

COMMENTAIRE DE L'AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME SUR LA PROPOSITION DE LOI RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE LE SYSTÈME PROSTITUTIONNEL ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE DU 22 MAI 2014 (1)

DROIT DE LA FAMILLE
ET DES PERSONNES

*COMMENTS ON THE NOTIFICATION MADE BY THE NATIONAL
COMMISSION ON HUMAN RIGHTS ABOUT THE PROPOSAL-
FOR AN ACT ON STRENGTHENING THE FIGHT AGAINST
PROSTITUTION, DATED DECEMBER 4TH 2013 – NOTIFICATION
FROM MAY 22ND 2014*

Par **Fabienne GHELFI***

RÉSUMÉ

Le dispositif pénal de la proposition de loi a suscité autant de satisfactions que de désapprobations. Si la suppression du délit de racolage a été saluée par la CNCDH, l'incrimination de l'achat d'un acte sexuel a, au contraire, soulevé de vives inquiétudes par son risque de contre-productivité. Elle accentuera la

clandestinité de la prostitution et, par conséquent, les dangers sanitaires.

Le volet socio-médical est un des piliers de la proposition de la loi. La CNCDH a souligné des avancées indéniables, mais dénonce également des failles, comme l'absence de dispositions garantissant aux personnes prostituées des droits identiques à ceux des autres citoyens.

* Maître de conférences à la faculté de Droit de Nice-Sophia Antipolis, membre du CERDP
Le CERDP est le Centre d'Etudes et de Recherches en Droit des Procédures (EA n°1201)
fabienne.ghelfi@free.fr

(1) JORF n° 0136 du 14 juin 2014.

MOTS-CLÉS

Commission nationale consultative des droits de l'homme, prostitution, santé, achat d'un service sexuel, racolage.

SUMMARY

The penal provisions included in the Draft Bill has prompted both positive and negative reactions.

While the idea of removing the provisions concerning the act of soliciting was approved by the CNCDH, the criminalization of the purchasing of a sexual act has raised much concern as it was thought counter-productive. This will also make prostitution even more illicit than it already is and therefore will increase its health risks.

The socio-medical section is one of the pillars of the Draft Bill. The CNCDH commended the undeniable progress but also decried the loopholes, such as the absence of provisions which would guarantee to the prostitutes the same rights as those other citizens benefit from.

KEYWORDS

National advisory commission on Human Rights, prostitution, health, paying for sexual services, soliciting.

La prostitution est un phénomène aussi complexe qu'ancien. « Le plus vieux métier du monde » a toujours soulevé des controverses passionnantes et passionnées. En France, son histoire révèle une succession de périodes de tolérance et de répression. En Europe, l'harmonisation bute sur des conceptions culturelles et philosophiques différentes. Alors que la Suisse vient de se doter de « drive-in du sexe », l'Assemblée nationale a adopté, le 4 décembre 2013, une proposition de loi « renforçant la lutte contre le système prostitutionnel » (2), dont la finalité affichée est d'éradiquer la prostitution, en pénalisant le client et en proposant aux personnes prostituées un « parcours de sortie ».

Trois tendances s'affichent dans les débats. Ceux qui considèrent que la prostitution est un libre-choix contestent toute réglementation. À l'opposé, certains considèrent la prostitution comme une violence faite aux femmes et une atteinte à leur dignité. Il convient donc de réprimer celui sans qui la prostitution n'existerait pas : le client. Dans une approche intermédiaire et pragmatique, d'autres encore ne nient pas ces atteintes faites aux personnes prostituées, mais considèrent qu'il est illusoire et même dangereux de pénaliser le client. La CNCDH va dans ce sens.

Cette autorité administrative indépendante est chargée de la protection des libertés et des droits fondamentaux. Elle s'est auto-saisie de cette

proposition de loi qui s'attache à combattre la traite et l'exploitation des êtres humains, lesquelles sont à l'origine des violations des droits de l'homme parmi les plus graves. Elle a rendu un avis en date du 22 mai 2014, lequel « tend à contribuer à éclairer le débat et à l'apaiser » (3).

Dès l'introduction, la CNCDH recadre la proposition de loi soutenue avec ferveur par la Ministre des droits de la femme, Najat Vallaud-Belkacem. L'exposé des motifs inscrit le texte dans une approche abolitionniste (4). Cependant, la proposition de loi qui introduit des mesures répressives, dont la plus controversée est la pénalisation du client, vise la suppression de la prostitution. « Elle paraît donc s'inscrire dans une logique plus prohibitionniste (5) qu'abolitionniste » (6). Si la commission ne dénonce pas explicitement ce choix idéologique, elle alerte les pouvoirs publics des risques d'aggravation des conditions sanitaires des personnes prostituées (I). Le volet social de la proposition de loi présente d'avancées indéniables. Cependant, le renforcement de l'accès aux droits socio-sanitaires demeure, pour la CNCDH, largement perfectible (II).

