

Commission nationale consultative des droits de l'homme

Avis sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel

NOR : CDHX1412845V

(Assemblée plénière - 22 mai 2014)

1. Le 4 décembre 2013, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture une *proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel* (1). Ce texte, qui a reçu le soutien du Gouvernement, se présente comme l'aboutissement d'un travail approfondi sur la question de la prostitution mené notamment par la mission d'information sur la prostitution en France. Cette mission, constituée au sein de la commission des lois de l'Assemblée nationale, a rendu en avril 2011 un rapport intitulé « *Prostitution : l'exigence de responsabilité. Pour en finir avec le plus vieux métier du monde* » (2). Ces travaux ont conduit à l'adoption par l'Assemblée, à l'unanimité, le 6 décembre 2011 d'une *résolution réaffirmant la position abolitionniste de la France en matière de prostitution* (3). A la suite de cette résolution, deux rapports parlementaires reposant sur des logiques distinctes ont été adoptés à l'automne 2013, l'un rédigé par la délégation aux droits des femmes de cette même Assemblée sur « *le renforcement de la lutte contre le système prostitutionnel* » (4) ; l'autre émanant du Sénat sur « *la situation sanitaire et sociale des personnes prostituées : inverser le regard* » (5). Ainsi qu'il ressort de son intitulé et de son exposé des motifs, la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, qui devrait être débattue au Sénat avant l'été, s'inscrit dans la ligne du premier de ces deux rapports, à savoir la lutte contre la prostitution ; une prostitution appréhendée en tant qu'élément d'un système dans lequel elle se trouve intrinsèquement liée à la traite et à l'exploitation des êtres humains.

2. Au regard de la mission qui lui est impartie de protection des libertés et droits fondamentaux, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) a jugé nécessaire de s'autosaisir de cette proposition de loi qui s'attache à combattre la traite et l'exploitation des êtres humains, car elles sont à l'origine de violations des droits de l'homme parmi les plus graves. Soucieuse de la lutte contre ce fléau, la CNCDDH – qui a déjà, à l'issue d'une importante étude menée en 2009 sur ce sujet, rédigé un avis riche de 94 recommandations (6) – se félicite d'un certain nombre d'avancées de la proposition de loi, relatives notamment à la prévention et à la lutte contre la traite et l'exploitation ainsi qu'à la prise en charge des victimes. Elle regrette toutefois que certaines de ces avancées demeurent limitées et recommande, au terme d'une longue réflexion enrichie par les auditions de très nombreux acteurs de terrain, l'abandon de certaines dispositions. Elle entend aussi contribuer, par son avis, à éclairer le débat et à l'apaiser, car comme l'a relevé le Sénat dans son rapport précité, « *peu de sujets soulèvent autant de controverses et de passions que celui de la prostitution. Chacun semble en avoir une idée précise, soit pour la condamner comme une violence faite aux femmes, soit pour la défendre comme la traduction de la libre disposition du corps humain. Parce qu'elle renvoie à deux sujets tabous entre tous que sont la sexualité et l'argent, la prostitution suscite à la fois des réactions de rejet et de fascination qui semblent empêcher toute construction d'un discours apaisé susceptible d'être partagé par le plus grand nombre* » (7).

3. L'exposé des motifs de la proposition de loi inscrit le texte dans une approche abolitionniste de la prostitution, mais les auditions réalisées par la CNCDDH ont montré que le mouvement abolitionniste est loin d'être unifié, et qu'en son sein les approches peuvent être très divergentes (8). Il convient donc d'être prudent dans l'usage des termes. C'est pourquoi la CNCDDH estime utile de préciser le sens attribué à la doctrine abolitionniste par rapport aux doctrines prohibitionniste et réglementariste :

- 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 ;
- le réglementarisme repose sur l'existence d'une réglementation légale et/ou administrative de la prostitution. L'exercice de cette activité est soumise à un certain nombre de conditions dont le respect est contrôlé par les pouvoirs publics (obligation d'inscription sur un fichier sanitaire et social, examens sanitaires réguliers, exercice limité à des lieux déterminés, etc.) (9) ;
- l'abolitionnisme 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* » (10) (11). La CNCDDH 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 (12).

