La Commission nationale consultative des droits de l'homme critique sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel

Prostitution (CNCDH)

Elsa Bourdier

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/844>

DOI : 10.4000/revdh.844

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Elsa Bourdier, « La Commission nationale consultative des droits de l'homme critique sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 19 juin 2014, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/844> ; DOI : 10.4000/revdh.844

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.

Tous droits réservés

La Commission nationale consultative des droits de l'homme critique sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel

Prostitution (CNCDH)

Elsa Bourdier

- 1 C'est dans le cadre de sa mission de protection des libertés et des droits fondamentaux que la CNCDH s'est auto-saisie de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel. Elle s'était déjà emparée de la question en 2009 dans un avis et en 2010 dans son rapport sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France. La proposition de loi, qui a reçu le soutien du Gouvernement, est arrivée en première lecture dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale le 29 novembre 2013. Après des débats parlementaires houleux, elle a été adoptée le 4 décembre 2013. La proposition de loi, comme il est rappelé dans les motifs, se positionne dans le sens de la résolution adoptée par la France en 2011 qui se déclare comme un pays abolitionniste (Assemblée nationale, Résolution n° 3522 réaffirmant la position abolitionniste de la France en matière de prostitution, adoptée par l'Assemblée nationale le 6 décembre 2011). En ce sens, cette proposition de loi se situe dans la continuité d'une lutte contre l'exploitation et la traite des êtres humains.
- 2 En l'état, le droit français ne condamne pas la prostitution libre. Seule la prostitution exercée sous contrainte est pénalement condamnable pour l'auteur de la contrainte.
- 3 La CNCDH « *entend par cet avis, contribuer [...] à éclairer le débat et à l'apaiser* ». Elle rappelle, en citant le rapport d'information du Sénat, que la prostitution est un sujet qui soulève les controverses et les passions, et souligne le fait qu'entre lutte contre la violence faite aux femmes et libre disposition de son corps, les opinions divergent. La proposition de loi arrivera sur les bancs du Sénat vraisemblablement avant l'été, les auditions de la

commission sénatoriale étant terminées. La CNCDH, dans son avis, se penche sur les deux volets de la proposition de loi : le volet répressif et le volet social.

- 4 Au regard de la complexité du sujet, la Commission introduit ses propos en rappelant les trois principaux courants de pensée concernant la prostitution. 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 : client, personne prostituée, proxénète, il a pour objectif l'éradication de la prostitution » ; le réglementarisme « repose sur l'existence d'une réglementation légale et administrative de la prostitution », et l'abolitionnisme, quant à lui, « vise originellement l'abolition du régime réglementariste, il s'agit de supprimer toute forme d'intervention de la puissance publique encadrant l'exercice de la prostitution ».
- 5 Dans son discours la députée Maud Olivier, rapporteure de la commission spéciale pour l'examen de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, s'est exprimée ainsi : *« Ce jour est important pour toutes les femmes, et pour notre société. Débattre de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel la semaine du 25 novembre, journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes, n'a rien d'un hasard. La prostitution, en soi, est la première de ces violences. Dans une société où le corps des femmes peut constituer une marchandise, être vendu, loué, approprié par autrui, l'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas possible »*. Ces propos introductifs lors du débat parlementaire montrent bien les enjeux de la controverse et la vision défendue : la prostitution est une violence contre les femmes, la combattre est un enjeu pour l'égalité entre les hommes et les femmes.
- 6 Cette proposition de loi a impliqué un certain nombre d'acteurs : associations de défense des prostituées, syndicats, mais aussi médias. Différentes interventions, dont le « Touche pas à ma pute » et le manifeste des 343 salauds publié par le magazine *Causeur*, ont envahi la sphère publique.
- 7 Les dispositions qui ont fait grand bruit lors des débats à l'Assemblée nationale sont essentiellement les articles 6 et 16 de la proposition de loi. L'article 6 concerne l'admission au séjour des étrangers victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme. Il autorise l'obtention d'une autorisation provisoire de séjour de 6 mois renouvelables pour toute personne étrangère sur le sol français qui souhaiterait intégrer le parcours de sortie de la prostitution. L'article 16 concerne la création d'une infraction de recours à la prostitution punie de la peine d'amende prévue pour les contraventions de cinquième classe.
- 8 La CNCDH resitue cette proposition de loi dans l'approche abolitionniste que la France a adoptée. Néanmoins, même au sein de la Commission, le terme abolitionniste a suscité de vifs désaccords. L'approbation de cet avis par 20 voix sur 40 dont 4 abstentions en témoigne. Cet avis est donc loin d'être unanime. La faible majorité avec laquelle l'avis a été adopté est révélatrice des difficultés que soulève l'encadrement de la prostitution par le droit. Ce vote est d'autant plus intéressant si on le compare à celui de l'avis de 2009 sur la traite et l'exploitation des être humains qui, lui, avait été adopté par l'assemblée plénière de la CNCDH à l'unanimité. Mais la très faible majorité qui soutient cet avis ne doit pas occulter l'apport essentiel de l'intervention de la CNCDH : la mise en évidence des dangers que recèle la proposition de loi au regard de la protection des libertés et des droits fondamentaux.
- 9 Entre saluts et regrets, la Commission reconnaît des avancées dans la lutte contre la traite des êtres humains et l'accompagnement des victimes (2°) mais reste néanmoins

extrêmement sévère sur le dispositif mis en place, qui devient source de discrimination et d'insécurité pour les personnes en situation de prostitution (1°).