I. UNE IDÉOLOGIE PROHIBITIONNISTE AU RISQUE SANITAIRE ACCENTUÉ

Le dispositif pénal a suscité autant de satisfactions que de désapprobations. La CNCDH a, tout d'abord, salué l'intention du législateur d'adapter le cadre juridique de la lutte contre la traite et l'exploitation aux évolutions récentes que connaît ce type de criminalité. En effet, les réseaux de traite et de proxénétisme ont connu une expansion avec internet. Certaines dispositions de la loi n° 2004-575 pour la confiance dans l'économie numérique ont été étendues aux infractions de traite des êtres humains et

(3) Avis CNCDH, n° 2.

(4) L'abolitionnisme vise originellement l'abolition du régime réglementariste lequel repose sur l'existence d'une réglementation de la prostitution. « La CNCDH relève toutefois que la définition même de l'abolitionnisme est sujette à débats. Ces débats trouvent leur source dans l'ambiguïté du terme d'« abolitionnisme » et s'expliquent par l'histoire du mouvement abolitionniste. Né à la fin du XIX^e siècle en Angleterre, ce mouvement avait pour objectif de mettre un terme au corpus de règles qui contribuait à enfermer les prostituées (maisons closes, mise en carte sanitaire, fichiers de police, etc.). Mais dès cette époque, des débats se sont fait jour en son sein sur ce que devait être l'objectif de long terme : l'abolition de la réglementation, laissant libre court à une prostitution exercée sans contrainte, ou l'abolition de la prostitution elle-même, afin de protéger les personnes du « fléau » qu'elle constitue. », CNCDH, n°3

(5) Le prohibitionnisme correspond à l'interdiction pénale de la prostitution, à sa définition comme une infraction et donc à la sanction de tous ses acteurs (le client, la personne prostituée, l'éventuel proxénète). Il a pour objectif l'éradication de la prostitution.

(6) Avis CNCDH, n° 3.

(2) Proposition de loi n° 252, adoptée le 04 décembre 2013 par l'Ass. Nat. en première lecture.

de proxénétisme. En effet, en vertu de son article 7, les acteurs d'internet, comme les hébergeurs de sites et les fournisseurs d'accès, doivent concourir à la lutte contre la diffusion de certaines infractions (7). Si la CNCDH applaudit cet apport, elle regrette néanmoins le silence de la proposition de loi sur la lutte contre la traite et l'exploitation des mineurs, laquelle devrait faire l'objet d'un renforcement (8). Les dispositions répressives qui ont soulevé le plus de controverses sont, sans conteste, celles relatives aux infractions de racolage et d'achat sexuel. Si la suppression de la première a été approuvée par la Commission (A), l'apparition parallèle de la seconde ne peut soulever que des inquiétudes au niveau sanitaire et sécuritaire (B).

A. L'abrogation applaudie du délit de racolage

Article 13 de la proposition de loi : « L'article 225-10-1 du code pénal est abrogé ». La suppression du délit de racolage a été unanimement saluée par les acteurs sociaux et politiques, et par ceux de la prostitution. Datant du décret-loi du 29 novembre 1939, l'infraction de racolage peut être définie, de façon générale, comme le fait d'offrir publiquement des services sexuels rémunérés. Tantôt contravention, tantôt délit (9), l'infraction posait de nombreuses difficultés tant pratiques que juridiques, surtout lorsque le racolage passif était sanctionné. Supprimé en 1994 avec l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal, il était redevenu un délit avec la loi, tant décriée, du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure (10).

Cependant, il a été largement démontré dans tous les rapports présentés au Parlement, l'efficacité relative de cette incrimination. Si des effets ont été enregistrés pendant les deux premières années d'application, le taux de déferement a continuellement baissé pour devenir quasi-nul (11). De plus, les magistrats ont

une interprétation restrictive du délit et constatent très souvent l'absence d'un de ses éléments constitutifs. La CNCDH n'a pas souhaité s'appuyer sur ce bilan mitigé pour applaudir l'abrogation du délit de racolage. Elle a repris d'autres arguments.

Le premier, mis en exergue dans tous les rapports et dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, s'appuie sur la volonté unanime de ne plus traiter les personnes prostituées comme des délinquantes, mais uniquement comme des victimes (12). Or, il est d'une évidence que l'incrimination de racolage fait de la personne prostituée une délinquante. Des interpellations, des fouilles et des gardes à vue peuvent leur être imposées par les services de police. Des peines peuvent être prononcées. Traiter ces personnes comme des délinquantes serait contraire à l'idéologie prohibitionniste dont le législateur français se réclame.

