

N° 423892

Médecins du Monde et autres

10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> chambres réunies

Séance du 22 mai 2019

Lecture du 7 juin 2019

## CONCLUSIONS

**Mme Anne ILJIC, rapporteure publique**

Par une décision du 12 novembre 2018, vous avez, dans le cadre de la présente instance, transmis au CC une QPC dirigée contre plusieurs dispositions du code pénal issues de la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, qui a mis en place ce qu'il est communément admis de désigner comme un dispositif de « pénalisation des clients ». Ce dernier s'est accompagné d'une dépénalisation des personnes prostituées, avec l'abrogation de l'article 225-10-1 du code pénal qui avait institué un délit de racolage public. Cette QPC avait été présentée à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le refus d'abroger les dispositions du décret n° 2016-1709 du 12 décembre 2016 relatives au stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels nouvellement créé, et qui avait essentiellement pour but de lui servir de rampe de lancement. C'est sur ce recours pour excès de pouvoir qu'il vous revient aujourd'hui de vous prononcer.

Alors que vous lui aviez transmis en bloc l'ensemble des dispositions contestées par les neuf associations et cinq personnes physiques requérantes, le CC ne s'est, par sa décision n° 2018-761 QPC du 19 février dernier, estimé saisi que de celles de l'article 611-1 et du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article L. 225-12-1 du code pénal, qui punissent de l'amende prévue pour les contraventions de la 5<sup>e</sup> classe le fait « *de solliciter, d'accepter ou d'obtenir des relations de nature sexuelle d'une personne qui se livre à la prostitution, y compris de façon occasionnelle, en échange d'une rémunération, d'une promesse de rémunération, de la fourniture d'un avantage en nature ou de la promesse d'un tel avantage* », et qui font de tels actes un délit puni d'une amende de 3 750 € lorsqu'ils sont commis en situation de récidive. Les personnes qui s'en rendent coupables peuvent aussi se voir infliger une peine complémentaire consistant en l'accomplissement, le cas échéant à leur frais, du stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels dont les modalités sont justement fixées par le décret dont le refus d'abroger est attaqué devant vous (9<sup>o</sup> bis de l'article 131-16 et 9<sup>o</sup> du I de l'article 225-20 du code pénal, dont le CC a estimé n'être pas saisi compte tenu des griefs soulevés).

Les requérants soutenaient que dans la mesure où elles répriment de manière générale et absolue l'achat d'actes sexuels, y compris entre adultes consentants agissant dans l'espace privé, la loi du 13 avril 2016 portait atteinte à la vie privée, à l'autonomie personnelle et à la liberté sexuelles des personnes prostituées et de leurs clients, sans qu'une telle atteinte puisse être justifiée par la sauvegarde de l'ordre public, la lutte contre le proxénétisme et le trafic des êtres humains ou la protection des personnes prostituées. Ils en déduisaient qu'était également portée une atteinte injustifiée à leur liberté d'entreprendre et à leur liberté contractuelle, et qu'en résultait une méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité des

peines. Etait enfin invoqué le droit à la protection de la santé, les requérants estimant que la pénalisation des clients avaient aggravé l'isolement et la précarisation des travailleurs du sexe.

Fort heureusement, à nos yeux en tout cas, le CC a écarté l'ensemble de ces griefs. Il l'a d'ailleurs fait assez sèchement, après avoir rappelé que l'article 61-1 de la Constitution ne lui conférait pas un pouvoir d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement mais lui donnait seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois soumises à son examen. Son raisonnement tient classiquement en trois temps : il a d'abord relevé que l'objectif poursuivi par le législateur en pénalisant l'achat d'actes sexuels était, en privant le proxénétisme de sources de profits, de lutter contre cette activité et contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, afin d'assurer la sauvegarde de la dignité de la personne humaine ainsi que la préservation de l'ordre public et la prévention des infractions (§11). Sans exclure que la prostitution puisse être consentie, il ensuite relevé qu'elle était très majoritairement subie par des personnes victimes du proxénétisme et de la traite, et rendue possible par l'existence d'une demande de relations sexuelles tarifées (§12). Il en a déduit que le moyen retenu par le législateur pour atteindre l'objectif poursuivi n'était pas manifestement inapproprié, et que ce dernier avait assuré une conciliation qui n'était pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, la sauvegarde de l'ordre public et de la dignité de la personne humaine et, d'autre part, la liberté personnelle (§13). Il a écarté par référence à ces motifs la presque totalité des autres griefs dont il était saisi, dont, nous y reviendrons, celui tiré de l'atteinte à la vie privée des personnes prostituées et de leurs clients.

