes d'origine belge ou africaine.

⁴ Médecins du Monde, *le meilleur système de santé ?*, 2012

⁵ Estimation *Tampep*, 2009

⁶ Doc Sénat 2-152/1

La prostitution visible à Bruxelles se manifeste aussi sous forme de prostitution de rue, comme c'est le cas à proximité de l'avenue Louise, de l'Alhambra et de la place Fontainas. Il s'agit essentiellement de prostituées d'origine belge, africaine et est-européenne ainsi que de travestis sud-américains. On estime qu'ils sont entre 20 et 150 au total qui pratiquent par tranche de 24 heures.

En ce qui concerne la prostitution cachée qui se déroule dans des saunas, des salons de massage et des appartements, on évalue le nombre de personnes qui la pratiquent entre 200 et 500. Par prostitution cachée, on entend aussi la prostitution des escortes, la prostitution dans des cabarets et des clubs, ainsi que la prostitution des stripteaseuses.⁷

D'après une enquête commanditée par la Commission communautaire de la Région de Bruxelles-Capitale en 2008, la population totale des hommes prostitués à Bruxelles est estimée entre 1000 et 1500 personnes, dont 500 se prostitueraient en rue et dans les bars.⁸

A Charleroi, d'après Corinne Wilmot, inspecteur principal à la section « Traite des êtres humains » de la police locale, on compterait plus au moins 250 prostituées. L'essentiel de la prostitution est concentré dans trois rues principales appelées le « Triangle », dans le quartier de la Ville basse.

D'après une étude de la sociologue et criminologue Marjon Van San⁹, à Anvers, on compterait 1 716 personnes prostituées : 919 femmes et 797 hommes. Ces derniers travaillent le plus souvent dans des conditions misérables dans la zone du parc communal. Les chiffres de cette enquête sont des minima. Ils concernent des femmes et des hommes « joignables » et on peut certainement en ajouter des centaines qui ne le sont pas.

La prostitution est donc bien présente sur notre territoire même s'il n'existe toujours aucune loi pour l'encadrer.

Malgré la mise en œuvre de solutions au niveau local, beaucoup de grandes villes et de communes confrontées au quotidien à la problématique de la prostitution, estiment qu'il faut mener au niveau fédéral une politique plus cohérente, uniforme et efficace en la matière.

De l'évolution et l'état des lieux de la loi belge :

Jusqu'à la moitié du 20^{ème} siècle, la Belgique vivait sous un régime réglementariste. En 1836, le législateur avait en effet confié la réglementation de la prostitution aux Collèges des Bourgmestres et Echevins. Chaque commune était, par conséquent, libre d'arrêter ses propres règlements en la matière.

La loi du 21 août 1948 sur l'abolition de la prostitution réglementée a mis fin à cette situation en abrogeant la réglementation précédente et en optant pour une dérégulation totale de la prostitution.

⁷ Audition de Mme Karin Carlens, premier substitut près le parquet de Bruxelles, Rapport de du groupe de travail « traite des êtres humains » du Sénat, 2010,

⁸ Prostitution : Bruxelles en Image. Outils de réflexion pour une politique intégrale de la prostitution, Seinpost adviesbureau BV-Erasmus Hogeschool Brussel en collaboration avec la Katholieke Universiteit Leuven, Arnhem, 2008.

⁹ Marjon Van San « Les apparences sont souvent trompeuses... »

Empreints de moralisme, les travaux parlementaires de l'époque précisent que la prostitution est « *un fléau social (...) qui provient surtout des causes sociales : la misère, l'insuffisance des salaires féminins, l'alcoolisme, les taudis, les tares héréditaires, les causes multiples de démoralisation*¹⁰ et que "*La femme déchue est souvent la victime innocente d'une odieuse défaillance de la morale, elle est plus souvent une victime qu'une coupable* »¹¹.

Le 2 décembre 1949, à l'instar de cinquante-trois autres pays, la Belgique a adhéré à la Convention des Nations-unies pour « la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui ». Cette convention sera ratifiée par la loi belge du 6 mai 1965. La Belgique confirme ainsi sa position abolitionniste.

Concrètement, depuis la loi de 1948, la personne prostituée est considérée comme une victime et la prostitution, sans être souhaitable, n'est pas pour autant illicite. En revanche, l'exploitation dont elle fait l'objet, est interdite.

En effet, les articles 379 et suivants du Code pénal belge ne répriment pas, en tant que telle la prostitution, mais une série de comportements qui entourent cette activité. Il s'agit notamment du racolage actif, du proxénétisme et de la publicité pour des offres de services à caractère sexuel.

En son article 380, § 1^{er}, le Code pénal punit ceux qui contribuent à la débauche et à la prostitution, c'est-à-dire:

- celui qui a embauché, entraîné, détourné ou retenu en vue de la débauche et de la prostitution, même de son consentement, une personne majeure;
- celui qui tient une maison de débauche et de prostitution;
- celui qui vend, loue ou met à disposition aux fins de la prostitution des chambres ou des locaux en réalisant un profit anormal;
- celui qui exploite la débauche ou la prostitution d'autrui.

La loi sanctionne donc le proxénétisme d'une façon globale mais punit le proxénète à des peines plus sévères lorsqu'il fait usage de moyens de contrainte ou lorsque des mineurs de moins de 16 ans sont impliqués.

En son article 380 bis, le Code pénal punit le racolage actif, c'est-à-dire : celui qui dans un lieu public aura par paroles, gestes ou signes provoqué une personne à la débauche. La peine sera élevée au double si le délit a été commis envers un mineur.

En son article 380 ter, le Code pénal punit la publicité pour des offres de services à caractère sexuel, c'est-à-dire : celui qui aura, par un moyen quelconque de publicité, même en dissimulant la nature de son offre ou de sa demande sous des artifices de langage, fait

¹⁰ Proposition de loi n°249, amendements présentés par le gouvernement, notes explicatives, Doc. parl. Session 1946-1947, séance du 29 octobre 1946.

¹¹ Rapport n°386 de la Commission de la santé publique et de la famille du Sénat chargée d'examiner le projet de loi supprimant la réglementation officielle de la prostitution, Doc. parl., Sénat, session 1947-1948, séance du 17 juin 1948.

connaître qu'il se livre à la prostitution, qu'il facilite la prostitution d'autrui ou qu'il désire entrer en relation avec une personne se livrant à la débauche.

Le client majeur de la prostitution ne risque rien en Belgique, l'achat de services sexuels ne constituant pas une infraction. Cependant, le Code pénal sanctionne toute relation sexuelle avec un jeune de moins de 16 ans, même si ce dernier est consentant.

Ce bref rappel des dispositions pénales montre combien la Belgique mène une politique de tolérance à l'égard de la prostitution. En effet, les autorités policières et judiciaires belges se concentrent davantage sur la traite des êtres humains et ne travaillent plus à faire appliquer le code pénal criminalisant les proxénètes.

Si la réalisation d'un profit anormal est interdite, on constate que les communes taxent ces infrastructures sans se poser de questions sur la notion de « profit anormal ». S'il est interdit de faire de la publicité pour la prostitution, on remarque que de nombreux journaux contiennent des petites annonces de prestataires de services sexuels sans qu'aucune poursuite ne soit intentée à leur encontre.

On observe donc, dans les faits, un certain laxisme des autorités judiciaires et administratives qui souvent n'interviennent que lorsque la prostitution provoque des nuisances ou qu'elle se double d'activités criminelles. C'est cette ambiguïté qui ouvre la voie à toutes sortes de dérives.