Au terme de ces définitions, elles-mêmes sujettes à débats au sein de la CNCDH, la proposition de loi, qui introduit des mesures répressives (interdiction de l'achat d'un acte sexuel, pénalisation des clients de personnes prostituées) et vise la suppression de la prostitution, paraît s'inscrire dans une logique plus prohibitionniste qu'abolitionniste.

4. La CNCDH a examiné la proposition de loi en s'attachant à prendre en compte la complexité et la diversité des phénomènes prostitutionnels, d'exploitation et de traite. S'il lui apparaît que le recours à la répression doit être limité à l'exploitation de la prostitution d'autrui et à la traite à cette fin ainsi qu'à la prostitution des mineurs et des personnes vulnérables, elle se félicite en revanche du volet social de la proposition de loi, qui tend à assurer à toute personne prostituée l'accompagnement adéquat garantissant à chacun la jouissance des droits reconnus à tous. Elle entend dès lors distinguer le volet répressif de la proposition de loi (I) de son volet social (II).

I. – Volet répressif

5. En France, la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains est souvent principalement considérée sous l'angle de la prostitution et des violences faites aux femmes. La proposition de loi ne déroge pas à cette approche. Elle s'inscrit dans le cadre de la lutte contre les violences faites aux femmes et, plus largement, de la promotion de l'égalité entre hommes et femmes. Mêlant les questions de traite des êtres humains en général, d'exploitation de la prostitution et de celle-ci en tant que telle, elle considère la prostitution comme un phénomène homogène. Elle se fonde par ailleurs sur le présupposé que toute forme de prostitution porte atteinte à la dignité humaine et constitue une violence faite aux femmes et aux personnes démunies ainsi qu'une exploitation des plus faibles (13).

6. Pourtant, le phénomène prostitutionnel est hétérogène et de surcroît particulièrement difficile à appréhender. Il couvre un ensemble large de pratiques sociales, dont on ne connaît ni l'étendue, ni les limites exactes, ni la diversité. La prostitution peut être « traditionnelle », de rue ou *indoor*, féminine, masculine ou transgenre, régulière ou occasionnelle, etc. Cette hétérogénéité témoigne du fait qu'il n'y a pas « d'état de prostitution », mais des « situations de prostitution ». Il convient donc de parler de personnes prostituées et non de prostitution. Par ailleurs, « l'examen de la diversité des situations de prostitution fait apparaître des degrés très variables dans la contrainte ou au contraire dans la liberté » (14). Cette gradation entre contrainte et liberté ne peut être ignorée car elle se traduit de façon concrète en termes de pratiques, de risques sanitaires, de violences, et de vulnérabilité. Elle exclut donc que l'on parle de « système prostitutionnel » pour désigner de manière globale la situation des personnes prostituées. En revanche, il existe bien un système, mais c'est un système d'exploitation et de traite à cette fin, qui touche l'ensemble des activités humaines et qui est le fait d'individus ou de groupes organisés, y compris des réseaux mafieux très puissants, à l'échelle nationale ou internationale. La CNCDH entend à cet égard rappeler que l'exploitation et la traite ne sont pas le propre de l'exercice de la prostitution et touchent tous les secteurs d'activité (15).

7. La CNCDH estime, en s'appuyant notamment sur les rapports du Sénat et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) (16), que le texte législatif doit prendre en compte cette complexité et cette diversité des situations de prostitution afin d'y apporter les réponses les plus adéquates. Une telle approche conduit à distinguer, d'une part, la prostitution en tant que telle (activité légale en France, sous réserve du respect de l'ordre public et de l'exception du recours à la prostitution des mineurs et des personnes vulnérables) et, d'autre part, l'exploitation de la prostitution d'autrui ainsi que la traite à cette fin, activités lourdement pénalisées aussi bien au niveau national qu'international. Aussi convient-il d'examiner successivement les dispositions de la proposition de loi relatives à la répression pénale de la traite et de l'exploitation (A), et celles relatives à la répression pénale de la prostitution (B).