Le second argument, tiré lui aussi des différents rapports et des auditions effectuées, est essentiel. La loi du 18 mars 2003, qui traduisait une volonté de lutter contre la visibilité de l'activité prostitutionnelle sur la voie publique, a largement contribué au développement de la prostitution invisible, c'est-à-dire *indoor* (qui se pratique à l'intérieur : appartement, hôtel, bar, salon de massage...) ou dans des lieux isolés. La CNCDH a auditionné plusieurs associations, lesquelles ont démontré que « *cette tendance à l'invisibilité de la prostitution a contribué à la dégradation de l'état de santé des personnes prostituées et des conditions d'exercice de leur activité. Elle a accru la relégation et l'isolement des personnes prostituées en raison de la clandestinité qu'elle a induite, et les a rendues plus vulnérables face aux violences* » (13). En effet, comme la CNCDH l'avait déjà démontré dans son étude du 28 septembre 2010 sur « la traite et l'exploitation des êtres humains en France », après l'entrée en vigueur de la loi du 18 mars 2003, la prostitution, loin d'avoir disparu, se serait déplacée géographiquement. Les centres-villes et les lieux traditionnels de la prostitution ont été désertés. Les personnes prostituées se sont déplacées en zones périurbaines. L'action des associations est rendue plus difficile. Plus éloignées, plus mobiles, ces personnes sont souvent difficiles à atteindre. Les actions de prévention, comme l'accès aux soins, sont rendues plus complexes. Le délit de racolage constitue, en outre, un obstacle aux campagnes de prévention du Sida. Comme l'avait précisé Nathalie Simonnot de *Médecins du Monde* (14), les préservatifs utilisés peuvent constituer des éléments de preuve du

(7) À ce titre, ils doivent mettre en place un dispositif facilement accessible et visible permettant à toute personne de porter à leur connaissance ce type de données. Elles ont également l'obligation, d'une part, d'informer promptement les autorités publiques compétentes de toutes activités illicites mentionnées à l'alinéa précédent qui leur seraient signalées et qu'exerceraient les destinataires de leurs services, et, d'autre part, de rendre publics les moyens qu'elles consacrent à la lutte contre ces activités illicites : art. 7 L. 21 juin 2004.

(8) La CNCDH a relevé le constat fait par l'Inspection générale des affaires sociales dans son rapport de 2012 « Prostitutions : les enjeux sanitaires », du très faible investissement des pouvoirs publics dans la lutte contre cette criminalité.

(9) Il était devenu un délit par la loi Marthe Richard du 13 avril 1946. La loi du 23 décembre 1958 lui a rendu sa nature contraventionnelle. Celle du 18 mars 2003 avait de nouveau assuré le racolage d'une peine délictuelle de deux mois d'emprisonnement et d'une amende de 3750 euros.

(10) Loi n° 2003-239, JO n°66 du 19 mars 2003.

(11) Cf en détails, Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la prostitution en France, déposé à l'Ass. Nat. le 13 avril 2011, p. 112 et suiv. ; Cf l'exposé des motifs de la proposition de loi du 4 décembre 2013.

(12) Avis CNCDH, n° 18.

(13) *ibid.*

(14) Table ronde du 15 fév. 2011, pour le « Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la prostitution en France », déposé à l'Ass. Nat. Le 13 avril 2011.

racolage, ce qui peut avoir une influence sur la protection sanitaire des prostituées. Également, d'après les médecins de *Lotus Bus* (15), l'incrimination de racolage donnerait aux clients plus de pouvoirs dans le cadre de la négociation des tarifs et de la prestation elle-même. Les personnes prostituées, au vu de la baisse de la demande, sont plus enclines à consentir des rapports sexuels non protégés et mieux rémunérés. De plus, la loi du 18 mars 2003 a constitué une source de stress supplémentaire pour ces personnes. Soumises à une pression constante, elles se plaignent fréquemment de troubles somatiques.

Si la CNCDH a mis l'accent sur la dégradation de l'état de santé de ces personnes à cause de l'incrimination du racolage, il est à remarquer que l'exposé des motifs de la proposition de loi, ainsi que les deux rapports déposés à l'Assemblée nationale sur cette proposition de loi (16), n'en font aucunement état, alors qu'elle est présentée dans les autres rapports (17) ou avis comme un argument majeur justifiant l'abrogation du délit. L'exposé des motifs invoque uniquement deux autres points : ne pas faire des prostituées des délinquantes et l'inefficacité du délit de racolage. Cette omission surprenante et contestable s'explique aisément, mais révèle les failles de cette proposition de loi. Reconnaître que le déplacement de la prostitution et sa clandestinité ont pour conséquence une augmentation de la violence et une dégradation de l'état de santé, serait en contradiction avec l'idéologie à l'origine de cette proposition de loi. En effet, ces effets sécuritaires et sanitaires désastreux seront aussi ceux de la pénalisation des clients de prostitués ! Il était donc de bon ton de ne pas les évoquer...

