

DES PROPOSITIONS RAISONNÉES POUR APAISER LES PASSIONS AUTOUR D'UN SUJET CONTROVERSÉ

À propos de l'avis rendu par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) le 22 mai 2014 sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel

REASONED PROPOSALS TO CALM PASSIONS AROUND A CONTROVERSIAL TOPIC. About the opinion of the National Consultative Commission of Human Rights (CNCDH) of 22 may 2014 on the draft law strengthening the fight against prostitution system

Par **Marc TOUILLIER***

RÉSUMÉ

Le 22 mai 2014, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a rendu de sa propre initiative un avis sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, actuellement en discussion au Parlement. Si elle approuve la volonté du législateur de protéger les personnes prostituées à travers certaines mesures d'accompagnement et d'accès aux droits, la Commission dénonce également les restrictions que tend à leur imposer directement ou non la proposition de loi, à

travers notamment l'incrimination du recours à la prostitution. L'avis rendu par la CNCDH et les propositions qui en découlent ont ainsi le mérite d'attirer à la fois l'attention du législateur sur les lacunes que présente le texte en l'état, mais aussi sur les conséquences qu'il pourrait avoir à terme sur la situation juridique, sanitaire et sociale des personnes prostituées.

MOTS-CLÉS

Prostitution, Prohibitionnisme, Réglementarisme, Abolitionnisme, Dignité de la personne humaine, Pénalisation du recours à la prostitution, Mesures d'accompagnement, Mesures d'accès aux droits.

* Maître de conférences à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense
marc.touillier@gmail.com

SUMMARY

On 22 May 2014, the National Consultative Commission of Human Rights (CNC DH) issued on its own initiative an opinion on the draft law strengthening the fight against prostitution system, currently under discussion in Parliament. If the Commission approves the intention of the legislator to protect prostitutes through certain accompanying measures and access measures to rights, it also condemns restrictions imposed on them, directly or not, by the draft law, particularly through the criminalization of the use of prostitution. The opinion of the CNC DH and ensuing recommendations have merit to attract legislator's attention both on shortcomings of the text as it stands, but also on the consequences it could have in the future on the legal, health and social situation of prostitutes.

KEYWORDS

Prostitution, Prohibition, Regulationism, Abolitionism, Dignity of the human person, Criminalisation of the use of prostitution, Accompanying measures, Access measures to rights.

« **O**ui, le souvenir de ce soir-là ne s'effacera jamais. J'ai eu, pendant une demi-heure, la sinistre sensation de la fatalité invincible ; j'ai éprouvé ce frisson qu'on a en descendant aux puits des mines. J'ai touché ce fond noir de la misère humaine ; j'ai compris l'impossibilité de la vie honnête pour quelques-uns ». C'est par ces mots que Maupassant débutait, tout en la résumant, *l'Odyssée d'une fille* (1), cette nouvelle saisissante sur le parcours d'une jeune prostituée qui semble toujours d'actualité à la lecture de l'avis rendu par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNC DH) le 22 mai 2014 (2) sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel (3). Cet avis fait suite à l'adoption du texte en première lecture par l'Assemblée nationale, le 4 décembre 2013

(4). Il n'intervient donc pas en amont du processus législatif, mais à un moment où celui-ci a déjà été bien engagé (5). Assumant pleinement son rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, la CNC DH a décidé, en l'absence de saisine officielle par le Gouvernement, d'appeler de sa propre initiative l'attention du Parlement sur les mesures contenues dans cette proposition de loi. La traite et l'exploitation des êtres humains étant à l'origine de violations des droits de l'homme parmi les plus graves (§ 2 de l'avis), l'auto-saisine de la CNC DH se justifiait pleinement, et ce, d'autant plus que la Commission avait déjà été amenée à s'exprimer sur ce sujet sensible (6).

Avant d'aborder le contenu même de l'avis formulé par la CNC DH, il convient de resituer rapidement le contexte dans lequel s'inscrit le texte législatif. Depuis l'adoption de la loi n° 46-685 du 13 avril 1946, dite loi « Marthe Richard », tendant à la fermeture des maisons de tolérance et au renforcement de la lutte contre le proxénétisme, la France a rompu avec l'approche réglementariste de la prostitution qui prévalait jusque-là (7), pour privilégier une politique abolitionniste (8). Comme le rappelle la CNC DH, le choix de l'abolitionnisme, confirmé par la ratification, le 19 novembre 1960, de la Convention des Nations Unies pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, traduisait à l'origine la volonté des pouvoirs publics de mettre un terme à toute intervention visant à encadrer l'exercice de la prostitution.

