



HAL
open science

**Commentaire de M. Vincent Cattoir-Jonville sous TA
Lille n° 1906072 du 22 septembre 2021**

Vincent Cattoir Jonville

► **To cite this version:**

Vincent Cattoir Jonville. Commentaire de M. Vincent Cattoir-Jonville sous TA Lille n° 1906072 du 22 septembre 2021. La lettre de la cour administrative d'appel de Douai et des tribunaux administratifs d'Amiens, Lille et Rouen, 2022, 34, pp.45-49. hal-04056858

HAL Id: hal-04056858

<https://hal.univ-lille.fr/hal-04056858v1>

Submitted on 4 May 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Commentaire du jugement n° 1906072 du 22 septembre 2021
du tribunal administratif de Lille

Par Vincent CATTOIR-JONVILLE,
Agrégé des Facultés de Droit
Professeur de droit public à l'Université de Lille
EA n° 4487 – Centre Droits et Perspectives du Droit Equipe de recherches
en droit public

Aide à la sortie de la prostitution - Appréciation au cas d'espèce de la qualité de victime de la prostitution et des critères d'attribution de l'aide

La prostitution est souvent considérée comme le plus vieux métier du monde. Il n'empêche que son exercice a toujours soulevé des questionnements juridiques. Liée au principe fondamental du droit à la libre disposition de son corps, l'activité prostitutionnelle n'est pas - en tant que telle - réprimée par la loi et ne constitue donc ni un crime, ni un délit. Si l'activité prostitutionnelle ne constitue pas une activité réprimée par le droit pénal, c'est l'exhibition, le racolage sur la voie publique et le proxénétisme qui sont pénalement réprimés.

Malgré cela, l'accent juridique a toujours été mis sur la répression de l'activité prostitutionnelle. Ainsi, au sortir de la Seconde guerre mondiale, la France va adopter une législation abolitionniste en matière de prostitution. Ce sera la loi tendant à la fermeture des maisons de tolérance, dite *loi Marthe Richard* du nom de l'ancienne prostituée et ancienne résistante qui a obtenu en décembre 1945 la fermeture des maisons closes par le conseil municipal de Paris, adoptée le 13 avril 1946. Elle pose l'interdiction, et donc la fermeture, des maisons de tolérance en France, en même temps qu'elle réprime plus sévèrement le proxénétisme. Pour autant, les mesures de contrôle sanitaires sont conservées avec le vote de la loi du 24 avril 1946 sur la prophylaxie des maladies vénériennes, qui instaure un fichier sanitaire et social. D'autre part, le système réglementariste antérieur continue à s'appliquer dans les anciens territoires coloniaux et l'outre-mer. Ce n'est en réalité qu'en 1960 que la France devient officiellement abolitionniste, en ratifiant la [Convention internationale des Nations unies pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui](#) du 2 décembre 1949. C'est à cette date que sera supprimé, par ordonnance, le fichier sanitaire et social des personnes prostituées, qui recensait quelque 30 000 personnes. Ce n'est que soixante-dix années plus tard que la France va renforcer sa législation abolitionniste avec l'adoption, le 13 avril 2016, de la loi qui, certes contient un volet pénal qui vise à poursuivre pénalement les « clients » des personnes prostituées, mais dont la philosophie première consiste dans la réinsertion de ces personnes dans la vie sociale.

Cette loi du 13 avril 2016 supprime le délit de racolage qui pénalisait les personnes prostituées. Elle crée en contrepartie un délit de « client » de la prostitution, mais surtout elle crée une instance, présidée par le représentant de l'Etat, chargée, dans chaque département, d'organiser et de coordonner l'action en faveur des victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains.