En ne pénalisant pratiquement plus que la prostitution relevant de la traite des êtres humains et en ayant comme seul objectif la lutte contre la prostitution forcée, la Belgique reconnaît implicitement l'existence d'une prostitution libre et tend même à la réglementer par le biais de l'autorité communale.¹²

Cette reconnaissance nous amène, dès lors, à nous demander s'il ne serait pas préférable de créer un cadre légal permettant de distinguer clairement les personnes désireuses d'exercer librement des prestations de services sexuels et les personnes qui sont victimes de la prostitution.

Il est aujourd'hui généralement admis au sein des Etats membres de l'Union Européenne que des femmes peuvent travailler volontairement comme prostituées¹³. Ces femmes ne sont pas toutes des victimes. Certaines se prostituent sans proxénète et pratiquent cette activité pour des raisons qui les regardent.

Par ailleurs, dans la résolution du Parlement européen du 5 avril 2011 sur les priorités et la définition d'un nouveau cadre politique de l'UE en matière de lutte contre la violence à l'encontre des femmes (2010/2209(INI)), le Parlement « (...) reconnaît le grave problème que

¹² La Ville de Charleroi a adopté un règlement communal limitant les plages horaires et la localisation de la prostitution. La Ville d'Anvers a interdit la prostitution de rue et hôtelière sur l'ensemble de son territoire en mettant en place une offre de prostitution en vitrine, la Villa Tinto, encadrée par la police et des associations, sur une zone délimitée. Les communes de Schaerbeek et Saint-Josse ont adopté en septembre 2011, un règlement de police et un règlement urbanistique visant à reconnaître les lieux actuels comme des lieux de prostitution. Enfin, la Ville de Liège et son projet d'Eros Center et la Ville de Bruxelles qui vient d'adopter un règlement pour interdire la prostitution de rue dans le quartier Alhambra.

¹³ Resolution of the European Parliament on « Trafficking in Human Beings », Official Journal of the European Communities, 1996, C32/88).

constitue, au sein de l'Union européenne, la prostitution, notamment la prostitution infantile et demande que des études plus approfondies soient menées concernant le lien existant entre le cadre juridique en place dans un État membre donné et la forme et la gravité du phénomène de prostitution dans ce même État; attire l'attention sur l'évolution préoccupante du phénomène de la traite des êtres humains, trafic qui s'effectue à la fois de pays tiers vers l'Union ou sur le territoire même de l'Union et vise en particulier les femmes et les enfants; engage les États membres à prendre des mesures strictes en vue de lutter contre cette pratique illégale. »

Pourtant, la politique de tolérance menée par la Belgique ces dernières années n'a fait qu'abandonner les personnes prostituées aux règles du milieu, les conduisant à une évidente marginalisation et renforçant leur vulnérabilité sociale.

En Allemagne et aux Pays-Bas où la prostitution est règlementée, les personnes prostituées sont reconnues pour le service qu'elles rendent à la société. Leur concentration dans des salons permet de leur assurer une plus grande protection policière contre les proxénètes et une meilleure hygiène de vie par la prévention et la détection des maladies sexuellement transmissibles.¹⁴

L'amélioration du statut juridique et social des personnes prostituées était pourtant déjà l'un des objectifs du Gouvernement Verhofstadt II. En effet, l'accord du Gouvernement de juillet 2003 reprenait, dans le chapitre intitulé « débat sur les questions éthiques », un point relatif à la prostitution et stipulait qu' : « Il sera mis fin à l'insécurité sociale et juridique des personnes prostituées. »¹⁵ Or actuellement, ces personnes ne disposent toujours d'aucun statut social et ne bénéficient d'aucune protection du droit du travail.

Au-delà de l'absence de statut social et de protection du droit du travail, la stigmatisation des personnes prostituées a de lourdes conséquences en termes d'accès aux soins.

En effet, d'après une récente étude réalisée par les universités de Gand et d'Anvers sur l'usage des drogues chez les travailleurs du sexe¹⁶, on constate que les personnes prostituées disposent d'un moindre accès aux soins de santé réguliers. Or, d'après cette étude, le stress psychologique inhérent à la prostitution en tant que métier est susceptible d'entraîner une augmentation de la consommation de drogue.

En effet, la prévalence de la consommation de narcotiques en général, et de drogues illégales spécifiquement, parmi les prostituées en Belgique est supérieure à celle observée dans la population. Il apparaît que 30% des prostituées interrogées dans cette étude sont dépendantes à un ou plusieurs produits et que seule la moitié d'entre elles a un jour recherché de l'aide concernant cette addiction.

¹⁴ P. VIELLE, S. GILSON, "Reconnaître la prostitution; le droit social au service d'une éthique féministe et progressiste", 30 p. in Pour ou contre la légalisation de la prostitution ?, Bruxelles, La pensée et les hommes, 2003.

¹⁵ Déclaration gouvernementale et accord de Gouvernement juillet 2003 : « Une Belgique créative et solidaire; Du souffle pour le pays »

¹⁶ Prostitution et drogue : une étude quantitative et qualitative concernant l'usage de drogues chez les travailleurs du sexe en Belgique, Université de Gand et d'Anvers

Ce faible taux de sollicitation de l'aide s'explique par plusieurs raisons. De manière générale, il est fréquent que les prostituées ne parlent pas une de nos langues nationales, qu'elles ne connaissent pas l'offre de soins, qu'elles ne soient pas suffisamment informées et/ou qu'elles ne soient pas administrativement en ordre de papier. Mais c'est surtout la crainte du rejet ou de l'incompréhension des dispensateurs d'aide qui est la principale raison. La stigmatisation sociale dont elles font l'objet les conduit donc pour la plupart au repli social.

Diminuer la stigmatisation augmenterait par conséquent la chance d'atteindre les personnes qui prestent des services sexuels et de procéder à des mesures de réduction des risques.

La présente proposition de loi a donc également pour objectif de lutter contre la marginalisation sociale des prestataires de services sexuels par la clarification de leur situation professionnelle, afin qu'ils aient des droits et des devoirs comme tout autre travailleur sans pour autant créer un statut qui en ferait une promotion non souhaitable.

Du statut juridique et social du prestataire de services sexuels:

Les Auteurs de la présente proposition ont opté pour le statut d'indépendant car il est le seul qui puisse offrir aux prestataires de services sexuels la protection juridique et sociale dont ils ont besoin sans outrepasser l'interdiction générale de l'exploitation économique de la prostitution proclamée par la Convention du 2 décembre 1949.

En effet, l'établissement d'un contrat de travail impliquerait un lien de subordination du travailleur vis-à-vis de son employeur, or l'embauche de personnes à des fins de prostitution est et doit rester explicitement interdit.

En 2001, à l'occasion de l'*Arrêt Jany* (affaire concernant des ressortissantes polonaises et tchèques voulant s'installer comme prostituées à Amsterdam), la Cour de Justice des Communautés européennes s'est prononcée sur la prostitution.

La Cour a défini la prostitution comme étant « *une activité par laquelle le prestataire satisfait, à titre onéreux, une demande du bénéficiaire sans produire ou céder de biens matériels.* »¹⁷ Elle a conclu que « *l'activité de prostitution exercée en tant qu'indépendant peut être considérée comme étant un service fourni contre rémunération et relève, par conséquent, de la notion d'activités économiques.* »¹⁸

La Cour précise cependant que « *la prostitution relève des activités économiques exercées en tant qu'indépendant (...), dès lors qu'il est établi qu'elle est exercée par le prestataire du service : hors de tout lien de subordination en ce qui concerne le choix de cette activité, les conditions de travail et de rémunération, sous sa propre responsabilité, contre une rémunération qui lui est intégralement et directement versée.* »¹⁹

¹⁷ Arrêt de la Cour du 20 novembre 2001, C-268/99, point 48

¹⁸ Idem, point 50

¹⁹ Idem, point 71

Au cours des années, et à la suite des nombreux litiges ultérieurs qu'elle a dû traiter, la Cour a maintenu sa jurisprudence. Sa position équivaut à soutenir les régimes réglementaristes et a un impact indéniable sur le débat concernant la prostitution. La présente proposition s'inscrit totalement dans la vision défendue par la Cour.