La rupture avec le réglementarisme ne signifiait pas pour autant que toute forme de prostitution devait être admise. Il semble au contraire que depuis la fermeture des maisons closes et la suppression des mesures de surveillance imposées aux personnes prostituées, le débat se soit cristallisé sur les limites à fixer à la tolérance de la prostitution. À première vue, l'abolitionnisme se distingue à la fois d'une approche proprement libérale de la prostitution – le professionnalisme (9) –, qui considère qu'elle doit être reconnue comme une profession libérale et indépendante dès lors qu'elle concerne des adultes consentants, et d'une approche résolument hostile à cette activité – le pro-

(1) G. de MAUPASSANT, *L'Odyssée d'une fille*, in *Contes et Nouvelles*, tome I, Gallimard, coll. Bibl. de la Pléiade, 1974.

(2) JORF n° 0136, 14 juin 2014, texte n° 70.

(3) Proposition de loi n° 1437 de M. Bruno LE ROUX et plusieurs de ses collègues renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

(4) Pour consulter le texte de la proposition de loi, v. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/ta/ta0252.pdf>

(5) À l'heure où nous écrivons ces lignes, le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale n'avait pas encore été examiné par le Sénat.

(6) V. les avis antérieurs mentionnés par la CNC DH.

(7) Sur cette période, v. not. J.-M. CARBASSE, *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, 3^e éd., PUF, coll. Droit fondamental, 2014, n° 260 et les références doctrinales auxquelles renvoie l'auteur.

(8) La CNC DH donne une définition liminaire des principales approches de la prostitution dans son avis (§ 3). Pour une présentation approfondie, v. F. CABALLERO, *Droit du sexe*, LGDJ, 2010, n° 574 et s.

(9) F. CABALLERO, *op. cit.*, n° 587.

hibitionnisme –, qui prône l'interdiction de la prostitution et la répression de tous ses acteurs. La CNCDDH observe toutefois qu'au sein même du mouvement abolitionniste, une opposition s'est fait jour entre les partisans de l'abolition de la réglementation et ceux de l'abolition de la prostitution elle-même, qui jugent cette activité légale, mais contraire à la dignité humaine et ont pour objectif de la faire disparaître. C'est dire que l'abolitionnisme oscille lui-même entre une approche libérale, qui tolère cette activité du moment qu'elle est exercée sans contrainte, et une approche prohibitionniste, en ce qu'elle condamne non seulement le proxénétisme, mais aussi les moyens nécessaires à l'activité prostitutionnelle (racolage, vente ou mise à disposition de locaux privés ou de véhicules, etc.), voire les clients de la prostitution.

La réaffirmation récente de la position abolitionniste de la France dans une résolution de l'Assemblée nationale (10), reprise par les rédacteurs de la présente proposition de loi, ne suffit dès lors pas à renseigner sur le sens exact à attribuer à ce texte législatif. La CNCDDH ne s'y est pas trompée en analysant la proposition de loi comme un texte d'inspiration plus prohibitionniste qu'abolitionniste (§ 3), compte tenu des mesures répressives qu'elle contient et de la finalité qu'elle poursuit.

Derrière la volonté de protéger les personnes prostituées qu'illustrent bien les mesures d'accompagnement et d'accès aux droits saluées comme de réelles avancées, la Commission s'attache en effet à lever le voile sur les restrictions que tend à leur imposer directement ou non la proposition de loi, à travers notamment l'incrimination du recours à la prostitution. La vigilance dont fait preuve la CNCDDH à cet égard traduit bien le souci qu'elle a d'attirer l'attention du législateur sur les lacunes que présente le texte en l'état, mais aussi sur les conséquences qu'il pourrait avoir à terme sur la situation juridique, sanitaire et sociale des personnes prostituées.

Au-delà des différentes recommandations qu'il contient, l'avis formulé par la CNCDDH présente ainsi le mérite essentiel d'inviter le législateur à changer de regard sur la prostitution, pour considérer enfin ce phénomène comme une véritable préoccupation sociale (II.), et non plus seulement comme un fléau social (I.).