Pour la première fois dans l'histoire française, la loi interdit tout acte sexuel imposé par l'argent, dépénalise les personnes prostituées et engage la société à leurs côtés, en développant une politique nationale de sortie de la prostitution (Voir CAP « *Loi française du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées. Principes, objectifs, mesures et processus d'adoption d'une loi historique* », 44 p.). Cette loi et le débat parlementaire qui a accompagné son adoption ont soulevé de nombreuses critiques qui se sont focalisées sur la criminalisation du « client » des personnes prostituées en occultant l'aspect le plus important de cette loi qui porte sur la réinsertion sociale de ces dernières.

Comme le font justement observer Louise Frilet, Roseline Hua et Lise Dallaserra dans un texte critique, « *La loi de 2016 a été adoptée sur le fondement de deux textes. Elle s'appuie sur la Convention des Nations Unies, entrée en vigueur en 1960, pour « la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui » ainsi que sur la Résolution du Parlement Européen du 6 février 2013 portant sur*

*« l'élimination et la prévention de toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles ». Il s'agit d'une loi dite « abolitionniste », prônant la suppression de toute disposition règlementant ou favorisant la prostitution, tout en poursuivant un objectif de protection des victimes et de répression de l'exploitation sexuelle » (voir Louise Frilet, Roseline Hua et Lise Dallaserra, « *Loi du 13 avril 2016 : Une plus grande précarité des travailleuses du sexe* », Blog « Le village de la justice », 17 février 2022, consulté le 06/04/2022).*

Ainsi, l'article 611-1 du code pénal issu de cette loi prévoit que « *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 est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 5e classe. / Les personnes physiques coupables de la contravention prévue au présent article encourent également une ou plusieurs des peines complémentaires mentionnées à l'article [131-16](#) et au second alinéa de l'article [131-17](#) ».*

Mais qu'en est-il de la réinsertion sociale des prostituées. C'est ce que ce jugement vise à mettre en évidence (l'application de la loi du 13 avril 2016, complétée par ses décrets d'application, a fait l'objet d'une évaluation interministérielle qui a pointé du doigt le constat, pour le volet social de la loi, d'une mise en œuvre inégale sur les territoires. Voir IGS, IGA, IGJ, « *Evaluation de la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées* », décembre 2019, p. 238. On notera également que, suite à cette évaluation, élaborée en interministériel par l'Inspection générale de la santé, par l'Inspection générale de l'administration et par l'Inspection générale de de la justice, le ministre de l'intérieur a rendu publique, tout récemment, une instruction d'application de ces textes législatif et réglementaire, à savoir l'instruction n° DGCS/SDFE/DGEF/DIMM/2022/7 2022 du 13 avril 2022 relative à l'ouverture des droits dans le cadre du parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle).

L'affaire jugée par le tribunal Administratif de Lille le 22 septembre 2021 (Ta Lille, 22 septembre 2021, n°1906027, « *Mme X.* ») porte sur le refus du préfet du Nord de permettre l'engagement de la requérante dans un parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle institué par la loi du 13 avril 2016, alors qu'elle en remplissait toutes les conditions. Le motif invoqué par le préfet repose sur le fait qu'elle a été condamnée par un jugement de la chambre correctionnelle du tribunal de grande instance de Lille en date du 15 décembre 2015 pour des faits de proxénétisme, ce qui créerait un doute quant à sa qualité de

victime de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle.