Selon l'arrêté royal du 27 juin 1967 concernant l'organisation du statut social des indépendants, il y a lieu de répondre à un critère sociologique et à un critère fiscal pour exercer ce statut en tant que tel.

Le premier critère est satisfait quand la personne n'est pas liée à un contrat de travail ni à un statut lors de l'exercice de son activité et quand l'activité est exercée normalement.²⁰

Concernant le critère fiscal, dès 1979, la Cour du Travail d'Anvers a pris la décision (01/06/1979) suivante: la simple offre de ses charmes contre rémunération n'est pas interdite par la loi et ne constitue donc pas une activité professionnelle illicite. Une activité comparable doit par conséquent être considérée comme étant de la même branche d'activité, ce qui conduit à l'obligation d'assurance dans le cadre de l'A.R. n°38 du 27 juin 1967.

Le statut d'indépendant permettra donc aux prestataires de s'affilier à une caisse d'assurance sociale (moyennant paiement d'une cotisation sociale) ainsi qu'à une mutualité ou, le cas échéant, à l'Office régionale de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité.

Le travailleur indépendant pourra dès lors, ainsi que les personnes à sa charge, bénéficier de tous les avantages sociaux, notamment en matière d'assurance maladie (incapacité de travail, invalidité,...) de pension, d'allocations familiales, d'assurance maternité, de primes de naissance, etc.

Le travailleur indépendant doit néanmoins s'inscrire auprès de la banque-carrefour des entreprises avant de pouvoir effectuer cette double affiliation. A cette occasion, il doit prouver des connaissances de gestion de base (article 4, alinéa 1^{er}, de la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante).

La loi prévoit cependant que *« le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis du Conseil supérieur des Indépendants et des Petites et Moyennes Entreprises, décider que la disposition de l'alinéa premier n'est pas applicable à l'exercice des activités professionnelles qu'Il détermine. »*²¹

Afin d'inciter le plus grand nombre de prestataires de services sexuels à rejoindre le nouveau cadre légal, les auteurs souhaiteraient que le Roi décide que la preuve des connaissances de gestion de base ne soit pas nécessairement requise pour l'exercice de la profession. Les auteurs prévoient donc, dans cette optique, que le Conseil national pour la lutte contre l'exploitation sexuelle se charge de coordonner l'aide aux prestataires de services sexuels dans la gestion de leur comptabilité et dans les démarches administratives liées à leur statut d'indépendant.

²⁰ Prostitution : Bruxelles en image, Outils de réflexion pour une politique intégrale de la prostitution. Seinpost Adviesbureau BV-Erasmus. Hogeschool Brussel en collaboration avec l'Université catholique de Louvain, pg 44

²¹ Article 4, de la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante

La présente proposition prévoit également que les personnes enregistrées comme « prestataire de service sexuel indépendant » ne soient pas réputées exercer une activité commerciale au sens strict de l'article 4 des lois relatives au Registre du commerce, coordonnées le 20 juillet 1964.

L'inscription au Registre du commerce ou de l'artisanat constituerait une violation de leur droit à la vie privée dans la mesure où ces registres sont accessibles au public. Il n'est, en effet, pas souhaitable que tout un chacun puisse prendre connaissance de l'identité et de l'adresse privée des prestataires de services sexuels.

Sur le plan fiscal, le Service Public Fédéral (SPF) Finances sera chargé, dans le cadre des dispositions légales et réglementaires existantes, de prendre les initiatives appropriées pour mettre en œuvre un cadre fiscal qui tienne compte des spécificités de cette activité, tant en matière d'Impôt des Personnes Physiques (IPP), qu'en matière de Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA).

Des habilitations des « salons de prestation de services sexuels »

Outre les droits et devoirs des prestataires de services sexuels prévus par la présente proposition, il semble également important d'encadrer l'exercice de ces prestations.

La présente proposition a donc également pour objectif de réglementer les lieux, les heures et les modalités d'exercice de la prostitution, et d'ainsi lutter contre les nuisances liées à celle-ci.

En effet, il y a des espaces où la présence de la prostitution n'est pas souhaitable, par exemple dans les zones d'habitations. C'est pourquoi, la présente proposition prévoit qu'il appartient aux autorités communales de préciser ces lieux et moments dans leur règlement communal.

Il est également prévu que les autorités communales délivrent les habilitations de « lieux de prostitution » pour les salons de prestation de services sexuels. Ainsi, les communes sont libres de décider elles-mêmes dans quelles mesures elles désirent autoriser la prostitution sur leur territoire.

Les auteurs ont choisi de déléguer ces compétences aux autorités communales, car l'ordre public, les bonnes mœurs et la tranquillité publique sont des matières traditionnellement communales mais aussi parce que dans la pratique, de nombreuses communes ont déjà arrêté des règlements communaux délimitant les espaces de leur territoire où la prostitution est autorisée.

Parmi les conditions d'octroi de l'habilitation en « salons de prestation de services sexuels », les auteurs souhaitent garantir des conditions d'hygiène et de sécurité minimales ainsi qu'une absence de profit anormal²² et de bénéfice provenant de la prestation de service sexuel pour la personne responsable du lieu.

Cette dernière condition vise à poursuivre la lutte contre l'exploitation de la prostitution. Le bénéfice perçu par le propriétaire d'un salon ne devra être qu'un revenu lié à la location de son bien, à la mise en disposition d'un local mais en aucun cas un revenu découlant directement de la prestation de services sexuels.

En effet, dans la pratique actuelle les loyers demandés aux prestataires de services sexuels sont souvent bien trop élevés et la plupart d'entre eux n'osent pas porter plaintes contre ce genre d'abus. Les prix pratiqués constituent une forme de proxénétisme déguisé, où une grande partie du bénéfice provenant de la prestation de services sexuels est cédée au propriétaire du lieu. Outre qu'il amplifie un problème social, cette pratique contribue à l'exploitation de ces personnes.

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.

L'un des objectifs de la présente proposition de loi est donc aussi de garantir que, dans le milieu de la prostitution, les conditions d'exercice de cette activité soient conformes à la législation actuelle et que les prestataires de services sexuels ne soient notamment pas victimes de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle.

En effet, l'absence de cadre légal pour la prostitution maintient cette activité dans la clandestinité et en fait un secteur très attrayant pour les trafiquants d'êtres humains.

Du renforcement de la lutte contre l'exploitation sexuelle :

D'après les chiffres du Service Central Traite des êtres humains de la Police fédérale, sur 313 cas de traite en Belgique; en 2010, 119 cas étaient à des fins d'exploitation sexuelle.²³

Bien que la part liée à l'exploitation économique augmente, une part considérable de la traite des êtres humains reste encore liée à l'exploitation à des fins sexuelles, de sorte que le lien avec le milieu de la prostitution est inévitable.

²² ²² Puisque certains aménagements spécifiques peuvent être réalisés tant au niveau des conditions d'hygiène que des conditions de sécurité, par anormal il faut entendre un profit qui est supérieur au double du prix normal de location.