I. CESSER DE VOIR LA PROSTITUTION COMME UN FLÉAU SOCIAL

Si la prostitution n'a jamais été rangée parmi les « fléaux sociaux » – tels que l'alcoolisme ou la toxico-

manie – contre lesquels entendait lutter l'ancien livre III du Code de la santé publique, elle n'en demeure pas moins trop souvent considérée comme telle par les pouvoirs publics, ce qui contribue à entraver toute initiative sociale en ce domaine et à maintenir à l'écart les personnes qui s'y livrent. Or, quel que soit le jugement moral que chacun est libre de porter sur la prostitution, elle ne saurait être affublée d'une telle image par ceux-là même qui prétendent apporter des solutions satisfaisantes aux difficultés qui l'entourent. La CNCDDH invite donc les parlementaires à reconsidérer les fondements du débat qu'ils ont eu le mérite de rouvrir sur ce sujet (A.) ainsi que les mesures radicales envisagées dans l'appréhension de la prostitution (B.).

A. Reconsidérer les fondements

Consciente des controverses suscitées par la question sensible de la prostitution – y compris au sein de la Commission (§ 3) –, la CNCDDH n'a pas hésité à signaler dans son avis les écueils sur lesquels achoppait la proposition de loi, quitte à dispenser des conseils sémantiques au législateur, pour l'inciter à revoir les termes du débat.

D'emblée, la CNCDDH entend prendre ses distances avec les présupposés qui affectent l'approche de la prostitution trop souvent retenue par les pouvoirs publics. Reprochant au texte législatif de voir dans la prostitution un phénomène homogène qui porte nécessairement atteinte à la dignité humaine et constitue avant tout une violence faite aux femmes (§ 5), la Commission rappelle que la prostitution est marquée par une grande diversité des pratiques, qui ne cessent elles-mêmes d'évoluer, de sorte qu'il s'agit au contraire d'un phénomène hétérogène que le législateur doit appréhender dans toute sa complexité (§ 6).

La CNCDDH insiste dès lors sur la nécessité de distinguer les situations de prostitution en tenant compte de la gradation qu'elles impliquent entre contrainte et liberté, car les conséquences – et donc l'approche retenue – ne sont à l'évidence pas les mêmes en termes de pratiques, de risques sanitaires, de violences et de vulnérabilité. La Commission exhorte à cet égard le législateur à abandonner l'expression inappropriée de « système prostitutionnel » (§ 6), employée dès l'intitulé de la proposition de loi, car une telle expression nie l'hétérogénéité de ce phénomène en même temps qu'elle occulte la réalité d'un autre système : celui du proxénétisme, qui est le fait d'individus ou de groupes organisés vis-à-vis desquels le législateur aurait tout intérêt à renforcer la répression dans le cadre plus global de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains (§ 17).

La CNCDDH remet ensuite en question l'utilisation faite par le législateur des principes de dignité et d'égalité entre les femmes et les hommes pour légitimer les mesures contenues dans la proposition de loi.

(10) Résolution n° 3522 réaffirmant la position abolitionniste de la France en matière de prostitution, adoptée par l'Assemblée nationale le 6 décembre 2011, TA n° 782.

Le choix de fonder la lutte contre la prostitution sur l'atteinte au principe de dignité est critiqué par la Commission en raison de l'ambivalence de ce principe, déjà mise en lumière par les plus hautes instances ayant eu à se prononcer sur sa signification (§ 20), mais que le législateur a tendance à ignorer lorsqu'il croit pouvoir tirer profit de ses vertus incantatoires. L'évolution des discours législatif et jurisprudentiel autour de ce principe montre en effet que deux conceptions de la dignité tendent aujourd'hui à s'opposer : l'une, subjective, qui voit dans la dignité une valeur inhérente à tout être humain au nom de laquelle nul ne saurait porter atteinte à l'intégrité physique ou psychique d'autrui, l'autre, objective, qui voit dans la dignité une exigence morale collective susceptible de justifier l'interdiction et la sanction des comportements individuels qui s'en détourneraient.

En affirmant que « la prostitution et le mal qui l'accompagne, à savoir la traite des êtres humains en vue de la prostitution, sont incompatibles avec la dignité et la valeur de la personne humaine et mettent en danger le bien-être de l'individu, de la famille et de la communauté » (11), l'exposé des motifs de la proposition de loi qualifie indistinctement la prostitution d'activité contraire à la dignité. Ce faisant, le texte législateur conçoit manifestement moins la dignité comme une exigence individuelle dont les personnes prostituées pourraient se prévaloir vis-à-vis des tiers, y compris l'État, pour exercer leur activité librement et sans risque pour leur intégrité, que comme un moyen de rejeter toute forme de prostitution, sans égard pour le libre arbitre des personnes qui s'y livrent. La Commission refuse prudemment de s'engager plus avant dans cette voie et prend plutôt soin de rappeler la position de la Cour européenne des droits de l'homme, pour qui la prostitution n'est incompatible avec les droits et la dignité de la personne humaine qu'à partir du moment où elle est contrainte (12).