1°/- Une proposition de loi critiquée dans son approche et ses orientations

- 10 Dans son rapport la CNCDH organise ses analyses en deux volets, à savoir le volet pénal et le volet social. De très vives critiques sont émises à l'encontre de plusieurs dispositions de la proposition de loi. La Commission se prononce contre la pénalisation de l'achat d'actes sexuels (A) et elle critique également très sévèrement le dispositif proposé du parcours de sortie de prostitution, source de discrimination à ses yeux (B).

A – Une approche homogène de la prostitution et la pénalisation de l'achat de l'acte sexuel : une vision inadaptée pour une mesure inappropriée

- 11 La proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel s'inscrit dans la vision traditionnelle française de la prostitution, laquelle est définie comme une violence faite aux femmes. L'approche de la prostitution s'inscrit donc uniquement dans un combat pour l'égalité entre les hommes et les femmes. La Commission regrette fortement cette vision homogène de la prostitution. Elle considère qu'envisager la prostitution à travers le seul prisme des violences faites aux femmes, empêche une prise en compte globale du phénomène en tant que tel et, plus encore, sa prise en compte globale par le droit. La Commission recommande une approche du phénomène prostitutionnel plus hétérogène et donc plus complexe et complète. Elle relève dans son avis que la prostitution peut être très diverse : « *traditionnelle, de rue, indoor, masculine ou transgenre, régulière ou occasionnelle* », ce constat la pousse à préciser qu'il n'existe donc pas « *d'état de prostitution* », mais une « *situation de prostitution* ». A ce titre, la Commission recommande le fait de parler de personnes en situation de prostitution et non de prostitution.
- 12 La Commission regrette que la justification de cette proposition de loi soit faite au nom du respect de la dignité humaine et de la lutte contre les violences faites aux femmes. Cet angle d'approche de la prostitution ne peut que conduire à une exclusion de toutes les autres situations, c'est-à-dire de toutes les autres personnes en situation de prostitution. De plus, le concept de dignité reste toujours rempli d'ambivalences comme l'avait souligné le rapport Veil en 2008 (spéc. pp. 92-95), la Commission ne considère pas qu'il soit opportun pour le législateur de fonder sa lutte contre la prostitution sur ce principe. La Commission rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme considère qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre dignité et prostitution, si elle n'est pas exercée sous contrainte (Cour EDH, 2^e Sect. 11 septembre 1997, Tremblay c. France, Req. n° 37194/02).
- 13 En partant d'une approche que la Commission qualifie d'inadaptée, il est logique que la CNCDH condamne la pénalisation d'achat d'actes sexuels ; celle-ci s'oppose à la pénalisation du client. Il paraît contre productif voire même dangereux de pénaliser le client, le raisonnement défendu par les députés considérant que si la demande disparaît, l'offre disparaîtra avec, ne convainc pas. Au contraire, la Commission relève que cette pénalisation du client entraînerait une plus grande précarisation des personnes en situation de prostitution. Les personnes en situation de prostitution seront les premières

victimes de cette pénalisation. La Commission relève que la responsabilisation du client est une intention louable, mais en pénalisant l'achat d'actes sexuels, c'est la prostitution qui reste perçue comme illicite ; il s'agit avant tout de la personne en situation de prostitution qui est pénalisée.

- 14 La Commission doute que l'ajout d'un nouvel outil répressif soit la priorité, ni même souhaitable au regard de l'arsenal déjà existant pour condamner les différentes formes de violence contre les personnes en situation de prostitution. Enfin il est relevé que dans le cas de l'interdiction du recours à la prostitution d'un mineur, le nombre de condamnations est très faible, *« la CNCDH estime que la politique pénale doit mettre au cœur de ses priorités la poursuite des clients des mineurs »*.
- 15 La proposition de loi souhaite aussi renforcer la lutte contre la traite des êtres humains et contre le proxénétisme. A ce propos, la Commission relève un risque de conflit de qualification entre les deux ; de plus elle soulève que l'élargissement de l'élément moral de l'infraction est imprécis concernant le projet de traite, *« ce qui pose problème au regard du principe constitutionnel de la légalité criminelle »*.
- 16 Le second volet de la proposition de loi soulève aussi certaines critiques.