A. – La répression pénale de la traite et de l'exploitation

8. La CNCDH salue 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. Face à l'expansion des réseaux de traite, d'exploitation et de proxénétisme sur internet, la proposition de loi se propose de renforcer les moyens de lutte contre ces phénomènes sur internet. L'article 1^{er}, alinéa 1, tend ainsi à impliquer plus fortement les acteurs de l'internet, et notamment les hébergeurs de sites et les fournisseurs d'accès à internet dans cette lutte. Ils doivent désormais mettre en place un dispositif permettant à toute personne de porter à leur connaissance les infractions liées à la traite d'êtres humains ainsi qu'au proxénétisme sur internet, informer promptement les autorités publiques compétentes et rendre publics les moyens qu'ils consacrent à la lutte contre ces activités illicites (17). L'alinéa 2 de l'article 1^{er} prévoyait en plus que des sites internet hébergés à l'étranger, contrevenant à la loi française contre le proxénétisme et la traite des êtres humains, puissent être bloqués par les fournisseurs d'accès à internet, sur demande de l'autorité judiciaire. Le Conseil national du numérique (CNN) a toutefois estimé que cette disposition portait « atteinte à la liberté d'expression et de communication » et qu'en outre l'institution d'un dispositif de filtrage des adresses électroniques par l'autorité administrative constituait « une mesure dont l'adoption se révélerait contre-productive, sans même répondre aux objectifs fixés par la proposition de loi ». Suivant l'avis du CNN, le Gouvernement et le législateur ont écarté cette disposition. Si la CNCDH comprend les difficultés relevées par le CNN, elle invite néanmoins le législateur à réfléchir à la mise en œuvre d'un nouveau dispositif qui, sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression et de communication, permettrait de signaler, de bloquer l'accès et de rechercher les auteurs de contenus illicites relatifs à la traite et à l'exploitation des êtres humains.

9. La CNCDH regrette par ailleurs que la proposition de loi n'aborde pas plus largement la question du cadre juridique de la traite et de l'exploitation, bien que la loi du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France ait déjà introduit de nouveaux éléments de définition des infractions de traite et d'exploitation et permis une mise en cohérence de la répression de l'exploitation et de la traite à cette fin.

10. Certes, cette loi renforce la lutte contre la traite des êtres humains, désormais définie comme « *le fait de recruter une personne, de la transporter, de la transférer, de l'héberger ou de l'accueillir* » à différentes fins d'exploitation et dans diverses circonstances (art. 225-4-1 du code pénal). Elle élargit en outre l'élément matériel de l'infraction (18) en ajoutant à la recherche du profit, qui était jusque-là la seule composante de la traite, des hypothèses nouvelles ne renvoyant pas à un comportement mercantile (contrainte, violences, abus d'autorité, abus de vulnérabilité, minorité...), qui auparavant étaient des circonstances aggravantes. Les objectifs d'exploitation poursuivis par l'auteur ont également été étendus par la nouvelle loi (19). Si le champ pénal a été ainsi considérablement élargi, une ambiguïté persiste néanmoins dans la définition de l'élément moral de l'infraction (20), en ce qui concerne l'objet de la connaissance du projet de traite ou d'exploitation par la personne qui exécute l'une des opérations énumérées dans la loi (21). Cette imprécision pose problème au regard de l'exigence de qualité de la loi découlant du principe constitutionnel de la légalité criminelle.