²³ Rapport de du groupe de travail « traite des êtres humains » du Sénat, 2012, page 76

Cependant, un nombre croissant d'acteurs s'accordent pour dire que la vision traditionnelle, tant politique que pratique de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle des femmes est obsolète. La prostitution forcée existe mais l'image stéréotypée du début des années '90 doit être actualisée.

Jusqu'aux années 90', l'exploitation sexuelle venait principalement d'Albanie et de Russie alors qu'aujourd'hui elle émane principalement de la Bulgarie et de la Roumanie. Les réseaux nigériens sont également toujours en activité. Ceux-ci emploient généralement des pratiques du vaudou basées sur des symboles religieux dans le but d'impressionner et de dominer les jeunes filles.²⁴

Les victimes proviennent donc pour la plupart de pays membres de l'UE et la contrainte économique a remplacé progressivement la contrainte physique, ce qui rend plus difficile encore l'identification de ces victimes.

De plus, les comportements ont changé: « les prostituées arrivent en couple (pour ne pas éveiller les soupçons) pour trois mois puis repartent et sont remplacées par d'autres, elles ont souvent leur papiers, sont bien habillées et ont un discours clair quant à leur parcours. Ces prostituées sont peu enclines à dénoncer les faits car elles s'estiment souvent mieux que chez elles et pensent, à tort, qu'elles n'ont plus besoin, vu l'ouverture de nos frontières, du statut particulier de victime de la traite des êtres humains. »²⁵

Afin de ne pas entraver la lutte contre les véritables formes de traite des êtres humains, il importe de ne pas mêler cette lutte à la politique en matière de prostitution proprement dite. Mais il convient de se demander dans quelle mesure une réglementation en matière de prostitution peut apporter une contribution positive à la lutte anti-traite.

Une législation qui réglemente les formes non-exploitantes et non contraignantes de la prostitution et qui accorde aux personnes prostituées majeures actives dans ces formes de prostitution les mêmes droits qu'aux autres citoyens permet de remplir deux objectifs.

Premièrement, on réduit la vulnérabilité à l'exploitation en améliorant le statut des personnes prostituées. Auditionné par le Groupe de travail « Traite des êtres humains » du Sénat, Freddy Gazan, conseiller général adjoint au Service de la Politique criminelle confirme cette idée en déclarant que « nous savons que tout ce qui peut aider à protéger ces personnes contribue à leur empowerment, étape nécessaire dans leur affirmation de soi.»²⁶

Deuxièmement, cela permet de développer une approche plus efficace afin de trouver les véritables exploitants et trafiquants d'êtres humains au sein du milieu de la prostitution, puisqu'on fait une distinction plus nette et qu'on obtient un tableau plus clair du côté illégal du secteur. En effet, en encadrant la prostitution volontaire, on aura davantage de chance de déceler et de pénaliser les formes réelles d'exploitation.

²⁴ Audition des représentants du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme Rapport de du groupe de travail « traite des êtres humains » du Sénat, 19 janvier 2010

²⁵ Audition de Mme Cathérine Collignon, premier substitut près le parquet de Liège, Rapport de du groupe de travail « traite des êtres humains » du Sénat, 2010

²⁶ Rapport de du groupe de travail « traite des êtres humains » du Sénat, 2010

De nombreuses recommandations ont déjà été explicitement formulées dans ce sens, tant au niveau national qu'au niveau international.

Citons par exemple le rapport du 17e Congrès international des pénalistes: « *in order to enable law enforcement authorities to focus their attention on trafficking in persons for the purpose of sexual exploitation, it may be considered to be an option for some countries, respecting the fundamental principles of their own culture or religion, to decriminalize forms of non-coercitive or non –abusive employment in or organisation of prostitution involving adults.*»²⁷

Au cours des auditions de la sous-commission « Traite des êtres humains et prostitution » du Sénat, session 1999-2000, plusieurs intervenants ont clairement mis en corrélation l'absence d'un cadre légal de la prostitution et le fait que cette activité soit attrayante pour les trafiquants d'êtres humains. Il semblait donc nécessaire de prévoir un cadre légal pour la prostitution. Prudente, la sous-commission pourtant intitulée « Traite des êtres humains et prostitution » n'a fait aucune recommandation à ce sujet, ni même sur la prostitution de façon générale mais à quand même marqué son accord pour examiner ce thème dans l'avenir. En 2003, cette sous-commission fut supprimée et cette thématique ne fut plus suivie de manière structurelle au sein du Parlement.

Fin 2009, la Commission de l'Intérieur du Sénat a décidé de créer un groupe de travail sur la Traite des êtres humains. Depuis, deux rapports ont été rédigés contenant de nombreuses recommandations pour améliorer la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains mais rien n'a été examiné ni suggéré concernant une future réglementation de la prostitution.

Or, une réglementation en matière de prostitution pourrait aussi apporter une contribution positive à la lutte anti-traite par l'augmentation des contrôles de l'inspection du travail. En effet, notre législation interdit et réprime le travail au noir et le travail illégal. Nous avons tous les instruments nécessaires pour poursuivre ce type d'infractions dans la sphère économique ordinaire, mais ce n'est malheureusement pas le cas lorsqu'il s'agit d'activités d'ordre sexuel. La raison en est qu'en matière de prostitution, nous n'avons, pour le moment, aucune législation sur laquelle pourrait s'appuyer l'Inspection Sociale du Travail.

Si nous en avons une, nous pourrions appliquer aux personnes qui se livrent à cette activité les mécanismes qui régissent actuellement le droit du travail, y compris aux normes et à la protection du travail. Selon le Professeur Gert Vermeulen, professeur de droit pénal à l' Université de Gand : « *En refusant à une personne qui exerce volontairement le métier de prostituée le bénéfice de la protection légale applicable dans d'autres secteurs économiques, nous ne favorisons absolument pas son émancipation.* »²⁸

Mais les auteurs souhaitent aller encore plus loin dans la lutte contre l'exploitation sexuelle et accompagner la présente proposition de loi de mesures concrètes permettant de lutter plus efficacement contre ce phénomène.

²⁷ International Review of penal law, 2001, Année 72, 887)

²⁸ Audition du professeur Gert Vermeulen, professeur de droit pénal à l' Université de Gand, Rapport de du groupe de travail « traite des êtres humains » du Sénat, 2012, page 35

En effet, conscients des critiques formulées à l'encontre des approches réglementaristes adoptées aux Pays-Bas, en Suisse et en Allemagne, la présente proposition de loi ne fait pas que réglementer la prostitution, elle met aussi en place un réel outil de lutte contre l'exploitation sexuelle.

Du Conseil national de la lutte contre l'exploitation sexuelle et du registre des prestataires de services sexuels

La Belgique a opté pour une approche multidisciplinaire de la lutte contre la traite des êtres humains, de manière à impliquer divers acteurs.

De ce cadre on a créé en 1995 la « Cellule interdépartementale de coordination de la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains » chargée d'assurer une fonction de coordination des initiatives, d'évaluer de façon critique les résultats de la lutte et le cas échéant, de collaborer à la formulation de propositions et de recommandations en ce qui concerne la politique liée aux deux phénomènes.

Mais il semblerait, que cette Cellule ne fonctionne pas de manière suffisamment dynamique. Ainsi, par exemple, sous une autre législature, on a vu la Cellule pratiquement désertée par les responsables politiques. En leur absence, le Service de la Politique criminelle qui préside la cellule parlait dans le vide.²⁹

En outre, cette Cellule est chargée de tous les phénomènes de traite et de trafic et non spécifiquement de l'exploitation sexuelle.