B. La pénalisation des clients : une répercussion sanitaire inquiétante

Article 16-2° de la proposition de loi : « *Art. 225-12-1. – 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 cinquième classe. »

(18). Remettant en cause les fondements de cette répression et s'inquiétant de ses répercussions, la CNCDH a largement contesté la volonté du législateur de pénaliser l'achat d'un acte sexuel.

La CNCDH ne remet pas en cause l'idée d'une responsabilisation des clients (19). Comme cela avait été précisé dans le rapport rendu en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la prostitution en France, et dans le rapport d'information sur le renforcement de la lutte contre le système prostitutionnel, « le constat est simple : sans clients, la prostitution n'existerait pas » (20). « Le recours à la prostitution est un phénomène de masse » (21). Il s'agit donc de leur faire comprendre qu'ils participent à une forme d'exploitation de la vulnérabilité d'autrui. Il est, certes, difficile d'arguer que le client ne participe pas à la pérennisation du système prostitutionnel. Cependant, « *la CNCDH s'interroge sur le choix du législateur de fonder sa lutte contre la prostitution sur l'atteinte au principe de dignité* » (22). Elle rappelle combien le concept de dignité est ambivalent. Il peut, en effet, se traduire comme une exigence morale collective de la sauvegarde de la dignité aux dépens, le cas échéant, du libre-arbitre, ou, au contraire, comme la protection du libre-arbitre comme élément consubstantiel de la personne humaine. La CNCDH rappelle que la CEDH considère qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre dignité et prostitution, dès lors que celle-ci n'est pas exercée sous la contrainte (23). La CNCDH rejette aussi l'idée que la justification de cette proposition de loi soit faite à travers le prisme de l'égalité entre les femmes et les hommes. La prostitution serait une violence faite aux femmes. La

(15) Idem.

(16) Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le renforcement de la lutte contre le système prostitutionnel, par Mme Maud Olivier, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 septembre 2013 ; et le Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, par Mme Maud Olivier, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 novembre 2013.

(17) Cf. Rapport IGAS, « Prostitutions : les enjeux sanitaires », décembre 2012, p. 26 et suiv. ; Cf. Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la situation sanitaire et sociale des personnes prostituées, enregistré à la Présidence du Sénat le 8 octobre 2013, p. 58 et suiv.

(18) « 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.

« La récidive de la contravention prévue au présent article est punie de 3 750 € d'amende, dans les conditions prévues au second alinéa de l'article 132-11.

« Est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende le fait de solliciter, d'accepter ou d'obtenir, 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, des relations de nature sexuelle de la part d'une personne qui se livre à la prostitution, y compris de façon occasionnelle, lorsque cette personne est mineure ou présente une particulière vulnérabilité, apparente ou connue de son auteur, due à une maladie, à une infirmité, à un handicap ou à un état de grossesse. »

(19) Avis CNCDH, n° 19.

(20) « Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la prostitution en France », déposé à l'Ass. Nat. le 13 avril 2011, p. 214.

(21) Idem, p. 215.

(22) AVIS CNCDH, n° 22.

(23) CEDH, 11 sept. 1997, Tremblayc/France, Req n° 37194 /02.

Commission relève, tout d'abord, la diversification des situations de prostitutions : féminine, masculine, transgenre. Elle observe, ensuite, qu'ils existent d'autres moyens juridiques pour sanctionner la contrainte et la violence : infractions en matière de traite et d'exploitation, de viol, de recours à la prostitution sur mineurs...

CNCDH souligne les répercussions plausibles de la pénalisation des clients. Cette dernière « *risque d'être contreproductive* » (24), voire même dangereuse. Elle aura, en effet, pour conséquence la relégation des personnes prostituées vers des lieux reculés, entraînant aussi une plus grande précarisation. « *Les acteurs médicaux auront plus de difficultés à accéder aux personnes* ». Cette nouvelle incrimination va contribuer à accentuer le développement de la prostitution indoor, laquelle est également moins accessible aux associations et pouvoirs publics. « Les stratégies de contournement ne seront pas sans grave incidence sur la santé et les droits des personnes prostituées » (25). Dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, ainsi que dans deux rapports d'information relatif à la prostitution (26), il est fait l'éloge de la réussite Suédoise dans ce domaine. La loi « Kvinnofrid » (« la paix des femmes ») (27) sanctionnant l'achat de services sexuels aurait prouvé son efficacité. La prostitution de rue aurait été divisée par deux en dix ans (28). Cependant, comme l'ont dénoncé de nombreuses associations (29), le recul de la prostitution de rue n'est pas synonyme de diminution de la prostitution. Comme elles l'ont démontré, la « *pénalisation des clients : un ticket pour la clandestinité* » (30). « *C'est un grave enjeu de santé publique* » (31). Pour toutes les associations agissant dans le domaine prostitutionnel et ou regroupant des personnes prostituées, l'incrimination de l'achat d'un

service sexuel est une véritable régression sociale. Si les clients sont poussés à la clandestinité, les personnes se prostituant le seront d'autant plus. Mises à l'écart des centres-villes, éloignées de l'offre de soins et de prévention, elles seront davantage exposées aux risques sanitaires, au VIH et autres IST. Imposer le préservatif sera encore plus difficile dans de telles conditions. Cette plus grande clandestinité rendra, de surcroît, plus difficile l'action des services de police dans la lutte contre la traite et l'exploitation.