11. Par ailleurs, la CNCDH note que l'infraction de traite des êtres humains soulève un conflit de qualification avec celle de proxénétisme (22). Or même si les circulaires du ministère de la justice (23) rappellent qu'il convient, dans les cas de traite et d'exploitation, de poursuivre les individus concernés à la fois pour traite et pour proxénétisme, les auditions ont montré que les dispositions relatives au proxénétisme demeurent privilégiées car elles s'avèrent moins exigeantes en termes de preuve, entraînent des sanctions équivalentes et permettent de clore l'enquête plus rapidement, et donc de faire cesser plus vite l'infraction à l'encontre des victimes. Si la CNCDH peut comprendre le souci d'efficacité et de rapidité qui préside au choix des qualifications fondant les poursuites, elle estime toutefois qu'au regard de la gravité des comportements en cause il convient néanmoins, au nom du principe de la plus haute expression pénale, de choisir en priorité la qualification de traite.

12. La loi du 5 août 2013 identifie et précise ensuite la notion d'exploitation et les circonstances dans lesquelles elle s'inscrit. L'exploitation fait ainsi l'objet d'une définition, bâtie à partir de faits dont les finalités représentent des formes d'utilisation d'autrui sans son consentement, auxquels viennent s'ajouter la réduction en esclavage, la réduction en servitude, le travail forcé et le prélèvement d'organes. La loi a donc introduit une distinction plus claire entre le comportement (recruter, transporter...), le moyen employé qui a été élargi (menace, promesse de rémunération...) et le but poursuivi (exploiter une personne, c'est-à-dire en disposer afin de la contraindre à faire différentes choses). A cet égard, la CNCDH note que la loi, en privilégiant l'approche en termes de gradation retenue par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (24), donne une cohérence à la répression de l'exploitation, et définit celle-ci de manière claire et précise. Une hiérarchie est introduite entre les différentes formes d'exploitation, dont les trois degrés sont la réduction en esclavage, la servitude et le travail forcé (25).

13. La CNCDH note par ailleurs que la diversité des peines actuellement encourues par les auteurs de faits de traite ou d'exploitation ne permet de respecter ni le principe de légalité criminelle, ni celui d'égalité. En raison du recours à des « *infractions relais* » (26) exposant leurs auteurs à des peines s'élevant de deux mois d'emprisonnement à la réclusion criminelle à perpétuité, la peine encourue pour des faits de traite ou d'exploitation est particulièrement imprévisible. Elle peut en outre varier, alors même que des faits similaires ont été commis, en fonction de l'incrimination finalement retenue.

14. Par ailleurs, la gravité des faits de traite et d'exploitation exige que des enquêtes soient immédiatement et systématiquement ouvertes, sans dépendre de la déclaration ou de la dénonciation émanant d'une victime, en particulier lorsqu'elle est mineure. Des recommandations en ce sens doivent être adressées avec force aux parquets. De façon à harmoniser la répression de la traite et de l'exploitation sur l'ensemble du territoire, la CNCDH recommande donc de définir une politique pénale en la matière, en insistant sur son caractère prioritaire. Face à un phénomène complexe aux contours encore mal définis, la sensibilisation et la formation des policiers, gendarmes et magistrats est essentielle pour favoriser la mise en œuvre efficace des dispositions pénales internes.

15. De plus, afin de mesurer l'action des services de détection et de répression et de la justice à l'égard de la traite et de l'exploitation, mais aussi de leur permettre de s'adapter aux évolutions du phénomène, la CNCDH recommande de procéder chaque année :

- au recensement des faits constatés, poursuivis et condamnés, quelle que soit la forme de traite ou d'exploitation concernée, et selon la forme en cause ;
- au recueil des informations relatives au profil des auteurs (sexe, âge, nationalité, etc.) et aux méthodes employées par eux ;
- à l'analyse quantitative et qualitative de l'ensemble de ces données.