La loi du 13 avril 2026 instaure dans le code de l'action sociale et des familles un article L.121-9 aux termes duquel : « *I. - Dans chaque département, l'Etat assure la protection des personnes victimes de la prostitution, du proxénétisme ou de la traite des êtres humains et leur fournit l'assistance dont elles ont besoin, notamment en leur procurant un placement dans un des établissements mentionnés à l'article L. 345-1. / Une instance chargée d'organiser et de coordonner l'action en faveur des victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains est créée dans chaque département. Elle met en œuvre le présent article. Elle est présidée par le représentant de l'Etat dans le département. Elle est composée de représentants de l'Etat, notamment des services de police et de gendarmerie, de représentants des collectivités territoriales, d'un magistrat, de professionnels de santé et de représentants d'associations. / II. - Un parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle est proposé à toute personne victime de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. Il est défini en fonction de l'évaluation de ses besoins sanitaires, professionnels et sociaux, afin de lui permettre d'accéder à des alternatives à la prostitution. Il est élaboré et mis en œuvre, en accord avec la personne accompagnée, par une association mentionnée à l'avant-dernier alinéa du présent II. / L'engagement de la personne dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle est autorisé par le représentant de l'Etat dans le département, après avis de l'instance mentionnée au second alinéa du I et de l'association mentionnée au premier alinéa du présent II. / (...)* ». Aux termes de l'article R. 121-12-9 du même code : « *Les situations individuelles des personnes qui présentent une demande d'engagement dans un parcours de sortie de la prostitution ou qui en demandent le renouvellement font l'objet d'une instruction par l'association agréée. Celle-ci présente les engagements de la personne concernée, les actions prévues dans le cadre du projet d'insertion sociale et professionnelle, leur durée, les résultats attendus ou réalisés et émet un avis sur sa situation. La commission rend un avis sur la mise en place et le renouvellement des parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle qui lui sont soumis. / (...)* ». Enfin, aux termes de l'article R. 121-12-10 de ce code : « *Après avis de la commission, le préfet de département autorise ou refuse d'autoriser l'engagement de la personne dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle ou son renouvellement. Il lui notifie sa décision, ainsi qu'à l'association en charge de l'instruction de la demande. / (...)* ».

Ce dispositif est complété par l'article L.116-1 du même code selon lequel : « *L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature. Elle est mise en œuvre par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales au sens de l'article L. 311-1* ».

La question que le juge doit donc ici traiter est double. Le dispositif mis en œuvre par la loi du 13 avril 2016 relève-t-il de l'aide sociale ou de l'action sociale ? Si ce dispositif relève de l'aide sociale, il s'apparente à une prestation sociale. Dans ce cas, si celui qui demande à en bénéficier remplit les conditions prévues par les lois et règlements, il doit en bénéficier. Si ce dispositif relève de l'action sociale, il s'agit d'une politique publique à l'égard de laquelle l'autorité publique dispose d'un pouvoir d'appréciation. La seconde question qui en découle est celle de savoir quelle est la marge de manœuvre dont dispose ici l'autorité préfectorale lorsqu'elle est saisie par une personne d'une demande tendant au bénéfice de ce parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle.

Le tribunal administratif de Lille va, dans le point 4 du jugement, considérer que le dispositif mis en œuvre par la loi du 13 avril 2016 répond, par son objet, à une finalité de protection d'un groupe social vulnérable et relève, dès lors, du champ de l'action sociale et non de celui des prestations légales d'aide sociale, qualification qui n'a d'ailleurs pas été retenue par le législateur. Il résulte, par ailleurs, des travaux législatifs préparatoires que le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle est destiné à offrir aux victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle les moyens de rompre avec leur activité et de s'engager dans un processus de réinsertion sociale et professionnelle structuré. Il vise ainsi à proposer un accompagnement global de la personne en fonction de ses besoins en matière de logement, d'hébergement, d'accès aux soins, d'insertion sociale et professionnelle en s'appuyant sur des actions de droit commun, la personne engagée dans ce parcours pouvant par ailleurs bénéficier de droits spécifiques concernant la délivrance d'autorisation provisoire de séjour et d'une aide financière à l'insertion sociale et professionnelle, sous réserve que les conditions prévues soient satisfaites.

Il résulte de cette qualification juridique de politique d'action sociale une conséquence contentieuse importante : le recours contentieux contre cette décision, à défaut de disposition spéciale en ce sens, n'est pas soumis à l'obligation d'un recours administratif préalable. Le recours administratif exercé par la requérante, sans qu'importe, compte tenu de l'obligation de transmission, qu'il ait été adressé à une autorité incompétente pour en connaître, a présenté le caractère d'un recours facultatif. Par suite, il n'y a pas lieu de requalifier les conclusions dirigées contre la seule décision du 18 février 2019 refusant le bénéfice du parcours de sortie de la prostitution comme devant être regardées comme dirigées contre la décision prise sur le recours gracieux formé par l'intéressée.