En d'autres termes, le Conseil constitutionnel s'en est tenu à un contrôle distancié d'un dispositif qui relève, avant tout, d'un choix de société. On relèvera au passage que sa décision présente l'intérêt, qui n'est pas mince, de juger que la prostitution, lorsqu'elle n'est pas consentie, constitue une forme d'asservissement qui porte atteinte à la dignité de la personne humaine. Même si on pouvait penser que cela ne faisait pas de doute, c'est la première fois que le Conseil constitutionnel prend position sur ce point<sup>1</sup>.

Vous pourrez tirer les conséquences immédiates de cette décision QPC sur le recours pour excès de pouvoir dont vous êtes saisis, dont la portée est circonscrite au refus d'abroger le décret du 12 décembre 2016 en tant qu'il comporte des dispositions relatives au stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels, qui sont divisibles de celles relatives au stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple ou sexistes.

Précisons d'abord que les neuf associations requérantes (Médecins du Monde, le STRASS, AIDES, la Fédération Parapluie rouge, Les Amis du bus des femmes, Cabiria, Griselidis, Paloma et Accepté-e-s), qui interviennent dans le domaine de la défense des personnes les plus vulnérables ou en situation d'exclusion, notamment de leur santé, ou qui œuvrent en faveur de la représentation des intérêts des travailleurs du sexe ont bien intérêt à agir dès lors que le décret litigieux, qui détermine les objectifs du stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels ainsi que les modalités d'élaboration des modules de formation qui le composent contribue à la lutte contre la consommation de relations sexuelles tarifées et donc au tarissement de la clientèle des personnes prostituées. L'intérêt à agir des

---

<sup>1</sup> Sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, par laquelle il s'est prononcé sur la lutte contre le racolage public, se fondait seulement sur la préservation de la tranquillité, la salubrité et la sécurité publiques.

cinq travailleurs et travailleuses du sexe requérants nous paraît devoir être admis pour les mêmes raisons. La ministre ne soulève de toute façon aucune fin de non-recevoir.

Vous pourrez aussi admettre les interventions en défense des associations Zéromacho, Maison des femmes de Paris, Mémoire traumatique et victimologie, Coalition pour l'abolition de la prostitution et l'Amicale du Nid, toutes engagées dans la lutte contre la prostitution.

Les requérants vous disent d'abord, dans le prolongement de leur questions prioritaires de constitutionnalité, que la base légale du décret du 12 décembre 2016 serait inconstitutionnelle. Ils en déduisent que le refus du Premier ministre de l'abroger méconnaîtrait l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, qui prévoit que « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicton ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé.* ». Il est vrai que le Conseil constitutionnel ne s'est pas estimé saisi d'une QPC dirigée contre le 9° bis de l'article 131-16 et le 9° du I de l'article 225-20 du code pénal, qui prévoient la possibilité d'assortir la répression des contraventions et délits prévus aux articles 611-1 et 225-12-1 du code pénal d'une peine complémentaire de stage de sensibilisation à l'achat d'actes sexuels, de sorte qu'il n'a pas déclaré conformes à la Constitution les dispositions constituant à la base légale directe du décret litigieux. Mais les motifs par lesquels il a admis, dans son principe et ses modalités, la constitutionnalité de la pénalisation de l'achat d'actes sexuels, valent *a fortiori* pour l'accessoire qu'en constitue la peine complémentaire de stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels. Vous pourrez écarter ce premier moyen.

La seule question qui reste à juger est celle de la conventionalité du dispositif, les requérants invoquant par la voie de l'exception la méconnaissance des stipulations de l'article 8 de la convention EDH, relative à la protection de la vie privée, et notamment de la liberté sexuelle des personnes prostituées ainsi que leur autonomie personnelle, notion qui sous-tend le contrôle opéré par la Cour de Strasbourg sous le timbre de cet article. Leur argumentation est similaire à celle qu'ils développaient au soutien de leur QPC.

Vous pourriez vous demander si les mesures de lutte contre la prostitution entrent bien dans le champ de la vie privée. La commission EDH avait en effet estimé en son temps, dans une affaire dans laquelle le requérant avait été condamné pour débauche par les juridictions suisses parce qu'il s'était livré à la prostitution à son domicile, que « *les relations sexuelles qui résultent d'une volonté de rémunération et sont entreprises par métier se présentent comme prostitution et ne relèvent pas de la sphère de la vie privée de l'individu protégée par l'article 8.1* » (Commission EDH, 10 mars 1988, *F. c/ Suisse*, n° 11680/85).