Le « modèle Suédois » n'est plus un modèle ! Selon le Programme des Nations-Unies pour le développement, « *depuis son application en 1999, la loi n'a pas amélioré les conditions de vie des travailleurs du sexe, mais au contraire les a empirées* » (32). Amnesty International et Human Rights Watch dénoncent l'hypocrisie du système suédois (33). Un rapport (34) éloquent a été publié par Susanne Dodillet (35) et Petra Östergren (36) : « La loi suédoise contre l'achat d'acte sexuel : succès affichés et effets documentés ». On y lit que le triomphalisme affiché par le gouvernement ne repose sur aucune base démontrée, que la prostitution via Internet a augmenté dans des « proportions d'avalanche » (37), que les clients n'ont pas renoncé mais seulement changé leur façon d'acheter. Les prostituées sont plus exposées à la violence et aux maladies qu'auparavant. De même, alors que la Norvège a adopté depuis 2009 (38) une législation similaire (39), un rapport du 22 juin 2012, rendu par le Centre Officiel d'aide aux prostituées d'Oslo, dénonce la détérioration de la situation des travailleurs du sexe. Précarité et violences ont augmenté. Se sentant criminelles, ces personnes sont moins enclines à demander de l'aide.

De plus, la CNCDH a mis en exergue l'incohérence du dispositif. Comment peut-on affirmer que le phénomène prostitutionnel est une violence faite aux femmes, une atteinte à leur dignité, et, en même temps, sanctionner l'achat sexuel seulement d'une

(24) Avis CNCDH, n° 22.

(25) idem.

(26) « Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la prostitution en France », déposé à l'Ass. Nat. le 13 avril 2011 ; Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le renforcement de la lutte contre le système prostitutionnel, par Mme Maud Olivier, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 septembre 2013.

(27) Par 181 voix contre 92, le Parlement suédois a décidé (loi 1998-408 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999) de criminaliser "l'achat de services sexuels". Celui qui, moyennant rémunération, se procure une relation sexuelle, encourt une peine d'amende ou d'emprisonnement de six mois au plus.

(28) Rapport du gouvernement suédois du 2 juill. 2010.

(29) Notamment AIDES et Médecins du Monde, auditionnées par la CNCDH le 18 décembre 2013.

(30) <http://blogs.mediapart.fr/edition/les-invites-de-mediapart/article/051113/penaliser-les-clients-de-la-prostitution-un-ticket-pour-la-clandestinite>

(31) Rapport d'enquête de Médecins du Monde du 17 déc. 2012.

(32) PNUD, Rapport « Risques, Droit et Santé », juill. 2012, p. 43.

(33) <http://www.aides.org/presse/quand-le-travail-du-sexe-tient-colloque-au-senat-et-denonce-les-effets-pervers-de-la-penalisa>

(34) Document de conférence présenté à l'Atelier international: Décriminalisation de la prostitution et au-delà: les expériences pratiques et défis. La Haye, 3 et 4 Mars 2011 ; rapport : <http://www.petraostergren.com/upl/files/56646.pdf>

(35) Chercheuse, historienne et militante féministe.

(36) Anthropologue, auteure et militante féministe.

(37) Une expérience a été menée en 2009 : des stations de radio locales ont placé une fausse publicité de prostituée sur Internet. En moins d'une semaine, elles ont obtenu plus de mille réponses.

(38) Loi de novembre 2008, entrée en vigueur le 1^{er} janv. 2009.

(39) La loi norvégienne va plus loin, puisque les Norvégiens se payant les services d'une prostituée à l'étranger sont concernés par la loi.

contravention de la 5^e classe, soit 1500 euros d'amende (40) ? C'est grave, mais peu sanctionné... Au regard de toutes ses allégations, la CNCDH convainc que la pénalisation des clients aura un effet néfaste sur la santé et la sécurité des personnes prostituées, estime, dans sa recommandation n° 8 que « *l'interdiction d'achat sexuel et la pénalisation des clients de la prostitution n'est pas une mesure appropriée pour lutter contre la traite et l'exploitation de la prostitution* ». Pour la commission, c'est l'investissement des pouvoirs publics dans la lutte contre la traite et l'exploitation des mineurs qui devrait être renforcée (recommandation n° 7).