16. La CNCDH recommande en outre un renforcement de la lutte contre la traite et l'exploitation des mineurs. La proposition de loi reste silencieuse en la matière. Pourtant, une véritable attention au traitement des infractions commises à leur encontre s'impose ; la CNCDH rappelle à cet égard que la minorité des victimes n'est pas toujours retenue dans la qualification des infractions de proxénétisme (27). Les enquêtes doivent être approfondies, car les situations sont complexes et peuvent recouvrir plusieurs infractions. Un mineur victime de traite et d'exploitation, en particulier lorsqu'il s'agit d'exploitation et de recours à la prostitution, doit être

systématiquement considéré comme une victime et accompagné afin qu'il puisse être représenté tout au long de la procédure. Les infractions ne doivent pas être correctionnalisées lorsque des actes criminels ont été commis. Il convient de veiller à ce que les pratiques policières et judiciaires soient harmonisées sur l'ensemble du territoire. De manière plus générale, la CNCDH relève le constat fait par l'IGAS (28) du très faible investissement des pouvoirs publics dans cette lutte contre la prostitution et le proxénétisme des mineurs. La volonté politique doit donc être renforcée afin qu'il n'y ait pas de demi-mesure dans la prise en compte de ces mineurs. La formation des professionnels-enquêteurs, des travailleurs sociaux, des magistrats, des équipes médicales, et la sensibilisation du grand public sur la pénalisation des clients des mineurs victimes de prostitution, est urgente et nécessaire. Se pose également la question de la prise en charge de ces mineurs, qui doivent pouvoir bénéficier de structures adaptées et encadrées par des professionnels spécifiquement formés.

17. Enfin, la CNCDH rappelle que la lutte contre la traite et l'exploitation ne peut être réellement efficace que si le phénomène est appréhendé dans sa globalité. Or la proposition de loi, parce qu'elle assimile prostitution, exploitation de la prostitution et traite des êtres humains, appréhende la lutte contre la traite et l'exploitation sous le seul angle de la prostitution (en oubliant les autres formes d'exploitation, comme notamment le travail forcé). En 2001 déjà, la mission d'information sur les différentes formes d'esclavage moderne invitait à ne pas isoler la prostitution des autres formes d'esclavage (29). De même, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), dans son premier rapport de 2013 concernant la France (30), « rappelle l'importance de couvrir l'ensemble des différents types de traite, notamment aux fins d'exploitation par le travail (par exemple dans le cadre du travail saisonnier, du secteur de la construction ou du travail domestique) ». La CNCDH recommande donc, au nom de l'intelligibilité et de l'autorité du dispositif pénal de lutte contre la traite et l'exploitation, de lui conférer un caractère général plutôt que de créer un droit spécifique à l'exploitation de la prostitution et à la traite à cette fin. Elle invite le législateur à élargir le périmètre de la proposition de loi pour renforcer la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, sous toutes leurs formes. S'agissant des formes d'exploitation à caractère sexuel, elle renouvelle sa recommandation de faire du caractère sexuel une circonstance aggravante de l'exploitation et de la traite, en raison des préjudices physiques et moraux supplémentaires que cette forme d'exploitation peut entraîner. A cet égard, l'adoption par le conseil des ministres du 14 mai 2014 d'un *plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014-2016)*, qui pose les fondements d'une véritable politique publique de lutte contre la traite des êtres humains sous toutes les formes d'exploitation, doit être saluée. Ce plan prévoit une évaluation de cette politique publique et la rédaction d'un rapport public périodique par un rapporteur national indépendant, missions qui ont été confiées à la CNCDH. La CNCDH espère qu'elle pourra bénéficier de tous les moyens nécessaires à l'accomplissement de ces missions.