Cette position apparaît cependant datée, la Cour ayant depuis reconnu une large portée à la vie privée, jugeant que la faculté pour chacun de mener sa vie comme il l'entend peut inclure la possibilité de s'adonner à des activités perçues comme étant d'une nature physiquement ou moralement dommageable ou dangereuse pour sa personne, même lorsque le comportement en cause représente un risque pour la santé ou lorsque l'on peut raisonnablement estimer qu'il revêt une nature potentiellement mortelle, de sorte que l'imposition par l'Etat de mesures contraignantes ou à caractère pénal sont regardées comme attentatoires à la vie privée (voyez notamment CEDH, 29 avril 2002, *Pretty c/ RU*, req. n° 2346/02, point 66). Elle estime que des éléments que le sexe, l'orientation sexuelle et la vie sexuelle constituent des composantes importantes du domaine personnel protégé par l'article 8 de la convention, et reconnaît aux Etats une marge d'appréciation très réduite en matière de

relations sexuelles consenties, seuls des motifs particulièrement graves justifiant une ingérence de leur part (voyez par exemple CEDH, 17 février 2005, *K.A. et A.D. c/ Belgique*, req. n°s 42758/98 et 45558/99, points 79 à 84, au sujet d'un couple s'adonnant à des pratiques sadomasochistes). Enfin, la Cour juge que la notion de vie privée n'exclut pas les relations de nature professionnelle et commerciale et qu'elle englobe le droit pour l'individu de nouer et développer des relations avec ses semblables y compris dans ce domaine (voyez 4<sup>e</sup> section, 13 novembre 2017, *Jankauskas c. Lituanie*, n° 50446/09, § 56-57 ; 7 août 1996, *C. c/ Belgique*, n° 21794/93 § 25 ; 16 décembre 1992, *Niemietz c/ Allemagne*, n° 13710/90, § 29 ; *Barbulescu c/ Roumanie*, n° 61496/08 § 71).

S'agissant plus spécifiquement de la prostitution, dans l'affaire *Tremblay c/ France* du 11 septembre 2007 (req. n° 37194/02), relative à l'assujettissement d'une personne prostituée aux cotisations sociales, laquelle devait environ 40 000 € à ce titre et alléguait qu'elle se trouvait ainsi forcée à continuer de se prostituer, la Cour, qui était uniquement saisie de griefs tirés de la méconnaissance des articles 3 et 4 de la convention, s'est contentée de relever que la prostitution, dans la vision abolitionniste qui était celle de la France, était regardée comme incompatible avec la dignité de la personne humaine, sans faire sienne cette position, ce que l'on comprend aisément compte tenu de la diversité des réponses apportées à ce phénomène par les Etats parties à la convention. Mais elle a souligné « *avec la plus grande fermeté* » que la prostitution portait atteinte aux droits et à la dignité des personnes lorsqu'elle était exercée sous la contrainte (point 25). La cour a également conclu à la violation de l'article 4 dans une affaire relative à une ressortissante croate contrainte de se prostituer (1<sup>er</sup>er Section 19 juillet 2018, *S.M. c. Croatie*, n° 60561/14), mais l'affaire a été renvoyée devant la Grande chambre, où elle est pendante, en décembre 2018

En l'espèce, vous pourrez justement vous fonder sur cette jurisprudence et sur le constat que la prostitution est majoritairement contrainte pour juger que l'ingérence dans la vie privée que constitue le dispositif de pénalisation des clients issu de la loi de 2016 ne peut être regardé comme une ingérence excessive dans l'exercice du droit au respect de la vie privée. Tel est également le raisonnement, fondé sur la protection du plus grand nombre, qu'a suivi le Conseil constitutionnel dans sa décision QPC, que vous pourrez donc réaffirmer en exerçant votre entier contrôle sous le timbre de l'article 8 de la convention EDH (voyez par exemple Section, 10 avril 1992, *M...*, n° 120573, p. 154, concl. Denis-Linton). Cette façon de faire n'est d'ailleurs pas étrangère à la Cour, comme en témoigne l'affaire *Pretty c/ RU*, précitée, dans laquelle elle a écarté le grief tiré de la méconnaissance de cet article dans une affaire mettant en cause l'interdiction du suicide assisté au Royaume-Uni en se fondant sur le fait qu'elle avait pour objet de protéger les personnes les plus faibles, et admis que la vulnérabilité de la catégorie formée par ces dernières constitue la *ratio legis* de la mesure.

Si vous nous suivez, vous pourrez écarter également le second moyen soulevé par les requérants. Et PCMNC à l'admission des interventions, au rejet de la requête et au rejet des conclusions présentées par l'association « Coalition pour l'abolition de la prostitution » au titre des frais de procédure.