Enfin, auditionné en juin 2011 par le Groupe de travail « Traite des êtres humains » du Sénat, le Ministre de la Justice, Stefaan De Clerck a également admis que le rôle de la Cellule départementale et de ses groupes de travail devaient être réactualisé et a précisé que ce travail était en préparation.³⁰

Par ailleurs, on constate qu'il n'existe pas de système uniforme de récolte et d'enregistrement des données relatives à la Traite des êtres humains, ni de base de données commune entre les différents services impliqués, qui disposent chacun de leur propre base de données.

Une tentative de mise en commun avait été faite par la création en 2004 du « Centre d'Information et d'Analyse en matière de Trafic et de Traite des Etres Humains (CIATTEH), mais son fonctionnement a été confronté à plusieurs problèmes, notamment au fait que le CIATTEH devait effectuer des analyses stratégiques à partir de données anonymes provenant d'une multitude de dossiers répartis entre plusieurs services publics. Compte tenu des problèmes rencontrés, le Comité de gestion du CIATTEH est arrivé à la conclusion qu'il était impossible, sur la base de l'Arrêté Royal existant, de procéder à une collecte correcte de données, ni d'effectuer une analyse stratégique ou de proposer un aperçu de la situation.

²⁹ Audition de Exposé de M. Freddy Gazan, Conseiller général adjoint au Service de la Politique criminelle : Rapport de du groupe de travail « traite des êtres humains » du Sénat, 2010

³⁰ Rapport de du groupe de travail « traite des êtres humains » du Sénat, 2012, page 8

Le seul moyen d'atteindre les objectifs consisterait à autoriser légalement le CIATTEH à utiliser des données à caractère personnel au lieu de données anonymes et de prévoir un budget permettant de disposer des moyens nécessaires en matériel et en personnel.³¹

Ces carences ont déjà été soulignées et une volonté politique de les corriger s'est affirmée à plusieurs reprises. Encore tout récemment, cette intention était affirmé dans le plan d'action « La lutte contre la traite et le trafic des êtres humains en Belgique ».³²

Mais le CIATTEH et la « Cellule interdépartementale de Coordination de la lutte contre le Trafic et la Traite des êtres humains » sont tous deux des instruments de lutte contre le trafic et la traite des êtres humains sous tous leurs aspects alors que celle-ci peut avoir diverses finalités. Elle peut être à des fins d'exploitation sexuelle, des fins d'exploitation économique, des fins de pédopornographie, des fins de commission forcée de crimes et délits, des fins d'exploitation de la mendicité et des fins de commerce d'organe.

Les auteurs pensent donc que ce champ d'action est beaucoup trop large et qu'il faudrait développer un outil spécifique d'encadrement de la prostitution et de lutte contre l'exploitation sexuelle.

Afin de pallier ces carences, et de développer une approche multidisciplinaire spécifique à la lutte contre l'exploitation sexuelle, les auteurs souhaitent qu'il soit créé un « Conseil national de la lutte contre l'exploitation sexuelle ». Cette plateforme réunirait tous les acteurs concernés par l'application de la présente loi et permettrait d'avoir une approche intégrée et intégrale du phénomène de la prostitution et de ses dérivés.

Concernant l'approche intégrée, le Conseil réunira, entre autres : le magistrat de contact « Exploitation sexuelle » désigné par le Collège des procureurs généraux, les représentants du Service Central « Traite des êtres humains » de la Police fédérale, les représentants de la Commission permanente de la police locale et les représentants du Service d'information et de recherche sociale (SIRS).

Le Conseil réunira également les autorités qui connaissent sur leur territoire d'importants développements en matière de prostitution, ainsi que les représentants des Communautés et des Régions, celles-ci ayant des compétences spécifiques en matière de santé, de prévention et de sensibilisation, et de suivi des victimes.

Concernant l'approche intégrale, elle se composera d'un volet préventif, d'un volet administratif, d'un volet policier et d'un volet judiciaire afin de lutter transversalement et globalement contre l'exploitation sexuelle.

Actuellement, la gestion de la prostitution est sectorisée à tous les niveaux de pouvoir. En outre, les différents acteurs recherchent des solutions aux problèmes liés à la qualité de vie, au soin, au bien-être et à la criminalité à partir de différentes perspectives, mais ils ne disposent pas de plateforme leur permettant de coordonner leurs actions.

³¹ Exposé de M. Stefaan De Clerck, ancien ministre de la Justice : Rapport de du groupe de travail « traite des êtres humains » du Sénat, 2010

³² Plan d'action « la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains en Belgique 32-37

Or ce n'est que sur base ponctuelle que l'on peut établir de véritables liens transversaux. L'absence d'une approche globale atténuée – voir réduite à néant – l'efficacité des mesures prises individuellement.³³

Globalement, quelques 500 policiers participent à la lutte contre la traite des êtres humains. Au niveau de la Police fédérale, la Cellule « Traite des êtres humains » dispose d'un cadre de 35 personnes, pour la plupart spécialisées par rapport à une région du monde. Au niveau de la police locale, il existe dans chaque arrondissement une équipe permanente spécialisée dans la traite des êtres humains, dont les effectifs sont proportionnels à l'importance du phénomène dans l'arrondissement en question. L'information est diffusée par l'intermédiaire des banques de données des Carrefours d'Information d'Arrondissement (CIA).

Selon l'ancien Chef de la Police Judiciaire Fédérale de Bruxelles : « 90 % des enquêtes en matière d'exploitation sexuelle sont ouvertes sur la base d'informations dont le service dispose. Il est rare que l'ouverture d'une enquête fasse suite à une apostille réclamant une enquête sur la base de constatations de faits d'exploitation sexuelle. Ces informations sont rassemblées non seulement lors des enquêtes menées par le service mais aussi lors des recherches qu'il effectue régulièrement à l'aide de sa capacité propre. Celles-ci s'inscrivent dans le cadre des enquêtes proactives, qui font l'objet d'accords avec le Parquet pour déterminer ce que le service peut faire ou non. »³⁴

Dans son rapport intermédiaire du 17 avril 2001, la « Commission du suivi en matière de criminalité organisée » a formulé à l'unanimité la recommandation suivante : « Les procureurs des grandes villes proposent de procéder à l'enregistrement systématique de tou(te)s les prostitué(e)s, ce qui peut apparaître comme souhaitable. Cet enregistrement faciliterait le contrôle de la police et favoriserait le nécessaire accompagnement psychosocial de cette catégorie de personnes extrêmement vulnérables. »³⁵

Depuis 2004, pour répondre partiellement à cette recommandation, les policiers peuvent enregistrer, dans un rapport d'information, les personnes prostituées qu'ils contrôlent sous le libellé « prostituée » et peuvent aussi y identifier les bars et salons contrôlés, sous le libellé « lieu de débauche ». Mais il s'agit uniquement des personnes contrôlées.

La présente proposition vise à l'enregistrement systématique auprès du Conseil, de toutes les personnes désireuses d'entreprendre une activité comme prestataire de services sexuels.

Cet enregistrement permettra aux policiers et magistrats de disposer d'un fichier des prestataires déclarés afin de réaliser des contrôles ciblés.

Par ailleurs, au moment de l'enregistrement d'un nouveau prestataire, une attention particulière pourra être portée sur le caractère totalement volontaire de cette inscription et à la présence ou non d'un réseau de prostitution.