L'invocation du principe d'égalité entre les femmes et les hommes au soutien de la proposition de loi est quant à elle critiquée par la CNCDH en ce qu'elle méconnaît la diversification des situations de prostitution, qui ne concernent pas seulement les femmes mais aussi de plus en plus d'hommes et de personnes transgenres (§ 21). Pour sortir de ce type d'amalgames, la Commission privilégie d'ailleurs la qualification de « personnes prostituées » tout au long de son avis.

Face au mésusage de certains principes juridiques, les recommandations de la CNCDH se révèlent précieuses car elles montrent à quel point l'appréhension

des difficultés réelles posées par la prostitution suppose un certain nombre de précautions. Il en va de la crédibilité du discours porté par la proposition de loi. Par suite, la Commission encourage le législateur à reconsidérer les méthodes radicales par lesquelles il entend mettre un terme à toute activité prostitutionnelle.

B. Reconsidérer les méthodes

Plus encore que les fondements invoqués à l'appui de la proposition de loi, la CNCDH marque son désaccord avec certaines méthodes employées par le législateur pour parvenir à ses fins. C'est à l'égard de la pénalisation du recours à la prostitution que la désapprobation de la Commission se manifeste le plus nettement (13).

Si la CNCDH approuve les dispositions pénales visant à durcir la répression de la traite et de l'exploitation des êtres humains, quoique certains points appellent discussion (§ 8 et s.), elle rejette fermement le choix des promoteurs de ce texte de réprimer l'achat d'acte sexuel. Il s'agit sans conteste de la mesure la plus controversée de la proposition de loi. Reprenant en termes quasi-identiques la définition proposée par certains parlementaires au lendemain de l'adoption de la résolution réaffirmant la position abolitionniste de la France en matière de prostitution, l'article 16 de la proposition de loi entend punir de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième 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 ».

La finalité de cette incrimination est clairement exprimée dans l'exposé des motifs : il s'agit de « soustraire la sexualité à la violence et à la domination masculine », afin de mettre le droit français en cohérence avec la conception de la prostitution résultant des traités internationaux ratifiés par la France. Invoquant l'efficacité de cette infraction dans les pays d'Europe du nord qui l'ont adoptée, les parlementaires à l'origine de cette proposition y voient « la solution la plus protectrice pour les personnes qui resteront dans la prostitution », car elle conduira selon eux à inverser le rapport de force avec les clients en leur permettant de dénoncer les violences ou risques sanitaires que ces derniers peuvent leur imposer.

Pour apprécier la pertinence de ces arguments, la CNCDH procède à une mise en balance des intérêts en présence. Si elle admet que l'exigence de responsa-

(11) Il s'agit là de la reprise du préambule de la Convention des Nations unies pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui.

(12) CEDH, 11 sept. 2007, *Tremblay (V.T.) c. France*, req. n° 37194/02, § 25 (l'arrêt est daté par erreur de 1997 dans l'avis).

(13) Le rejet par la CNCDH des mesures de protection conditionnées à l'arrêt de la prostitution aurait également pu être envisagé à ce titre (cf. *infra*).

bilisation des clients de la prostitution et les fonctions expressive et pédagogique de la loi pénale peuvent être avancées en faveur de l'interdiction de l'achat d'un acte sexuel (§ 19), les répercussions que cette incrimination aura sur les personnes prostituées l'amènent à remettre en cause sa pertinence. Outre les fondements discutables invoqués par le législateur (§§ 20-21, cf. *supra*), la Commission réfute à cet égard toute inversion du rapport de force entre les personnes prostituées et leur clients, craignant au contraire que la pénalisation de ces derniers ne fasse qu'accroître l'insécurité des prostituées, du fait des pratiques « invisibles » qu'elle favorisera (prostitution « indoor », déplacement des lieux de prostitution vers les frontières, v. §§ 22-24). C'est sans doute là que réside le principal danger de cette mesure, bien perçu par la CNCDH et d'autres personnalités (14), en particulier sur le plan sanitaire.