B. – *La répression pénale de la prostitution : la suppression du délit de racolage et l'incrimination de l'achat d'acte sexuel*

18. La CNCDH se félicite de l'abrogation du délit de racolage public, qu'il soit actif ou passif, qui plaçait les victimes de la traite et de l'exploitation dans le cadre ou par voie de prostitution dans une situation de délinquance. Menacées de poursuites, les victimes de traite ou d'exploitation de la prostitution subissent aujourd'hui encore un préjudice secondaire et se défient des services de détection et de répression qui pourraient leur venir en aide. Par ailleurs, le délit de racolage public passif, introduit par la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003, traduisait une volonté de lutter contre la visibilité de l'activité prostitutionnelle sur la voie publique. Cette évolution politique, couplée à des évolutions techniques (31), a sans doute contribué au développement d'autres formes de prostitution, qualifiées de *indoor*, moins visibles, mais qui placent les personnes prostituées dans une plus grande vulnérabilité. Comme l'ont révélé plusieurs associations auditionnées par la CNCDH, cette tendance à « l'invisibilité », ou à la moindre visibilité, 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.

19. Les articles 16 et 17 de la proposition de loi visent à interdire et à sanctionner l'achat d'un acte sexuel ; la CNCDH estime qu'ils posent problème à plus d'un titre. L'exigence de responsabilisation des clients de la prostitution et les fonctions expressive et pédagogique de la loi pénale sont des arguments qui peuvent être avancés en faveur de l'interdiction de l'achat d'un acte sexuel et de la pénalisation des clients des personnes prostituées (32). Cependant, la pénalisation du client aura nécessairement des répercussions sur la personne prostituée, puisque l'acte interdit requiert un partenaire exerçant la prostitution. Ainsi, même si c'est le client qui est pénalisé et non la personne qui se prostitue, ces dispositions tendent indirectement à considérer la prostitution comme une activité illicite.

20. La CNCDH s'interroge par ailleurs sur le choix du législateur de fonder sa lutte contre la prostitution sur l'atteinte au principe de dignité, sans prendre les précautions qu'imposerait sa lecture, et ce d'autant que les auditions qu'elle a réalisées montrent combien la question porte division. Elle rappelle à cet égard que les différents travaux du Conseil constitutionnel (33), du Conseil d'Etat (34) ou du comité chargé en 2009 de réfléchir à la réécriture du Préambule de la Constitution de 1958 (35) soulignent, au-delà du caractère éminent de ce principe, son ambivalence. De la façon la plus nette, le Conseil d'Etat fait ainsi état de « deux conceptions de la dignité qui peuvent potentiellement s'opposer ou se limiter mutuellement : celle de l'exigence morale collective de la sauvegarde de la dignité, le cas échéant, aux dépens du libre arbitre de la personne (qui trouve une traduction jurisprudentielle dans la décision Morsang-sur-Orge) et celle de la protection du

libre arbitre comme élément consubstantiel de la personne humaine » (36). De son côté, la Cour européenne des droits de l'homme 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 (37).

21. La proposition de loi appréhende également la question de la prostitution à travers le prisme de l'égalité entre les femmes et les hommes : parce qu'il s'agit d'un acte sexuel imposé par l'argent et la contrainte financière, la prostitution serait en soi une violence faite aux femmes et un obstacle à l'égalité. La CNCDH relève en premier lieu que la diversification des situations de prostitution (féminine, masculine et transgenre) rend difficile l'invocation du principe d'égalité. En second lieu, elle observe que la législation sur la traite et l'exploitation, la répression du recours à la prostitution de mineurs ou de personnes particulièrement vulnérables, la législation sur le viol... sont autant de moyens juridiques permettant déjà de sanctionner les formes de prostitution contraintes et la violence qui s'exerce alors.

22. La pertinence de la disposition visant à pénaliser le client semble de surcroît discutable tant elle risque d'être contre productive. En effet, la pénalisation des clients relèguerait en fait les personnes prostituées vers des lieux plus reculés et donc plus dangereux. Le pouvoir de « négociation » avec les clients et de choix du client serait diminué ; les acteurs médico-sociaux auraient plus de difficultés à accéder aux personnes. On risque également d'observer une plus grande défiance vis-à-vis des forces de l'ordre et donc un moindre réflexe d'y recourir en cas de violence subie, ce qui constituerait de fait un recul du droit. Cette bienveillance paradoxale induirait donc des stratégies de contournement qui ne seraient pas sans grave incidence sur la santé et les droits des personnes prostituées (38).

