

# La prostitution et les communes



**SYLVIE SMOOS** CONSEILLER

Il n'est pas rare de voir s'installer sur le territoire d'une commune des clubs privés, qui en fait cachent des actes de prostitution. Que peuvent faire les communes face à de tels établissements? Comment est réglementée la prostitution en Belgique? Quelles sont les compétences des communes à ce niveau-là? Peuvent-elles interdire l'établissement d'un bar avec serveuses? Les clubs échangistes doivent-ils demander une autorisation pour ouvrir? Dans ces quelques lignes, nous allons essayer de répondre aux questions que peuvent se poser les autorités locales confrontées à des actes de prostitution.

## La prostitution et la loi...

On peut résumer les dispositions légales par ces quelques mots: la prostitution d'une personne majeure n'est pas interdite en Belgique, il en est tout autre de l'exploitation de la prostitution. La loi interdit, en outre, le racolage de clients.

En fait, c'est le Code pénal qui prévoit les sanctions pouvant être infligées en matière de prostitution aux articles 379 et suivants. On retrouve ainsi de nombreuses dispositions qui concernent ces activités; toutefois, le but de la présente contribution n'étant pas d'étudier ces articles, une

sélection a été réalisée parmi les dispositions légales ainsi que parmi les décisions judiciaires<sup>1</sup>.

On peut ainsi citer l'article 380, par. 1, 1<sup>o</sup> qui réprime quiconque pour satisfaire les passions d'autrui aura embauché, détourné ou retenu, en vue de la débauche ou de la prostitution, même de son consentement une personne majeure.

Relevons qu'il est indifférent que la prostitution ou la débauche se déroule dans un lieu public ou dans un lieu privé pour voir cette disposition appliquée. Evidemment des circonstances aggravantes sont envisagées telles que l'usage, de façon indirecte ou directe, de violences, menaces, contraintes, etc.

Le fait d'assumer la responsabilité d'un lieu où la débauche ou la prostitution sont exercées de manière régulière est également susceptible d'être sanctionné sur la base de l'article 380, par. 1, 2<sup>o</sup> du Code

pénal. Il est toutefois important de signaler que le législateur n'ayant pas défini ce qu'il fallait entendre par « lieu où la débauche ou la prostitution sont exercées », c'est au juge du fond qu'il appartient d'apprécier souverainement si la maison tenue par le prévenu constitue ou non une maison de débauche ou de prostitution. Sachant que la notion de débauche dans son sens usuel, et donc celui retenu par le juge, renvoie à celle d'excès, voire de dérèglement, en matière de mœurs, de plaisirs sensuels ou sexuels, certains lieux ont été considérés comme étant des maisons de débauche, par exemple, un lieu où se pratique régulièrement l'échangisme, un établissement dans lequel les serveuses poussent la consommation, ont l'habitude de se déshabiller pour prodiguer aux clients certaines caresses et dans lequel des relations sexuelles ont lieu en public<sup>2</sup>. Par contre, l'exploitation d'un peep show n'a pas été considérée comme un acte de débauche; la Cour a ainsi indiqué « qu'à l'heure actuelle, il apparaît que l'opinion et la morale publiques ne sont plus offensées ni même agitées par les pratiques auxquelles en matière de mœurs se livrent des personnes adultes et consentantes pourvu que ces pratiques se déroulent de manière à ce que soit assurée la protection de ceux qui - à titre individuel - ne veulent plus y adhérer et de ceux qui, tels les mineurs d'âge, ne sont pas à même d'y consentir valablement »<sup>3</sup>.

Cela signifie-t-il pour l'avenir que tout sera accepté? En tous les cas, la Cour de Bruxelles s'est basée sur cette décision pour considérer qu'un club de rencontre et d'échangisme ne constituait pas une maison de débauche « étant donné l'absence d'excès dans les pratiques impudiques partagées par des personnes majeures et consentantes, les précautions prises par les prévenus au niveau de l'accès de leur établissement et l'absence de publicité excessive et de troubles générés dans l'entourage de celui-ci »<sup>4</sup>.