³³ Prostitution : Bruxelles en image, Outils de réflexion pour une politique intégrale de la prostitution. Seinpost Adviesbureau BV-Erasmus. Hogeschool Brussel en collaboration avec l'Université catholique de Louvain, pg 58

³⁴ Audition de M. Patrick Bourgeois, ancien chef de service, PJF de Bruxelles, Rapport de du groupe de travail « traite des êtres humains » du Sénat, 2010

³⁵ Doc Sénat 2-425/1

Le magistrat de contact « Exploitation sexuelle » et le Service Central de la Traite des êtres humains de la Police fédérale pourront vérifier que le prestataire inscrit n'ait pas été victime de la traite dans un autre pays. Ils pourront également essayer de savoir avec qui cette personne a passé la frontière ou vérifier qu'elle est bien enregistrée comme indépendante dans son pays. Au moindre soupçon de Traite, le magistrat de contact « Exploitation sexuelle » et le Service Central de la Traite des êtres humains de la Police fédérale pourront informer les policiers locaux et le magistrat de référence de l'arrondissement concerné.

Des informations sur le lieu de résidence du prestataire de service sexuel pourront également être transmises aux policiers locaux et au magistrat de référence de l'arrondissement concerné, afin de vérifier qu'il n'y a pas d'abus quant aux profits que pourrait tirer une tierce personne sur le logement de la personne prostituée.

En plus, de permettre un renforcement du travail policier et judiciaire dans la lutte contre l'exploitation sexuelle, la présente proposition de loi permettra d'augmenter aussi les contrôles administratifs sur le secteur.

Auditionné par le Groupe de travail « Traite des êtres humains » du Sénat, M Bontinck du Service central Traite des êtres humains a souligné que: « *Certains magistrats ont déjà fait savoir que leurs moyens et leurs effectifs, tout comme ceux des services d'inspection, de contrôle et de police, ne sont pas illimités. C'est pourquoi il faut rechercher des alternatives tout aussi efficaces. L'on se pose rarement la question de savoir comment et en quoi un système de «contrôle administratif» pourrait contribuer de manière structurelle, systématique ou complémentaire à l'approche globale de lutte contre la traite des êtres humains* ». ³⁶

En ce sens, la présence de représentants des villes et communes au sein du Conseil et leur responsabilité dans la délivrance des habilitations de salons mais aussi dans la réglementation des heures et des lieux de prostitutions permettront d'augmenter les contrôles administratifs sur le secteur de la prostitution. Cependant, le Conseil jouera plus un rôle de centralisation de l'information, de coordination des actions, et de prévention qu'un rôle de détection de cas d'exploitation sexuelle

La politique de prévention et d'information par rapport à la Traite des êtres humains demande à être davantage développée. En effet, si de nombreux instruments ont été mis en place sur le plan répressif et au niveau du suivi des victimes, il manque à la TEH une démarche plus informative sur les risques qu'en courent les victimes et sur la manière de se faire connaître comme telle. ³⁷ Le Conseil pourrait remplir ce rôle, du moins en ce qui concerne l'exploitation sexuelle.

³⁶ Audition de M. W. Bontinck, Service central Traite des êtres humains, Rapport de du groupe de travail « traite des êtres humains » du Sénat, 2010

³⁷ Rapport de la Cellule Interdépartementale de coordination du 10 mai 2007 présidée par Freddy Gazan, Conseiller général adjoint au Service de la Politique criminelle

Le Conseil a aussi pour mission de coordonner et d'harmoniser les actions et les règlements des autorités et Organismes concernés par l'application de la présente loi. A cette fin, les Villes et Communes sont tenues de transmettre au Conseil leurs informations, et de communiquer les décisions qu'elles rendent et les infractions à la présente loi qu'elles constatent.

Les intérêts des autorités administratives telles que les Villes et les Communes diffèrent souvent de ceux des autorités judiciaires. Ces dernières se concentrent sur la poursuite des organisateurs et exploitants de la traite des êtres humains, tandis que les autorités communales ont principalement pour objectif de maintenir une vie harmonieuse sur le territoire de la commune et de lutter contre les nuisances causées à la population locale par la prostitution. Les Villes et les Communes sont donc moins intéressées par les personnes qui se cachent derrière des activités illégales que par les prostituées que l'on peut voir en rue.

Il est dès lors nécessaire de mettre au point des politiques servant tant les intérêts des autorités judiciaires que ceux des autorités communales. La collaboration de ces deux autorités au sein du Conseil nous semble être un élément essentiel pour y parvenir.

Par ailleurs, on considère trop souvent à tort, que la prostitution est un phénomène local. Or, on a pu constater par le passé que certaines actions dans un quartier déterminé ou dans une ville déterminée provoquaient des déplacements vers d'autres villes ou d'autres quartiers.

La représentation des Villes et Communes au sein du Conseil permettra donc également d'améliorer la coordination et l'harmonisation des politiques locales en matière de prostitution.

Du rapport national en matière de prostitution :

Le Conseil pourra aussi devenir le Rapporteur national en matière de prostitution. Aujourd'hui encore, les chiffres concernant la problématique de la prostitution sont rares et proviennent pour la plupart du monde associatif.

En ce qui concerne la traite et le trafic d'êtres humains, l'arrêté royal du 16 juin 1995 relatif à la mission et la compétence du « Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme » en matière de lutte contre la traite internationale des êtres humains stipule que le centre doit également émettre un rapport indépendant et public d'évaluation sur l'évolution et les résultats de la lutte contre la traite internationale des êtres humains. Ce rapport est complété par les informations provenant de trois centres nationaux spécialisés (Payoké, Pag-Asa, Surya).

Mais pour la prostitution, nous sommes en manque de chiffres. Nous ne pouvons que nous référer qu'à des estimations (dont on ne peut prouver la rigueur scientifique) provenant d'une multitude d'associations ou à des statistiques sur les « *victimes mentionnées* » dans les dispositifs d'assistance, les procédures judiciaires ou les statistiques policières.³⁸

³⁸ Traite et prostitution en Europe, le point sur les chiffres, Fondation Scelles – février 2008, Frédéric BOISARD

Aucun organisme fédéral n'a jusqu'à présent été chargé de relever le nombre de personnes qui se prostituent sur notre territoire. Les associations de terrain fournissent des chiffres concernant leur territoire mais aucune base de données nationale n'existe sur le nombre de personnes prostituées en Belgique.

Par conséquent, les acteurs de terrain n'ont aucune vue d'ensemble qui leur permette de déterminer les actions nécessaires à mettre en place et doivent se baser sur des images souvent tronquées avec le risque de manquer d'efficacité.

Les auteurs de la présente proposition souhaitent palier à ce manque de données et proposent que le Conseil émette un rapport annuel sur la prostitution et les problèmes y afférents.

Un plan d'action sanitaire :

Etant donné que sa création résulte largement de la prise en compte des spécificités de la prostitution du point de vue sanitaire et de la nécessité d'y développer une politique de santé, le Conseil devra bien évidemment agir avant tout dans l'intérêt des personnes prostituées. Les personnes qui se prostituent doivent pouvoir bénéficier prioritairement d'informations et d'aides adaptées aux risques médicaux et aux éventuelles complications psychologiques résultants de leur activité.

La participation au Conseil des Communautés et Régions, compétentes en matière de santé, de prévention et de sensibilisation, ainsi qu'en matière de suivi des victimes, permettra de coordonner ces actions au niveau national et d'émettre des recommandations pour le développement d'un plan d'action sanitaire pour la prostitution.

Le Conseil permettra donc une étroite collaboration, entre tous les niveaux de pouvoir, dans l'encadrement de la prostitution, la lutte contre ses dérives et le développement d'une politique de santé.

De l'esprit de la présente proposition :

Les auteurs n'ont pas l'utopie de croire que cette proposition permettra de donner à tous les prestataires de services sexuels les bénéfices de la protection légale accordés aux travailleurs indépendants.