Loin de l'esprit de la Convention des Nations Unies dont elle se réclame, alors que celle-ci n'exhortait pas les États signataires à sanctionner les clients de la prostitution, la pénalisation du recours à la prostitution s'inscrit incontestablement dans une perspective prohibitionniste. La CNCDH estime à juste titre qu'il s'agit d'une disposition tendant indirectement à considérer la prostitution comme une activité illicite (§ 19). Autant de raisons qui conduisent à y voir une mesure inappropriée pour remédier au mal qu'elle prétend combattre.

Sans doute l'activité prostitutionnelle apparaît-elle comme un « mal social permanent » (15), au sens où elle permet au mieux de répondre à des personnes dans le besoin (16), au pire d'assouvir les pulsions d'une clientèle dont on aurait tort de croire qu'elle disparaîtra par l'effet de cette disposition. Elle n'en demeure pas moins inévitable et ne saurait donc être encore perçue comme un fléau social à éradiquer, sauf à stigmatiser davantage les personnes prostituées et leurs clients et à se tromper, *in fine*, de cible.

Ce n'est en effet pas la prostitution en elle-même qui constitue un fléau – le législateur peut-il réellement prétendre éradiquer « le plus vieux métier du monde » ? – mais le proxénétisme qui s'abat sur elle faute de protection suffisante. Comme le suggère la CNCDH, cette protection passe par des actions visibles de la part des autorités publiques, là où l'interdiction de l'achat d'un acte sexuel risque, au contraire,

d'encourager l'exercice invisible de la prostitution. Aussi le législateur doit-il concentrer la répression sur le véritable fléau que représente le proxénétisme et offrir plus de place aux mesures de protection et d'accompagnement des personnes prostituées.

II. ÉLEVER LA PROSTITUTION AU RANG DE PRÉOCCUPATION SOCIALE

Le volet social de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel est accueilli beaucoup plus favorablement par la CNCDH, dans la mesure où il contient des dispositions qui tendent à améliorer la condition des personnes prostituées. La Commission juge néanmoins indispensable d'aller plus loin dans la protection des personnes prostituées (A.) ainsi que dans l'accompagnement qui doit leur être assuré et la prévention des pratiques prostitutionnelles (B.).

A. Renforcer la protection des personnes prostituées

Si la CNCDH approuve les mesures qui visent à protéger les personnes prostituées, que ce soit dans l'exercice de leur activité ou dans la perspective de sortir de la prostitution, c'est sous réserve qu'elles ne dissimulent pas une forme de contrainte à leur égard.

La CNCDH se félicite en premier lieu de l'abrogation du délit de racolage public, prévu par l'article 225-10-1 du Code pénal, car il place les personnes prostituées dans une situation de délinquance (§ 18). La décriminalisation de ce comportement, en particulier dans son versant « passif » contesté depuis sa création par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, doit être opérée car elle contribuerait à la fois à dissiper la défiance des personnes prostituées vis-à-vis des autorités policières et à leur permettre d'exercer leur activité dans des conditions sanitaires et sociales plus sécurisantes. Cet effet positif de la proposition de loi risque toutefois d'être aussitôt neutralisé par la pénalisation des clients de la prostitution. Ainsi s'explique, peut-être, que la Commission n'ait pas insisté sur l'abrogation du délit de racolage dans la synthèse de ses principales recommandations.

La CNCDH salue en second lieu la volonté du législateur de placer la question de la protection et de la prise en charge des victimes de la traite et de l'exploitation de la prostitution au cœur de la proposition de loi (§ 29). Parmi les différentes mesures relevées par la Commission, figure en particulier la mise en place d'un parcours d'accompagnement, intitulé « parcours de sortie de la prostitution ». L'article 3 de la proposition de loi entend permettre à toute personne victime de la prostitution de bénéficier d'un système de protection et d'assistance, assuré et coordonné par l'État en collaboration avec les divers services d'interven-

(14) Lors de son audition par la commission spéciale sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, Robert BADINTER a ainsi affirmé que « le résultat inévitable de la pénalisation du client, c'est la clandestinité de la prostitution ! » (<http://www.senat.fr/rap/113-697-2/113-697-2.html#toc7>).

(15) Pour reprendre les termes employés par Robert BADINTER (*ibid.*).

(16) Sans qu'il s'agisse nécessairement de satisfaire les besoins sexuels irrépressibles d'hommes avides de domination, comme le montrent les demandes émanant de personnes handicapées et d'un nombre croissant de femmes (v. F. CABALLERO, *op. cit.*, n° 590).

tions sociales et de santé. Ce système s'appuierait sur un projet d'insertion sociale et professionnelle, proposé et mis en œuvre par les associations qui aident et accompagnent les personnes prostituées. L'accès au système de protection et d'assistance serait toutefois subordonné à leur engagement dans un parcours de sortie de la prostitution.