Il est également intéressant de relever que le Code pénal réprime en son article 380, par. 1, 3° une forme particulière de proxénétisme, à savoir le proxénétisme immobilier ou hôtelier. Il sanctionne « quiconque aura vendu, loué ou mis à disposition aux fins de la prostitution des chambres ou tout autre local dans le but de réaliser un profit anormal ». Sur ce point, l'infraction requière comme élément moral que

l'auteur de l'infraction ait agi en vue de la prostitution, donc en ayant connaissance du fait que la chambre ou le local était utilisé à des fins de prostitution.

Terminons ce rapide tour d'horizon par l'article 380bis qui sanctionne « quiconque, dans un lieu public, aura par paroles, gestes ou signes provoqué à la débauche ». Remarquons qu'il n'y a que le racolage actif qui est susceptible d'être sanctionné.

A côté de ces infractions, on retrouve également des sanctions pour « quiconque aura, de quelque manière que ce soit, exploité la débauche ou la prostitution d'autrui », « quiconque aura obtenu par la remise, l'offre ou la promesse d'un avantage matériel ou financier, la débauche ou la prostitution d'un mineur », « quiconque aura assisté à la débauche ou à la prostitution d'un mineur ».

## Que peuvent faire les communes face à de tels établissements?

### La prostitution et les compétences des communes

Outre les infractions prévues dans le Code pénal, la prostitution ou les clubs privés (club d'échangisme, cruising bars, peep show, etc.) peuvent constituer des infractions à d'autres dispositions mais aussi engendrer des troubles à l'ordre public.

Cette partie examinera donc les compétences des communes en la matière.

#### Article 121 de la nouvelle loi communale - Seulement pour la prostitution

Article 121 NLC - « Des règlements complémentaires de la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution peuvent être arrêtés par les conseils communaux, s'ils ont pour objet d'assurer la moralité ou la tranquillité publiques. Les infractions qu'ils prévoient sont punies de peine de police. »

Les travaux préparatoires de cette loi font apparaître la volonté du législateur qui

est, d'une part, d'interdire l'exercice de 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.

Il a ainsi été accepté par le Conseil d'Etat un règlement communal qui visait à protéger la moralité publique dans les environs immédiats des écoles et des édifices du culte afin de soustraire aux usagers la vue souvent criarde de l'incitation à la débauche et à la prostitution. « En protégeant également la moralité et la tranquillité publiques dans les zones d'habitat, le conseil communal n'a pas excédé son pouvoir »<sup>5</sup>.

A côté de cela, le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur le règlement d'une grande ville qui visait à limiter la prostitution dans certains quartiers faute de satisfaire à l'une des conditions énoncées par l'article 17 par. 2 des lois sur le Conseil d'Etat<sup>6</sup>. Il a utilisé la faute d'un intérêt légitime pour les requérants pour ne pas se prononcer sur le règlement d'une autre ville<sup>7</sup>.

Doit-on y voir une certaine frilosité du Conseil d'Etat à se prononcer sur ce sujet? A tout le moins, nous n'avons aucune certitude quant à la légalité de tels règlements communaux.

Il semble toutefois qu'interdire totalement la prostitution via l'article 121 NLC serait difficilement défendable et risquerait d'être cassé par les cours et tribunaux ou annulé par le Conseil d'Etat. En effet, on pourrait faire application de liberté de commerce et d'industrie en l'espèce.

Quoique la Cour de Cassation a indiqué que le décret d'Allarde « ne garantit pas l'exploitation d'un commerce ou l'exercice d'une profession dans des circonstances contraires à la moralité et la tranquillité publiques; que cette liberté est nécessairement limitée par le pouvoir qu'a le conseil communal d'édicter, dans les cas prévus par la loi, des règlements de police complémentaires afin d'assurer notamment la moralité et la tranquillité publiques ». La Cour continue en indiquant « que la légalité d'un règlement communal ne dépend pas du fait que par suite de ce règlement, un commerce ou une profession ne pourront plus être exploités ou exercés comme auparavant ou que la possibilité de le faire est subordonnée à certaines conditions »<sup>8</sup>.