23. En vérité, plutôt que d'instituer un nouvel instrument répressif, mieux vaudrait s'interroger sur la rareté des poursuites et des condamnations dans les cas de recours à la prostitution d'un mineur. Il ressort en effet des auditions des associations par la CNCDH que l'infraction spéciale de recours à la prostitution de tout mineur par toute personne (quel que soit son âge) (39) n'est quasiment pas retenue par les juridictions et que le nombre de condamnations est anecdotique. Même en cas d'investigations relatives à des faits de proxénétisme sur mineurs, après de longues observations et l'identification de nombreux clients, seuls les proxénètes des adolescents victimes de prostitution sont poursuivis ; les clients ne le sont qu'exceptionnellement. Bien plus, les associations constatent que, dans la plupart des cas, lorsque les adolescents en situation de prostitution sont appréhendés par la police ou pris en charge par les services sociaux (ASE), ils sont souvent traités comme des délinquants par certains enquêteurs. Or, sans reconnaissance de leur situation de victime de prostitution, ces mineurs risquent de faire de la prostitution leur métier. La CNCDH estime que la politique pénale doit mettre au cœur de ses priorités la poursuite des clients des mineurs.

24. La pénalisation des clients, difficile à mettre en œuvre, risque de n'avoir d'impact que sur la prostitution visible, la prostitution de rue, et non sur les autres formes d'exploitation de la prostitution. Elle va sans doute contribuer à accentuer le développement d'autres formes de prostitution, dites prostitution « *indoor* ». Or cette prostitution « invisible » est plus mouvante, voire insaisissable. Dès lors, les victimes de ces formes d'exploitation étant moins accessibles aux associations et aux pouvoirs publics, se pose donc le problème de leur prise en charge et de leur accompagnement. De plus, dans une Europe aux législations hétérogènes, la pénalisation des clients risque de les repousser aux frontières (cf. ce qui se passe à la frontière franco-espagnole, à la Junquera, ou ce qui se passe dans les eaux territoriales danoises, entre la Suède et le Danemark).

25. On peut d'ailleurs s'interroger plus largement sur la cohérence du dispositif prévu : si l'objectif est d'inscrire la prostitution dans le champ des violences et des atteintes à la dignité de la personne, pourquoi la nouvelle infraction de recours à la prostitution n'est-elle considérée que comme un simple trouble mineur à l'ordre public, puni par une contravention de cinquième classe ? En outre, qu'en est-il de la symbolique de la loi pénale si, au-delà de l'incertitude pesant sur l'effectivité de sa mise en œuvre, l'interdit se voit discrédité par la faiblesse de la peine contraventionnelle qui l'accompagne ? Enfin, l'efficacité de la répression impliquera la mise en place de dispositifs de surveillance dont la nécessaire généralisation contredira évidemment les exigences d'une société libre.

II. – Volet social : l'accompagnement et l'accès aux droits

26. En préambule de ce chapitre consacré à la prise en charge des personnes prostituées, la CNCDH tient à rappeler qu'il est impossible en l'état actuel des données statistiques d'évaluer avec précision non seulement le nombre de personnes en situation de prostitution en France, mais aussi la proportion de celles d'entre elles qui sont victimes d'exploitation de la prostitution ou de traite à cette fin. En effet, les différents acteurs s'accordent pour déplorer l'absence quasi totale de données publiques sur les conditions d'exercice ainsi que sur la situation sanitaire et sociale des personnes prostituées (40).