Bien entendu, certains refuseront toute reconnaissance et voudront continuer à travailler « en noir ». D'autres, qui ne se livrent qu'à la prostitution dite « occasionnelle » afin d'arrondir leur fin de mois, ne se sentiront peut être pas concernés.

Cependant, les auteurs pensent que la présente proposition pourra répondre à la demande de prestataires de services sexuels qui ne veulent plus être marginalisés socialement.

C'est ainsi qu'aucune disposition pénale n'a été prise dans la présente proposition de loi à l'encontre des personnes prostituées qui ne suivent pas le cadre légal. Le but n'est pas de les poursuivre et/ou de les refouler encore plus dans la clandestinité mais bien d'opérer une scission claire entre la prostitution réglementée, légale et encadrée et la prostitution clandestine sur laquelle il faut concentrer les efforts policiers dans la lutte contre l'exploitation sexuelle.

Les auteurs n'ont pas non plus la prétention de croire que cette proposition pourra encadrer toutes les formes de prostitution et résoudre ainsi tous les aspects de ce phénomène. Néanmoins, ils souhaitent ouvrir le débat, l'enrichir et affiner par la suite certaines dispositions légales.

Les auteurs ont constaté que de nombreuses propositions de loi visant à réglementer la prostitution ont été déposées au Sénat ces dernières années.³⁹ Toutes ces tentatives sont restées vaines mais elles démontrent néanmoins qu'une majorité politique s'est exprimée en faveur de la réglementation de la prostitution et non pas en faveur de son interdiction. Il est donc plus que temps de faire-face à la détresse sociale de ces personnes mais aussi face aux conséquences de notre politique de tolérance et de légiférer en ce sens.

Christine Defraigne
Dominique Tilmans
Armand De Decker
Jacques Brotchi
Gérard Deprez
Alain Courtois
Richard Miller

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art.2

Objectifs

§1 La présente loi a pour objectifs :

1° de lutter contre la marginalisation sociale des prestataires de services sexuels ;

2° de réglementer les lieux, les heures et les modalités d'exercice de la prostitution, ainsi que de lutter contre les nuisances liées à celle-ci ;

³⁹ Il s'agit notamment des propositions de Erika Thijs, « Proposition de loi visant à octroyer une licence aux prostituées », 18 septembre 2003. De Ludwig Vandenhove et de Staf Nimmegeers « Proposition de loi réglementant la prostitution », 9 octobre 2003. De Jean-Marie Dedecker et Hugo Coveliers « Proposition de loi réglementant la prestation volontaire de service sexuels contre paiement, 22 octobre 2003. De Philippe Monfils, Proposition de loi visant à lutter contre la marginalisation sociale des personnes prostituées, 10 août 2007. De Bert Anciaux, « proposition de loi réglementant la prostitution », 18 mai 2011.(5)

3° de garantir que, dans le milieu de la prostitution, les conditions d'exercice de cette activité soient conformes à la législation, notamment qu'il ne soit pas porté atteinte à la liberté d'action des personnes qui prestent des services sexuels, qu'elles ne soient pas victimes de la traite des êtres humains, de pression, de menaces, de violences, ou que l'on ne profite pas de leur détresse ou de leur dépendance pour les convaincre à se livrer à cette activité ;

3° d'assurer la mise en œuvre de mesures de prévention et de promotion de la santé et de favoriser la réorientation professionnelle des prestataires de services sexuels, désireux de changer d'activité ;

4° de veiller à la coordination et à l'harmonisation des politiques locales en matière de prostitution ;

Art.3

Définition

Au sens de la présente loi, il faut entendre par :

« Prostitution » : toute prestation volontaire⁴⁰ de services sexuels offerts par une personne majeure à des clients majeurs⁴¹, moyennant rémunération⁴², les parties étant d'accord⁴³ sur les conditions et formes de ces services.

« Salon de prestation de services sexuels » : tous lieux de rencontre, totalement ou partiellement organisés à des fins de prostitution.

Art.4

Le Conseil national pour la lutte contre l'exploitation sexuelle

§1. Il est créé, au sein du SPF Justice, un Conseil national pour la lutte contre l'exploitation sexuelle (ci-après dénommé « le Conseil »), auquel les prestataires de services sexuels sont affiliés de plein droit. Le Roi est chargé de déterminer la composition du Conseil en veillant à établir en son sein une équitable répartition entre :

Le magistrat de contact « Exploitation sexuelle » désigné par le Collège des Procureurs généraux;

Des représentants du service central « Traite des êtres humains » de la police fédérale ;

Des représentants de la Commission permanente de la police locale ;

Des représentants des Communes proposés par les Ministres régionaux compétents;

Des représentants du Service d'information et de recherche sociale (SIRS)

⁴⁰ Pour que la prostitution puisse être autorisée légalement, il est nécessaire que la personne qui entend s'y livrer ait son libre arbitre.

⁴¹ Seules les personnes âgées de dix-huit ans ou plus peuvent se livrer volontairement à la prostitution

⁴² Il s'agit généralement d'argent mais d'autres formes ou modes de paiement sont envisageables.

⁴³ Tant en ce qui concerne la nature de l'acte sexuel qu'en ce qui concerne le paiement et le mode de paiement

Des représentants des Communautés et des Régions proposées par les Ministres communautaires et régionaux en charge des politiques de santé ;

Les membres du Conseil sont tenus par une règle de confidentialité et par le respect des obligations découlant de la législation relative à la protection de la vie privée.

§2. Le Conseil a pour mission de veiller à la coordination et à l'harmonisation des actions et règlements des autorités et organismes concernés par l'application de la présente loi. A cette fin, les autorités compétentes sont tenues de lui transmettre leurs informations, de communiquer les décisions qu'elles rendent et les infractions à la présente loi qu'elles constatent.

Le Conseil tient le registre des enregistrements des prestataires de services sexuels

Le Conseil tient un registre des habilitations communales des «salons de prestation de services sexuels »

Le Conseil est chargé de veiller en collaboration avec les associations d'aide aux prestataires de services sexuels, au développement et à l'harmonisation de services d'accompagnement, de prévention sanitaire et sociale, de sensibilisation, de formation et de réinsertion des prestataires de services sexuels. Il veille également à l'organisation régulière de séances d'information sur les maladies vénérienne et les maladies sexuellement transmissibles.

Le Conseil est chargé de coordonner l'aide aux prestataires de services sexuels dans la gestion de leur comptabilité et dans les démarches administratives liées à leur statut d'indépendant.

Le Conseil établit annuellement, à destination du Ministre de de la Justice, un rapport de son activité et de ses constatations et forme toute recommandation utile dans le cadre de la lutte contre l'exploitation sexuelle.

§3Le Roi règle l'organisation et le fonctionnement du Conseil.

Art.5

L'enregistrement des prestataires de services sexuels

§1 Toute personne qui s'adonne à la prostitution au sens de l'article 3 est tenue de s'enregistrer préalablement comme prestataire de services sexuels auprès du Conseil national pour la lutte contre l'exploitation sexuelle

§2 Le Roi fixe les modalités de cette procédure qui est gratuite

§3 Les noms des personnes enregistrées comme prestataire de services sexuels sont consignés dans un registre tenu par le Conseil. Ce registre est confidentiel. Le Roi détermine les autorités publiques et organismes qui pourront accéder au registre ainsi que les modalités de cet accès.

§4 La personne qui cesse toute activité de prostitution est tenue d'en informer le Conseil.