B – Le parcours de sortie de prostitution, condition pour l'obtention des droits sociaux : une discrimination dénoncée

- 17 La Commission relève dans son avis que le parcours de sortie de prostitution porte très mal son nom. En vertu d'une démarche active et libérale, la personne doit être au centre du processus dans les choix et les actes. La Commission propose donc de ré-intituler le parcours de sortie de prostitution en *« projet d'insertion sociale et professionnelle »*. La personne concernée serait d'avantage mise en avant et une plus grande autonomie serait un moyen souhaitable dans les choix concernant son insertion. Ce parcours conduirait à une meilleure protection et un accompagnement des victimes sur le long terme.
- 18 Concernant le contenu de ce *« parcours de sortie de la prostitution »*, la CNCDH relève les discriminations suivantes : toutes les formes d'aides et de prises en charge prévues dans ce dispositif sont conditionnées à l'arrêt de la prostitution : *« la proposition de loi subordonne l'octroi des droits sociaux, notamment en matière d'hébergement, de santé, de ressource, à la sortie de la prostitution et à la signature d'une convention tripartite avec l'administration et une association »*. Toujours quant à la conditionnalité de l'accès aux droits, l'autorisation provisoire de séjour prévue pour les personnes étrangères souhaitant sortir de la prostitution est également soumise à l'arrêt de la prostitution. La Commission conclut que ce dispositif serait contraire à l'égal accès aux droits et source de discrimination entre les victimes de prostitutions et les victimes d'autres formes d'exploitation comme par exemple les victimes du travail forcé. En effet, ne percevoir la traite des êtres humains qu'à travers la prostitution entraînerait des discriminations entre les victimes, celles de la prostitution et les autres : *« il conviendrait d'étendre les mesures de protection et de prise en charge à l'ensemble des victimes de traite et d'exploitation, quelle que soit la forme que prend l'exploitation »*.
- 19 Concernant l'autorisation provisoire de séjour, la Commission regrette l'absence de délivrance de plein droit d'un titre de séjour. Si la dénonciation des exploiteurs n'est plus une condition d'octroi du titre, le pouvoir discrétionnaire de l'administration, lui, est toujours source de dangers.

- 20 Enfin, la Commission relève que le droit d'asile est passé sous silence dans cette proposition de loi. Elle rappelle donc « *que l'accès à la procédure d'asile est un véritable parcours du combattant pour une victime de la traite et d'exploitation* » (voir en ce sens les propositions du Haut Conseil à l'Égalité).
- 21 Si l'avis de la Commission est sur l'ensemble assez négatif et source de regrets, elle relève des éléments et des intentions qui ont le mérite d'être salués.

*

2°/- Des avancées néanmoins saluées et appuyées par la Commission

- 22 La CNCDH se félicite notamment de nouveautés en matière d'infractions et d'accompagnement des victimes de la traite et de l'exploitation (A). Par ailleurs, les nombreuses recommandations de la Commission pourront peut-être être intégrées dans les débats qui vont avoir lieu au Sénat (B).

A – Satisfecit en matières pénale et sociale

- 23 Certaines dispositions de la proposition de loi sont néanmoins relevées par la Commission comme étant de véritables avancées, tant sur le volet pénal que social.
- 24 Concernant le volet pénal, la Commission « *se félicite de l'abrogation du délit de racolage public qu'il soit passif ou actif* ». L'article 13 de la proposition de loi concerne en effet la transposition de la directive européenne du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et l'abrogation en conséquence de l'article 225-10-1 du code pénal relatif au délit de racolage. La loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure condamnait le racolage actif et passif. Cette loi portait surtout l'objectif de faire disparaître la prostitution, de la rendre invisible. Tous les acteurs associatifs s'accordent à dire que cette loi a engendré une très grande précarisation des personnes en situation de prostitution. En voulant rendre invisible cette activité, cette loi « *a surtout placé les personnes prostituées dans une plus grande vulnérabilité* ». Ce phénomène de clandestinité a aussi entraîné une dégradation sanitaire considérable chez les personnes prostituées et a gravement entamé leur protection contre une violence endémique.
- 25 Concernant l'accompagnement des victimes de la traite et de l'exploitation : « *la CNCDH salue la volonté du législateur de vouloir 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 Commission liste ainsi les avancées suivantes : l'inclusion des infractions de traite et de proxénétisme dans la liste des incriminations ouvrant le droit à indemnisation par la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions, l'insertion de dispositions relatives à l'anonymat, l'hébergement, la possibilité d'utiliser une identité d'emprunt visant à mieux protéger les victimes pendant la durée des procédures judiciaires. Enfin la Commission salue la création d'une nouvelle instance chargée « *de coordonner l'action en faveur des victimes de la prostitution et de la traite* ». La volonté de créer un fonds spécial afin de contribuer au financement des différents dispositifs est relevé, même si la Commission pose la question délicate de l'alimentation de ce fameux fonds.