La CNCDH déplore à cet égard que la proposition de loi substitue à l'obligation générale de protection et d'assistance de l'État en faveur de toutes les victimes d'exploitation sans condition, une assistance limitée aux « victimes de prostitution » et conditionnée à l'arrêt de cette activité (§ 31). Pour la Commission, une telle mesure introduit non seulement une différence de traitement injustifiée entre les victimes de la prostitution et les victimes d'autres formes de traite et d'exploitation, mais aussi une entorse au principe d'égal accès aux droits, du fait de l'exigence malvenue de sortie de la prostitution. La même critique est adressée aux dispositions qui subordonnent à l'arrêt de la prostitution l'octroi d'une autorisation provisoire de séjour ou des droits sociaux en matière d'hébergement, de santé et de ressources.

La CNCDH recommande donc au législateur d'abandonner l'expression inappropriée de « parcours de sortie », pour lui préférer celle de « projet d'insertion sociale et professionnelle », qui traduit mieux la nécessité de tenir compte des besoins propres à chaque personne pour l'accompagner dans une réinsertion durable. Dans le prolongement de ces dispositions, d'autres recommandations viennent soutenir le renforcement de l'accompagnement des personnes prostituées et la prévention des pratiques prostitutionnelles.

B. Renforcer l'accompagnement des personnes prostituées et la prévention des pratiques prostitutionnelles

La CNCDH se montre sensible à la nécessité de rendre effectifs les droits et dispositifs prévus par la proposition de loi à travers l'examen des dispositions relatives à l'accompagnement des personnes prostituées et celles relatives à la prévention des pratiques prostitutionnelles.

Les premières visent à donner aux acteurs médico-sociaux les moyens concrets d'accueillir et de prendre en charge les personnes prostituées à travers la création d'un fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées et la création d'une politique de réduction des risques en direction de ces dernières (17). Si la CNCDH se réjouit de l'adoption de ces dispositions,

elle observe que la question de l'alimentation du fonds spécialement créé à cet effet n'a pas été réglée (§ 36). Il reste par ailleurs à connaître le contenu précis des actions de réduction des risques, qui doivent être conduites selon des orientations définies par un document national de référence approuvé par décret.

Compte tenu du retard pris par la France en ce domaine, la CNCDH regrette plus généralement que la proposition de loi ne contienne pas plus de dispositions garantissant aux personnes prostituées des droits identiques à ceux du reste de la population. Elle n'hésite ainsi pas à décliner les services qu'il conviendrait de mettre en place sur l'ensemble du territoire (§ 38) et à insister sur la nécessité d'apporter un soutien particulier aux populations difficilement accessibles ou isolées, aux personnes transgenres (§ 39) et handicapées (§ 40).

Les secondes dispositions sont destinées à promouvoir, durant la scolarité, des mesures de sensibilisation et d'éducation vis-à-vis des pratiques prostitutionnelles. La CNCDH recommande de mettre l'accent sur ce type de mesures, compte tenu de l'importance des actions de prévention et d'éducation en vue de l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes (§ 41).

Au terme de l'avis rendu par la CNCDH, il devient évident que la lutte contre le « système prostitutionnel », telle qu'elle a été initialement pensée par la proposition de loi, aboutirait plus à desservir la condition des personnes prostituées qu'à servir utilement l'élimination des différentes formes d'exploitation et de traite des êtres humains. Prenant le contre-pied de cette logique, les quinze recommandations émises à titre principal par la Commission exhortent donc le législateur à abandonner les mesures « passionnées » qui tendent à sanctionner la pratique de la prostitution, pour privilégier celles, raisonnées, qui se préoccupent davantage de la situation juridique, sanitaire et sociale des personnes prostituées.

Dans ces conditions, il faut se réjouir de la prise en compte d'un certain nombre d'entre elles par la commission spéciale, le 8 juillet 2014, à commencer par la suppression de l'infraction de recours à la prostitution. Ce n'est pas le moindre des mérites de la CNCDH que d'avoir réorienté le législateur vers ce changement de perspective, en espérant à présent que le Sénat aura l'occasion – et la conviction – de maintenir le cap. ■

(17) Cette politique, qui relèverait de l'État, a pour objet de prévenir les infections sexuellement transmissibles et les dommages sanitaires, sociaux et psychologiques liés à l'activité prostitutionnelle.