Alors que l'Assemblée nationale a validé l'incrimination de l'achat de service sexuel le 18 décembre 2013, la Commission spéciale du Sénat a adopté ce 8 juillet un amendement supprimant cette infraction. Dans un élan pragmatique, après avoir auditionné des prostituées et des associations proches d'elles, à 16 voix pour, 14 voix contre et 2 abstentions, les trente-six sénateurs de la commission se sont donc finalement prononcés pour la suppression de l'article 16 de la proposition de loi. La commission explique ce choix par la précarisation des personnes prostituées qu'entraînerait forcément cette pénalisation. Contrairement à l'Assemblée nationale, elle n'a pas voulu sacrifier ces personnes au nom d'une idéologie moralisatrice.

Si ce volet répressif a reçu les foudres des prostituées, des associations et de la CNCDH, le volet social, bien qu'insuffisant, a été salué.

II. UN RENFORCEMENT DE L'ACCÈS AUX DROITS SOCIO-SANITAIRES PERFECTIBLE

La CNCDH n'a pas manqué de déplorer l'absence quasi-totale de données publiques sur les conditions d'exercice, ainsi que sur la situation sanitaire et sociale des personnes prostituées (41). Seule l'enquête de l'IGAS (42) donne un aperçu global de l'état de santé des personnes qui se prostituent. Il en ressort le constat d'une grande vulnérabilité de ces personnes et une santé préoccupante (43). Elles sont exposées aux risques sanitaires liés à l'activité prostitutionnelle ou aux conditions de vie. Dans la première hypothèse, les risques sont essentiellement de santé sexuelle : VIH, IST (hépatite B, syphilis, papillomavirus, herpès

génital, chlamydiae...), problèmes gynécologiques et grossesses non désirées... Dans le deuxième cas, sont recensés des problèmes respiratoires (infections broncho-pulmonaires, asthme...), dermatologiques, digestifs liés au stress, des déséquilibres alimentaires, ainsi que des troubles psychiques (troubles de somatisation : maux de ventre, céphalées, troubles du sommeil, troubles psychiatriques...). Tous ces risques ne sont pas exclusifs de la prostitution, mais sont renforcés par le multi-partenariat et la précarité des conditions d'exercice et de vie.

Les personnes prostituées devraient donc avoir un accès facilité aux droits sanitaires, mais tel n'est pas le cas en pratique, d'autant plus que 90% d'entre elles sont étrangères. Ce constat dénoncé par les associations et l'IGAS a conduit le législateur à faire du volet social un des piliers de la proposition de loi du 4 décembre 2013. La CNCDH a salué des avancées indéniables. Pour les victimes de la traite et de l'exploitation, leur protection et prise en charge ont fait l'objet de plusieurs dispositions. Cependant, si l'idée d'un accompagnement s'avère salutaire, les conditions de son octroi se révèlent discriminatoires (A). Des progrès ont été notés par la CNCDH dans l'accès aux soins par toutes les personnes prostituées (victime ou non de traite ou d'exploitation), mais le dispositif semble largement lacunaire (B).

A. Un accompagnement salutaire, mais discriminatoire

Les politiques françaises en matière prostitutionnelle ont longtemps négligé le volet social permettant d'accompagner les personnes prostituées vers une réinsertion sociale et professionnelle. Il est donc enfin apparu au législateur de donner les moyens de proposer des alternatives crédibles aux personnes désireuses de quitter la prostitution. Dans l'optique du rapport d'information du 17 septembre 2013 (44), le législateur veut faire de la question de la protection et de la prise en charge des victimes de la traite et de l'exploitation de la prostitution le cœur de la proposition de loi. La CNCDH salue de réelles avancées : inclusion des infractions de traite et de proxénétisme dans la liste des incriminations ouvrant le droit à une indemnisation par la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) ; anonymat des victimes dans les dossiers après audition ; possibilité d'utiliser une identité d'emprunt ou mise en œuvre de mesures de protection pendant les procédures judiciaires (45).

(40) La récidive est punie de 3750 euros d'amende.

(41) Avis CNCDH, n° 26.

(42) Rapport IGAS, « Prostitutions : les enjeux sanitaires », décembre 2012.

(43) Ibid p. 35 et suiv. ; constat repris dans le Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la situation sanitaire et sociale des personnes prostituées, enregistré à la Présidence du Sénat le 8 octobre 2013.

(44) Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le renforcement de la lutte contre le système prostitutionnel, par Mme Maud Olivier, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 septembre 2013.

(45) Art. 1 ter de la proposition de loi.