Ainsi, au vu de la jurisprudence - quelque peu frileuse sur le sujet - et le texte de la

loi, on peut imaginer des règlements complémentaires qui imposeraient à toutes les maisons closes de mettre des tentures aux fenêtres afin de ne pas heurter la moralité publique; on pourrait également interdire l'établissement d'une telle maison près d'une école, d'une crèche, etc. et ce, afin, à nouveau, d'éviter tout trouble à l'ordre moral. Par contre, il nous semble illégal d'interdire purement et simplement l'établissement de telles exploitations sur le territoire communal, cela irait à l'encontre de la liberté de commerce et d'industrie et ne viserait pas l'objet de l'article 121 NLC qui est la protection de la moralité et de la tranquillité publiques.

Concernant les zones spécifiquement dédiées à la prostitution sur les territoires communaux, le Conseil d'Etat a essayé d'éviter de répondre à la question. Le Ministre de la Justice a toutefois répondu à une question parlementaire le 12 mai 2011 dans laquelle on peut lire ceci : « Aux termes de la législation actuelle en vigueur en Belgique et compte tenu des décisions prises par le Conseil d'Etat, les autorités communales peuvent édicter des règlements dont le but est une gestion de la prostitution qui puisse garantir le maintien de l'ordre et de la moralité publics. Le Conseil d'Etat a estimé que lesdits règlements communaux ne contiennent pas, au sens de l'article 6 de la Convention (des Nations Unies du 21 mars 1950 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui), des conditions exceptionnelles de surveillance ou de déclaration. Ces expériences (de « zones P » comme aux PB) pourraient dès lors être envisagées si (1) les propriétaires des lieux n'ont pas pour but de réaliser un profit anormal; (2) leurs règlements visent à maintenir l'ordre public et préserver la moralité publique et n'établissent pas des registres spéciaux ou des conditions exceptionnelles de surveillance ou de déclaration; (3) elles encouragent par l'intermédiaire des services sociaux, économique, de santé, les

*mesures propres à prévenir la prostitution et à assurer à la prostitution le reclassement des victimes ».*

Au niveau de la prostitution de rue, le règlement complémentaire pourrait viser d'autres mesures, par exemple :

- interdire la prostitution de rue sur le territoire de la commune;
- interdire la prostitution de rue à l'exception de certaines rues destinées à cet effet;
- interdire pour les clients d'utiliser les services offerts dans les lieux publics ou sur la voie publique et qui comportent la prestation d'actes sexuels contre paiement<sup>9</sup>.

#### Article 134ter NLC

Article 134ter NLC - « *Le bourgmestre peut, dans le cas où tout retard causerait un dommage sérieux, prononcer une fermeture provisoire d'un établissement ou la suspension temporaire d'une autorisation lorsque les conditions d'exploitation de l'établissement ou de la permission ne sont pas respectées et après que le contrevenant ait fait valoir ses*

*moyens de défense, sauf lorsque la compétence de prendre ces mesures, en cas d'extrême urgence, a été confiée à une autre autorité par une réglementation particulière.*

*Ces mesures cesseront immédiatement d'avoir effet si elles ne sont pas*

*confirmées par le collège des bourgmestre et échevins à sa plus prochaine réunion.*

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

L'article 134ter NLC confère donc au bourgmestre la compétence de prendre une mesure de police de fermeture provisoire d'un établissement ou de suspension temporaire d'une autorisation. Trois conditions doivent être remplies pour pouvoir faire application de cette disposition, à savoir : l'urgence, le respect du principe du contradictoire et l'inexistence d'une disposition particulière qui confie cette compétence à une autre autorité.

La raison de cette fermeture ou de cette suspension d'autorisation se trouve dans le non-respect par l'exploitant des conditions d'exploitation.

En outre, lorsque le bourgmestre souhaitera faire application de cette disposition, il conviendra de respecter d'autres conditions, à savoir que :

- le bourgmestre doit entendre préalablement l'intéressé;
- la décision de fermeture ou de suspension doit être confirmée par le collège communal à sa plus prochaine réunion, si tel n'est pas le cas, l'arrêté cessera d'avoir effet;
- la durée de la fermeture ou de la suspension ne peut excéder trois mois.