- 26 Enfin, les articles 15 et 15 bis de la proposition de loi sont tout à fait importants. Ces articles concernent la prévention des pratiques prostitutionnelles et du recours à la prostitution. Il est prévu d'inscrire la lutte contre la marchandisation des corps parmi les thématiques relevant de l'éducation à la sexualité et en parallèle d'améliorer l'information et l'éducation à la sexualité.

B – Pour une politique plus globale et respectueuse des droits de l'homme (ou de la femme ?)

- 27 La première annexe de l'avis de la CNCDH synthétise les principales recommandations de l'institution. La Commission invite à une meilleure prise en compte de la « *complexité et diversité des situations de prostitution afin d'y apporter les réponses les plus adéquates* ». Il s'agit selon elle de « *faire du caractère sexuel une circonstance aggravante de l'exploitation et de la traite* ». Le législateur est aussi invité à se pencher sur le problème de la lutte contre la traite et l'exploitation sur internet « *sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression et communication* ». En effet, le législateur a écarté une disposition de la proposition de loi concernant les moyens de luttres contre la traite sur internet et ce, à la suite d'un avis du Conseil national du numérique qui relevait une atteinte à la liberté d'expression.
- 28 Dans les débats parlementaires, l'idée très présente était de supprimer la stigmatisation des prostituées, et de faire glisser la responsabilité pénale de la personne prostituée sur le client dans le but de lutter contre la précarisation des personnes prostituées. L'abrogation du délit de racolage a pour objectif de ne plus incriminer la personne prostituée. Mais il semble finalement qu'avec la pénalisation du client, l'approche reste la même : prohiber toutes formes de prostitution. La responsabilisation du client est importante pour la Commission. Mais, dans les faits, cette mesure conduirait au même système de marginalisation de l'activité prostitutionnelle.
- 29 La proposition de loi n'est pas encore inscrite à l'ordre du jour du Sénat. La Commission sénatoriale a terminé ses auditions et adopté le rapport d'information le 5 juin dernier. La CNCDH entend par son avis protéger les libertés et les droits fondamentaux de tous. Le « tous » reste alors en question. En effet au nom de la neutralité et de l'universalité de la norme (v. sur le sujet HENNETTE-VAUCHEZ S., MOSCHEL M., ROMAN D. (dir.), *Ce que le genre fait au droit*, A Droit ouvert, Dalloz, octobre 2013, 269 p., en particulier le chapitre 1 sur les questions d'épistémologie), le texte débattu à l'Assemblée ne porte en aucune façon sur les hommes ou sur les femmes, la loi vise la lutte contre le système prostitutionnel et la protection des victimes (entendues sans distinction entre elles). Dans une perspective de genre, l'étude des débats parlementaires relatifs à cette proposition de loi est particulièrement pertinente. On peut y déceler « ce que le genre fait au droit » au sens où la prostitution touche majoritairement les femmes et pose donc un problème de rapports entre hommes et femmes ; mais aussi plus largement dans la mesure où il s'agit ici de sexualité. On notera à titre d'illustration les mots qui émaillent les débats : « *société patriarcale* », « *corps des femmes* », « *désir masculin* »..., autant de termes qui signalent des thèmes genrés, des stéréotypes de genre, mais aussi des discriminations sur le fondement du sexe ou de la sexualité.
- 30 Si la CNCDH regrette la vision restrictive de la prostitution sous le seul angle de la lutte contre les violences faites aux femmes, elle ne semble pas aller tellement plus loin dans ses recommandations. En effet, la proposition de loi n'a été pensée que pour les femmes

victimes de la violence des hommes conformément à la conception traditionnelle de la lutte pour les droits des femmes. Pour autant, le débat révèle que les choses ne sont pas si simples. Plus largement, on s'aperçoit que la prise en compte du genre par le droit n'est pas nécessairement la source d'une meilleure protection, mais peut au contraire renforcer une stigmatisation et, partant, générer une protection à plusieurs vitesses selon les personnes visées.

*

- 31 **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), 22 mai 2014, Avis sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel – Communiqué de presse**

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

RÉSUMÉS

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), en tant qu'autorité administrative indépendante chargée de la protection des libertés et des droits fondamentaux, s'est auto-saisie de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel. Alors que la proposition, adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale, va bientôt arriver sur les bancs du Sénat, l'avis de la CNCDH rendu public le 22 mai 2014 semble prendre ses distances avec le contenu de cette proposition de loi.

AUTEUR

ELSA BOURDIER

Etudiante du Master 2 "Droit de l'Homme" de l'Université de Paris Ouest Nanterre La Défense