En ce qui concerne l'office du juge, cela implique que lorsqu'il est appelé à statuer sur un recours dirigé contre une décision par laquelle l'administration, sans remettre en cause des versements déjà effectués, détermine les droits d'une personne en matière d'aide ou d'action sociale, de logement ou au titre des dispositions en faveur des travailleurs privés d'emploi, et sous réserve du contentieux du droit au logement opposable, le juge administratif doit, eu égard tant à la finalité de son intervention qu'à sa qualité de juge de plein contentieux, non de se prononcer sur les éventuels vices propres de la décision attaquée, mais examiner les droits de l'intéressé, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction et, notamment, du dossier qui lui est communiqué.

Au vu de ces éléments, il lui appartient d'annuler ou de réformer, s'il y a lieu, cette décision, en fixant alors lui-même tout ou partie des droits de l'intéressé et en le renvoyant, au besoin, devant l'administration afin qu'elle procède à cette fixation pour le surplus, sur la base des motifs de son jugement (sur l'office du juge, on renverra à CE, 19 novembre 2021, req. n°440802, Rec. Tables, aux conclusions de Vincent Villette, rapporteur public).

En ce qui concerne les pouvoirs du préfet, ce dernier avait refusé à la requérante le bénéfice du parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle, en faisant valoir qu'elle avait été condamnée par un jugement de la chambre correctionnelle du tribunal de grande instance de Lille en date du 15 décembre 2015 pour des faits de proxénétisme, ce qui créerait un doute quant à sa qualité de victime de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. Il résulte des travaux parlementaires précédant la loi du 13 avril 2016 ayant créé le parcours de sortie de la prostitution que, si l'admission au bénéfice de ce parcours est subordonnée à la démonstration de la qualité de victime de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, celle-ci doit être appréciée largement.

Le juge estime, quant à lui, que doit ainsi être regardée comme victime au sens de ces dispositions toute personne se prostituant ou s'étant prostituée, sous l'autorité ou non d'un proxénète ou d'un réseau de proxénétisme, et pour quelque raison que ce soit. Eu égard à l'objectif de réinsertion et de proposition d'alternative au milieu prostitutionnel de ce parcours dont les conditions d'accès n'ont pas à se substituer aux dispositions pénales condamnant le

proxénétisme, le fait pour une personne se prostituant ou s'étant prostituée de se rendre elle-même coupable de faits de proxénétisme n'est pas, en lui-même, de nature à remettre en cause sa qualité de victime.

Même si la requérante a été condamnée pour proxénétisme, le juge estime qu'il résulte de l'instruction que s'il est constant que la requérante ne s'est pas prostituée depuis son incarcération en mai 2014 et s'il résulte du document élaboré par l'association « le mouvement du nid » qu'elle bénéficie d'un logement chez une famille d'accueil aux frais de cette association, d'un suivi psychologique et de cours de français et qu'elle s'investit dans des activités bénévoles, celle-ci ne dispose pas d'un titre de séjour l'autorisant à travailler, demeure sans ressources et conserve des difficultés à la lecture et à l'écriture du français. La requérante ne fait ainsi pas preuve de l'insertion professionnelle que le parcours de sortie de la prostitution entend garantir aux victimes de la prostitution. Mme X. doit en conséquence être regardée comme présentant un risque de retour dans la prostitution et comme nécessitant le bénéfice de ce parcours.

Le juge estime, en conséquence, que le préfet, qui ne conteste aucune autre condition de fond du bénéfice du parcours de sortie, ne mentionne comme seul motif du refus opposé à l'intéressée que la condamnation pénale dont elle a fait l'objet. Or, un tel motif ne suffit pas, en lui-même, à fonder cette décision, qui est ainsi entachée d'une erreur d'appréciation.

Le refus du préfet étant illégal a donc été annulé par le tribunal administratif de Lille.