Art.6

Du statut d'indépendant(e)

§1. La personne qui s'est enregistrée comme prestataire de service sexuel est réputée avoir entamé son activité professionnelle indépendante à la date de l'enregistrement. Cette activité est présumée se terminer à au moment de la déclaration de cessation d'activité auprès du Conseil.⁴⁴

Seuls les personnes enregistrées auprès du Conseil comme prestataire de service sexuel peuvent s'inscrire comme indépendante en qualité de prestataire de service sexuel.

§2. Les personnes enregistrées ne sont pas réputés exercer une activité commerciale au sens de l'article 4 des lois relatives au registre du commerce, coordonnées le 20 juillet 1964.

Conformément à l'article 581, 1° et 2° du Code judiciaire, le tribunal de travail est compétent pour connaître de toutes les contestations relatives aux droits et aux obligations qui résultent de la présente loi.

Art.7

Des lieux d'exercice de la prostitution

§1. L'exercice de la prostitution dans des lieux accessibles au public ou exposés à la vue du public peut être interdit au moment ou dans les endroits où il est de nature à troubler l'ordre et la tranquillité publics, à entraver la circulation, à engendrer des conséquences secondaires fâcheuses ou à blesser la décence. Il appartient aux autorités communales de préciser ces lieux et moments dans un règlement communal. Le règlement communal peut réserver l'exercice de la prostitution sur toute ou partie du territoire communal aux seules personnes enregistrées conformément à l'article 5§1 de la présente loi.

§2. L'exploitation d'un salon de prestation de services sexuels est subordonnée à une habilitation délivrée par les autorités communales, en conformité avec les conditions de la présente loi. L'autorité communale communique au Conseil national de la prostitution les décisions relatives à ces habilitations.

⁴⁴ Afin d'éviter des arriérés de cotisations

Art.8

Habilitation « salon de prestation de services sexuels »

§1 Le Roi fixe les modalités et les conditions d'octroi des habilitations pour les salons de prestation de services sexuels, ainsi que leur durée de validité. Les communes peuvent, par règlement de police, imposer des conditions plus strictes que celles fixées par le Roi.

L'habilitation est accordée au nom d'une personne physique responsable de l'exploitation du salon.

§2 Les conditions fixées par le Roi portent sur :

1° Les conditions d'hygiène, de sécurité et de salubrité dans lesquelles la prostitution peut se pratiquer. Notamment, des conditions relatives à l'éclairage naturel, à l'aération, à la présence de points d'eau potable et de sanitaire, à l'installation électrique et à l'accès par la voie publique.

2° La prévention des nuisances pour les riverains

3° L'absence de profit anormal pour le responsable des lieux, c'est-à-dire la conformité du loyer à la valeur de l'immeuble loué.

4° L'interdiction pour quiconque, autre que le prestataire lui-même de s'octroyer des bénéfices, découlant directement de la prestation de service sexuel.

§3 La prostitution doit y être exercée à titre indépendant, à savoir⁴⁵ : hors de tout lien de subordination entre la personne responsable du salon et le prestataire de services sexuels indépendant en ce qui concerne le choix de cette activité, les conditions de travail et de rémunération et contre une rémunération qui lui est intégralement et directement versée

§4 L'habilitation visée à l'article 8 §1 ne peut être accordée qu'à une personne dont il est établi qu'elle remplit les conditions suivantes :

1° offrir, par ses antécédents et son comportement, toute garantie d'honorabilité et de solvabilité concernant la sphère d'activité envisagée ;

2° être au bénéfice de l'accord écrit du propriétaire ou des copropriétaires de l'immeuble;

3° ne pas avoir été responsable, au cours des 10 dernières années d'un salon ayant fait l'objet d'une fermeture ou d'une interdiction d'exploiter.

§5 La personne responsable d'un lieu habilité à l'exercice de la prostitution est tenue de :

1° communiquer immédiatement à l'autorité compétente le nombre et l'identité des prestataires de services sexuels indépendant qui utilisent ses locaux ainsi que tout changement de ces personnes.

⁴⁵ Conditions pour que la prostitution puisse être considérée comme un service : Arrêt Jany de la Cour de Justice des Communautés européennes du 20 novembre 2001, C-268/99

2° s'assurer qu'elles ne contreviennent pas à la législation, notamment celle relative au séjour et au travail des étrangers, et qu'aucune personne mineure ou personne ayant été victime de la traite des êtres humains ne fournisse de prestation de services sexuels dans ses locaux.

3° d'empêcher toute atteinte à l'ordre public, à la tranquillité, à la santé, la salubrité et à la sécurité publique.

4° de contrôler que les conditions d'exercice de la prostitution soient conformes à la législation, en particulier qu'il n'est pas porté atteinte à la liberté d'action des prestataires de service sexuel, qu'elles ne soient pas victimes de la traite des êtres humains, de menaces, de violences, de pression, ou que l'on ne profite pas de leur détresse ou de leur dépendance pour les convaincre à se livrer à un acte d'ordre sexuel.

5° d'intervenir et d'alerter les autorités compétentes si elles constatent des infractions dans le cadre des obligations qui lui incombent.

6° d'autoriser l'accès des collaborateurs du Conseil ou des associations mandatées par lui afin de leur permettre de procéder aux activités d'accompagnement, de prévention et de sensibilisation relevant de leurs compétences.

Art.9

Mesures et sanctions administratives

§1 Les Communes peuvent en tout temps, dans le cadre de leurs attributions respectives et au besoin par la contrainte, procéder aux contrôles des salons de prestations de services sexuels et de l'identité des personnes qui s'y trouvent.

§2 Fait l'objet de sanctions administratives la personne responsable d'un salon

1° lorsque ce salon ne dispose pas d'une habilitation valable

2° lorsque cette personne ne remplit plus les obligations personnelles prévues à l'article 8 §5 de la présente loi

3° lorsque cette personne n'a pas procédé aux communications qui lui incombent en vertu de l'article 8 §5 de la présente loi

4° lorsque cette personne n'a pas respecté les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 8 §5 de la présente loi

§3 L'autorité compétente prononce, selon la gravité ou la réitération de l'infraction les mesures et sanctions administratives suivantes :

1° l'avertissement

2° la fermeture temporaire du salon pour une durée de 1 à 6 mois, et l'interdiction d'exploiter tout autre salon pour une durée analogue

3° la fermeture définitive du salon et l'interdiction d'exploiter tout autre salon pour une durée de 10 ans.

§4 Sans préjudice des dispositions prévues par le Code pénal, et indépendamment du prononcé des mesures et sanctions administratives prévues à l'article précédent, l'autorité compétente peut infliger une amende administrative de 50 à 200 euros à toute personne ayant enfreint les prescriptions de l'article 7 §1 de la présente proposition.

Art 10

Dispositions modificatives

§1. L'article 3, §1 de l'arrêté royal n°38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants est complété par l'alinéa suivant:

« Est présumée, jusqu'à preuve du contraire, se trouver dans les conditions d'assujettissement visées à l'alinéa 1^{er}, toute personne physique enregistrée auprès du Conseil comme prestataire de services sexuels, conformément à l'article 5 de la loi du...visant à réglementer la prostitution, à humaniser ses conditions d'exercice et à renforcer la lutte contre l'exploitation sexuelle.

§2. A l'article 380, §1^{er} du Code pénal, renuméroté par la loi du 28 novembre 2000, est apportée la modification suivante : le 3° est complété par ce qui suit : « On entend par profit anormal un profit qui est supérieur au double du prix normal de vente ou de location » ;

Christine Defraigne
Jacques Brotchi
Dominique Tilmans
Gérard Deprez
Armand De Decker
Alain Courtois
Richard Miller
François Bellot