Cette disposition pourra donc être appliquée dans le cadre de la prostitution ou d'autres clubs si toutes les conditions sont

## Comment est réglementée la prostitution en Belgique ?



applicables. Toutefois, on constate que la fermeture de l'établissement ne pourra pas excéder trois mois.

## Article 134quater NLC

L'article 134quater NLC - « Si l'ordre public autour d'un établissement accessible au public est troublé par des comportements survenant dans cet établissement, le bourgmestre peut décider de fermer cet établissement pour la durée qu'il détermine.

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

La fermeture ne peut excéder un délai de trois mois. La décision du bourgmestre est levée à l'échéance de ce délai »<sup>10</sup>.

L'article 134quater NLC confère au bourgmestre la possibilité d'imposer la fermeture temporaire d'un établissement qui trouble l'ordre public.

Ainsi, il ne peut être fait application de l'article 134quater NLC que lorsque les conditions énumérées par cette disposition sont remplies, à savoir :

- présence d'un établissement accessible au public;
- le trouble de l'ordre public survient autour de cet établissement. Ce trouble doit être directement lié à l'activité qui se déroule dans l'établissement. Cela signifie qu'un arrêté ne pourra être pris sur base de l'article 134quater NLC que si suite à la fermeture de l'établissement, le trouble disparaît ou diminue fortement.

Dans ce cas, la fermeture peut être ordonnée pour un délai que le bourgmestre détermine en fonction des circonstances de la cause sans excéder trois mois, mais la mesure devra être confirmée par le collège communal à sa plus prochaine réunion.

Il convient d'insister sur le fait que lorsque ces conditions sont remplies, le bourgmestre qui souhaite réagir est obligé de faire usage de cet article, et non d'un autre (tel l'art. 133, al. 2, NLC)<sup>11</sup>.

Pour le reste, la procédure à suivre pour prendre un arrêté de police fondé sur l'article 134quater NLC est la même que celle applicable aux arrêtés de police basés sur les articles 133, al. 2 et 135, par. 2 NLC.

Il s'ensuit que, tout d'abord, le danger et l'étendue du trouble seront constatés soit personnellement par le bourgmestre, soit via un rapport de police, une plainte de voisinage, etc. Ensuite, le bourgmestre

## Quelles sont les compétences des communes en cette matière ?



prendra contact avec les personnes concernées afin de leur permettre de faire valoir leurs points de vue (application du principe « *audi alteram partem* »<sup>12</sup> et de se concentrer sur les possibilités de mettre fin « à l'amiable » au trouble. Enfin, si les contacts préalables avec le(s) intéressé(s) ne donnent pas de résultats satisfaisants, le bourgmestre pourra prendre un arrêté de police ordonnant la fermeture temporaire de l'établissement. Une notification de l'arrêté devra être faite aux intéressés par lettre recommandée avec accusé de réception ou par délivrance en mains propres. En outre, s'agissant de la fermeture temporaire d'un établissement accessible au public, l'arrêté sera de préférence affiché sur la façade de l'immeuble.

Au niveau de la prostitution, « il est possible que la prostitution constatée dans une rue déterminée soit liée directement à la disponibilité d'hôtels dans les environs. Si la relation peut être établie entre l'exploitation de ces hôtels, d'une part, et la perturbation de l'ordre public suite à la prostitution de rue, d'autre part, les conditions de l'article 134quater NLC sont remplies et le bourgmestre peut faire application de cette disposition ».

« Certains hôtels à Bruxelles ont été fermés durant deux mois par décision du bourgmestre parce que les personnes prostituées y emmenaient leurs clients. Leur présence et le racolage de clients en rue attiraient beaucoup de monde, ce qui avait entraîné une augmentation de la densité de la circulation et des conséquences nuisibles pour les riverains »<sup>13</sup>.

## Futur article 134quinquies NLC

Article 134quinquies NLC - « Lorsqu'il existe des indices sérieux selon lesquels se déroulent dans un établissement des faits de traite des êtres humains tels que visés à l'article 433quinquies du Code pénal ou des faits de trafic des êtres humains tels que visés à l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, le bourgmestre peut, après concertation préalable avec les autorités judiciaires et après avoir entendu le responsable dans ses moyens de défense, décider de fermer cet établissement pour une durée qu'il détermine. Le bourgmestre est habilité à apposer des scellés si l'arrêté de fermeture n'est pas respecté. La décision de fermeture est portée à la connaissance du conseil communal de la première séance qui suit.