Est apprécié également par la CNCDH la création d'une nouvelle instance chargée, au sein de chaque département de prévention et de délinquance, d'organiser et de coordonner l'action en faveur des victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains. Cette instance aura pour mission de rechercher et d'accueillir ces victimes, de leur fournir toute assistance et surtout d'exercer toute action médico-sociale. Il est précisé à l'article 3 de la proposition de loi que toute personne victime de la prostitution doit bénéficier d'un système de protection et d'assistance, assuré et coordonné par l'État en collaboration avec les divers services d'interventions sociales et de santé. Cette protection et cette assistance s'appuient sur un projet d'insertion sociale et professionnelle mis en œuvre par les associations. La CNCDH ne pouvait qu'apprécier ce « parcours de sortie » proposée aux victimes de la prostitution. Le but est, dans une première phase, d'éloigner la personne du lieu où elle a été exploitée et l'accueillir dans un centre, lui offrir un hébergement, une aide financière et médicale. Dans un second temps, la personne accèdera aux actions d'insertion, à l'inscription à Pôle Emploi, aux études... (46)

La CNCDH signale, cependant, le caractère problématique de certaines mesures, qui sont, de toute évidence, discriminatoires. La commission a constaté, à grand regret, que l'octroi de certains droits est conditionné à l'arrêt de la prostitution (47). La proposition de loi prévoit l'abrogation de l'article 42 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (48), lequel précise que « toute personne victime de l'exploitation de la prostitution doit bénéficier d'un système de protection et d'assistance, assuré et coordonné par l'administration en collaboration active avec les divers services d'interventions sociales ». Il n'y aurait donc plus d'obligation générale de protection et d'assistance. Cette dernière est désormais conditionnée par la sortie de la prostitution. La proposition de loi est discriminante, puisque les personnes prostituées n'ont pas, de manière égale, accès aux droits. Seules celles voulant sortir de la prostitution pourront bénéficier des droits sociaux, d'hébergement, de ressources, et surtout des droits sanitaires. Elles devront, en outre, signer une convention tripartite avec l'administration et avec une association. Les mêmes conditions sont posées pour l'octroi d'une autorisation provisoire de séjour de six

mois (49). De surcroît, pragmatique, la CNCDH s'interroge sur la mise en œuvre de ces dispositions. Elle propose la suppression de cette notion de « parcours de sortie » qui « implique que la sortie de la prostitution pourrait passer par des étapes prédéfinies, ce qui ne tient pas compte des situations individuelles : chaque personne, selon son histoire, sa situation, n'a pas les mêmes besoins, progressera dans la mise en œuvre de son projet à son rythme, pourra retourner un temps dans son activité prostitutionnelle, sans que cela remette en cause la réalité de son parcours d'insertion ». La CNCDH propose donc de présenter aux personnes prostituées un « projet d'insertion sociale et professionnel » (50). Cette suggestion vient d'être retenue par la Commission spéciale du Sénat en date du 8 juillet 2014.

Enfin, la CNCDH s'inquiète de l'obligation, prévue par la proposition de loi, pour les personnes prostituées voulant sortir de la prostitution, de solliciter l'aide d'une association agréée (51). Ces victimes n'auront pas le choix de leur association, ce qui pourra, peut-être, créer une certaine méfiance. De plus, les associations sont peu nombreuses et inégalement réparties sur le territoire. Il est à noter que la commission du Sénat a élargi l'agrément des associations pouvant accompagner les personnes prostituées dans leur parcours de sortie à l'ensemble de celles travaillant auprès des publics en difficulté.

B. Un accès aux soins lacunaire

La proposition de loi prévoit un renforcement des dispositifs d'accompagnement et d'accès aux droits des personnes prostituées, qu'elles soient ou non victimes d'exploitation ou de traite. La CNCDH se félicite de la création, au sein du budget de l'État, d'un fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées (52). Ce fonds contribue aux actions définies à l'article L.121-9 du Code de l'action sociale et des familles. Ce dernier précise que l'État a pour mission, notamment, d'exercer toute action médico-sociale en faveur des personnes qui se livrent à la prostitution. Selon l'article 4 de la proposition de loi, ce fonds spécial « soutient toute initiative visant à la sensibilisation des populations aux effets de la prostitution sur la santé et à la réduction des risques sanitaires, à la prévention de l'entrée dans la

(46) Cf Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le renforcement de la lutte contre le système prostitutionnel, 17 sept. 2013, p. 68 et suiv.

(47) Avis CNCDH, n° 31.

(48) Art. 3 II 1° de la proposition de loi.

(49) Art. 6 de la proposition de loi ; Le 8 juill. 2014, la commission spéciale du Sénat a porté à un an l'autorisation provisoire.

(50) Recommandation n° 12 de la CNCDH.

(51) Avis CNCDH, n° 32.

(52) Art. 4 de la proposition de loi.

prostitution et à l'insertion des personnes prostituées ».