La fermeture ne peut excéder un délai de six mois.

La décision du bourgmestre est levée à l'échéance de ce délai ».

Cette nouvelle disposition qui ne vise pas spécifiquement la prostitution forcée mais toutes les sortes de traite des êtres humains (par ex. l'esclavagisme) va pouvoir être utilisée par les bourgmestres afin de faire fermer un établissement dans lequel il y a des indices sérieux de traite des êtres humains. Une concertation préalable avec les autorités judiciaires est imposée par le texte afin d'éviter que l'intervention d'un bourgmestre ne vienne entraver une instruction. Dans les travaux préparatoires, on obtient des informations complémentaires sur cette

concertation préalable. Ainsi, la Ministre indique que « cette concertation préalable avec le parquet s'opérera par l'intermédiaire de la police judiciaire locale. Cette procédure ne sera pas très formelle, sans quoi le risque d'une contestation de la décision de fermeture deviendra trop grand ».

Par ailleurs, l'audition préalable de l'exploitant est également prévue. Les travaux préparatoires nous apprennent que les deux parties doivent être entendues, « donc tant le preneur que le bailleur ».

La fermeture qui pourra être imposée ne pourra dépasser un délai de six mois, non renouvelable.

### Possibilité de faire fermer une maison de débauche ou un club privé sur la base de la police administrative générale ?

Les autorités communales n'ont en principe pas de compétence pour régler l'ordre moral sur la base de leurs pouvoirs de police administrative générale.

Toute mesure de police administrative communale motivée par des considérations exclusivement tirées des risques d'atteintes à la moralité publique serait irrégulière.

Le bourgmestre ne peut donc interdire l'installation d'un établissement de débauche, ou en ordonner la fermeture, au seul motif que l'activité qui s'y exerce est contraire aux bonnes mœurs.

Néanmoins, l'intervention des autorités communales est légale lorsque le désordre moral devient ou risque de devenir une cause de désordre matériel<sup>14</sup>.

Peuvent notamment constituer des désordres publics justifiant l'intervention du bourgmestre sur la base des articles 133, al. 2 et 135, par. 2 NLC: le tapage nocturne ou diurne provoqué par la présence de l'établissement, l'insalubrité de l'immeuble, sa non-conformité aux normes de sécurité incendie, sa situation en un lieu où il est susceptible de provoquer des querelles ou des rixes, etc.

A côté de ces exemples relativement évidents, il existe des troubles pour lesquels il est moins aisé d'affirmer que l'intervention des autorités communales serait légale. Il en est ainsi, notamment, du voisinage d'une école ou de tout autre établissement accueillant des enfants<sup>15</sup>. En effet, si le type d'activités pratiquées à l'intérieur de l'établissement précité s'extériorise de quelque façon que ce soit, le bourgmestre est fondé à agir au nom du respect de l'ordre public, en raison du fait que le trouble de l'ordre

public moral risquerait de dégénérer en troubles de l'ordre public matériel.

**Règlement-taxe applicable en la matière**  
L'autorité communale détient son pouvoir de taxation de l'article 170, par. 4 de la Constitution et il lui appartient dans le cadre de son autonomie fiscale de déterminer les bases et l'assiette des impositions dont elle apprécie la nécessité au regard des besoins auxquels elle estime devoir pourvoir, sous la seule réserve imposée par la Constitution, à savoir la compétence du législateur d'interdire aux communes de lever certains impôts.

## Les clubs doivent-ils demander une autorisation ?

Il s'ensuit que sous réserve des exceptions déterminées par la loi, les conseils communaux choisissent, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, la base des impôts levés par eux.

Si l'objectif principal de la taxe litigieuse est d'ordre budgétaire, rien ne s'oppose par ailleurs à ce que l'autorité communale poursuive des objectifs accessoires, non financiers, d'incitation ou de dissuasion, tels que le développement, qu'elle entend pénaliser fiscalement, d'établissements dénommés peep show ou sex shop.

L'article 121 NLC, qui ne concerne que le pouvoir de police de l'autorité communale en rapport avec la moralité publique n'a aucunement pour conséquence de restreindre le pouvoir fiscal que les communes tiennent directement de la Constitution en sorte que le règlement-taxe litigieux ne saurait violer l'article précité.

La liberté de commerce et d'industrie consacrée par le décret d'Allarde n'est pas illimitée et n'est en tout cas pas de nature à entraver le pouvoir qu'a l'autorité publique d'établir des taxes sur les activités économiques et commerciales<sup>16</sup>.

### Législation sur le permis d'environnement applicable ?

Une déclaration ou un permis d'environnement peut être requis dans certains cas.

Ainsi, l'arrêté-liste reprend en classe 3 (déclaration) les salles de cinéma dont la capacité d'accueil en places assises est égale ou supérieure à 50 personnes. Si la capacité d'accueil dépasse 150 personnes, un permis d'exploiter est requis. Par ailleurs, un permis est requis pour l'exploitation de tout local de spectacles et d'amusement (à l'exclusion des chapiteaux) dont la capacité d'accueil est supérieure à 150 personnes et équipé d'installations d'émission de musique amplifiée électroniquement.

### Adoption d'un règlement communal d'urbanisme

Des prescriptions concernant les lieux de prostitution en vitrine pourraient également faire partie d'un règlement communal d'urbanisme.

### Conclusion

A la lecture de cet article, on constate que les bases légales existent pour agir en matière de prostitution ; toutefois, on ne peut pas tout interdire sur sa commune et tout n'est pas permis non plus, le Code pénal devra encore être appliqué dans certains cas.

Des règlements complémentaires et des règlements communaux peuvent aider à une meilleure cohabitation entre clubs privés et voisinage.

<sup>1</sup> Pour une étude approfondie sur la question, nous renvoyons le lecteur à S. Demars, *De la corruption de la jeunesse et de la prostitution, Les infractions - volume 3 - Les infractions contre l'ordre des familles, la moralité publique et les mineurs*, Larcier, Bruxelles, 2011, pp. 181 et s.

<sup>2</sup> Corr. Bruxelles, 6.11.1991, n° 06169, jugement inédit, cité par M. Hirsch, *La traite des êtres humains, une législation modèle pour l'Europe?*, J.T., 1995, p. 558.

<sup>3</sup> Mons, 3.3.1989, J.L.M.B., 1991, p. 1360.

<sup>4</sup> Bruxelles, 27.11.2003.

<sup>5</sup> C.E., 7.1.1991, R.A.C.E., 1991.

<sup>6</sup> C.E., 7.4.2009, n° 192.245.

<sup>7</sup> C.E., 22.12.2000, n° 91.890.

<sup>8</sup> Cass., 9.1.1996.

<sup>9</sup> A. Duchatelet, et al., *Manuel d'ordre public*, partie II.

<sup>10</sup> Cette disposition concernant une matière restée fédérale, elle n'a pas été codifiée.

<sup>11</sup> En ce sens voir C.E., n° 82.188, 6.9.1999; C.E., 134.006, 19.7.2004; C.E., n° 134.007, 19.7.2004; P. Bouvier, op. cit., p. 342; P. Goffaux et F. Gosselin, *L'article 134quater de la Nouvelle loi communale, Les sanctions administratives*, sous la direction de R. Andersen, D. Déom et D. Renders, Bruylant, 2007, p. 355.

<sup>12</sup> Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler que même si l'article 134quater n'y fait pas référence, il convient de respecter l'adage « *audi alteram partem* » (C.E. n° 162.080, 29.8.2006).

<sup>13</sup> C.E., 1.2.2000, n° 85022.

<sup>14</sup> V. notamment C.E., n° 17.375; Cass., 21.5.1980, Pas., I, 1980, 1153.

<sup>15</sup> Rappelons que s'il s'agit de prostitution, l'art. 121 de la NLC trouvera à s'appliquer.

<sup>16</sup> V. notamment C.E., 23.12.2002; C.E., 12.3.2004.