La CNCDH soutient également la création d'un document national de référence sur la santé et la prévention des risques. Le législateur a tenu à compléter le Code de la santé publique en ajoutant un article général et essentiel en matière sanitaire : « Art. L. 3121-6. – La politique de réduction des risques en direction des personnes prostituées relève de l'État. Cette politique consiste à prévenir les infections sexuellement transmissibles et les dommages sanitaires, sociaux et psychologiques liés à l'activité prostitutionnelle » (53).

Cependant, ces nouveautés paraissent insuffisantes aux yeux de la CNCDH. En effet, dans tous rapports évoqués et lors des auditions effectuées par la commission, il a été démontré que, si l'accès aux soins et aux droits sociaux est possible en théorie, il est très difficile en pratique (54). Les personnes prostituées peuvent théoriquement s'affilier à un régime de sécurité sociale et accéder ainsi à la couverture maladie et à l'assurance retraite. Cependant, en réalité, ces possibilités sont limitées dans la mesure où la prostitution ne constitue pas une activité professionnelle reconnue, conformément à la position abolitionniste de la France. Du fait donc de leur situation juridique précaire, ces personnes sont, pour la plupart d'entre elles, très éloignées des dispositifs de prise en charge. La proposition de loi dévoile sur ce sujet une faille importante. La CNCDH regrette qu'elle ne « *contienne pas plus de dispositions garantissant aux personnes prostituées des droits identiques à ceux du reste de la population. Pour répondre à l'ensemble de leurs besoins,, il convient de garantir, sur du territoire, et notamment aux populations difficilement accessibles ou isolées, une offre de services adaptés comprenant : counselling, fourniture de matériel de prévention, accès effectif au dépistage, au traitement post-exposition (TPE), à la prise en charge des infections sexuellement transmissible (IST), aux soins de santé primaires, aux services de santé sexuelle, à la réduction des risques, à l'accompagnement social, à l'interprétariat et la médiation culturelle* » (55).

La CNCDH regrette également que le législateur ait oublié le cas des personnes transgenres. Du fait de leur

stigmatisation et des discriminations dont elles sont victimes, ces personnes éprouvent des difficultés pour s'insérer socialement et recourent souvent à la prostitution. La CNCDH rappelle donc son avis du 27 juin 2013 (56) et « *renouvelle sa demande de démedicalisation et de déjudiciarisation partielle de la procédure de changement de sexe à l'état civil, de nature à l'alléger, l'accélérer, et à favoriser ainsi leur sortie de la précarité et leur intégration sociale* » (57).

De même, les personnes handicapées sont les autres oubliés de la proposition de loi. La CNCDH attire l'attention du gouvernement sur la question de leur vie affective et sexuelle trop bafouée et niée (58).

La CNCDH achève son avis sur une touche positive. Elle tenait à souligner l'importance des mesures d'éducation et de prévention en matière de sexualité, de santé sexuelle, de représentations du corps. Elle salue donc la disposition de l'article 15 bis de la proposition de loi, laquelle insère dans la section du Code de l'éducation relative à l'éducation à la santé et à la sexualité, la lutte contre « la marchandisation du corps » (59) parmi les sujets devant faire l'objet d'une information pendant la scolarité.

Si la CNCDH a constaté des avancées notables en matière sanitaire, elle a également tiré la sonnette d'alarme. L'accès aux droits est renforcé, mais encore très insuffisant. En outre, la pénalisation des clients risque d'avoir des répercussions désastreuses en matière de santé. Il ne sert à rien de supprimer le délit de racolage, si l'achat de service sexuel est sanctionné. Procédant à une analyse empirique et juridique, la commission a mis en avant les incohérences de cette proposition de loi. Trop empreinte d'une idéologie moralisatrice, les dispositions de cette proposition de loi vont se heurter, si elles restent en l'état, à une mise en œuvre délicate et à des conséquences certainement contre-productives. Cependant, même si la proposition n'est pas encore inscrite à l'ordre du jour du Sénat, sa Commission spéciale vient de voter la suppression de l'incrimination d'achat d'un acte sexuel. L'espoir est donc permis... ■

(53) Art. 14 ter de la proposition de loi.

(54) Cf notamment, le Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la situation sanitaire et sociale des personnes prostituées, enregistré à la Présidence du Sénat le 8 octobre 2013, p. 46 et suiv.

(55) Avis CNCDH n° 37 et recommandation n° 14.

(56) Avis sur l'identité de genre et sur le changement de la mention de sexe à l'état civil, JORF n° 0176 du 31 juill. 2013.

(57) Avis CNCDH n° 39.

(58) Avis CNCDH n° 40.

(59) Ces termes, retenus dans la première mouture, ont été remplacés par : une information et une éducation à la sexualité « égalitaire, à l'estime de soi et de l'autre et au respect du corps », mots ajoutés à l'art. L. 321-16 du Code de l'éducation.