27. La loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003 prévoyait dans son article 52 qu'un rapport soit transmis chaque année au Parlement sur le sujet. Celui-ci n'a, en pratique, été publié qu'une fois et, faute de pouvoir s'appuyer sur une expertise suffisamment étayée, n'a pu proposer qu'une analyse de portée très limitée. Une seule enquête récente, celle de l'IGAS, permet de disposer d'un aperçu relativement global de l'état de santé des personnes qui se prostituent (41). Or, dresser un constat partagé par l'ensemble des acteurs de la situation démographique, sanitaire et sociale des personnes prostituées constitue la première et indispensable étape à la mise en place de politiques intelligentes en la matière (42). A ce titre, la CNCDH regrette que la

proposition de loi ne contienne aucune disposition relative aux études quantitatives et qualitatives ou au développement des recherches universitaires permettant d'appréhender l'évolution de la prostitution et de l'exploitation sexuelle en France ainsi que de la traite à cette fin.

28. Si des constats peuvent être faits, ils ne peuvent être chiffrés précisément. Un élément fait toutefois consensus : la grande majorité des personnes en situation de prostitution se trouve particulièrement exposée à l'exploitation ou la traite, en particulier les migrants, lorsqu'ils sont en situation administrative précaire. Chacun s'accorde également pour dire que la prostitution dite « traditionnelle » est en déclin tandis que la prostitution organisée et gérée par des réseaux de traite s'est fortement développée, au point de constituer la forme largement majoritaire de prostitution aujourd'hui en France.

A. – *Accompagnement des personnes victimes de la traite et de l'exploitation*

29. 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. Un certain nombre de propositions qui constituent de réelles avancées doit être relevé (43). Il en est ainsi de :

- l'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), sous réserve pour les étrangers d'être en situation régulière (*infra* 36) (art. 706-3 du code de procédure pénale) ; mesure favorisant la juste réparation des préjudices qu'elles ont subis et constituant au-delà un tremplin important pour la réinsertion ;
- 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 ;
- la possibilité pour les personnes étrangères victimes d'exploitation de la prostitution d'obtenir un titre de séjour sans condition de dénonciation des exploitants ;
- la création d'une nouvelle instance chargée, au sein des conseils départementaux de prévention de la délinquance, « *d'organiser et de coordonner l'action en faveur des victimes de la prostitution et de la traite* ». Cette instance multipartite, placée sous l'autorité du préfet et du procureur, permettra notamment de rechercher et d'accueillir les personnes en danger d'exploitation de la prostitution, de fournir l'assistance dont elles peuvent avoir besoin et d'exercer toute action médico-sociale en faveur des personnes en situation de prostitution. La CNCDH espère que ce nouveau dispositif, de proximité, permettra un égal accès à l'assistance et aux droits sur l'ensemble du territoire, et recommande à cet égard d'évaluer auparavant le dispositif actuellement existant ;
- la mise en place d'un parcours d'accompagnement des personnes victimes de l'exploitation de la prostitution et de traite. Ce parcours devrait leur permettre de bénéficier d'un système de protection, d'hébergement et d'accompagnement social pour construire un projet de sortie de la prostitution et favoriser leur insertion socio-professionnelle.

30. Toutefois, la CNCDH tient à signaler que certaines mesures lui semblent problématiques au regard du respect des droits fondamentaux. En 2009, la CNCDH avait mis en exergue trois grands principes qui doivent présider à l'instauration de toute mesure de protection ou d'accompagnement des victimes :

- la non-discrimination ;
- le droit effectif à la justice ;
- le droit des victimes au rétablissement dans leurs droits économiques et sociaux.

31. En vertu du principe de non-discrimination, il ne devrait pas y avoir de différence de traitement entre les victimes de traite et d'exploitation et les victimes d'autres infractions. Or, on constate dans la proposition de loi que pour les victimes de l'exploitation de la prostitution, l'octroi de certains droits est conditionné à l'arrêt de la prostitution. Ainsi, l'article 3 de la proposition de loi prévoit l'abrogation de l'article 42 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (44), qui posait l'obligation générale de protection et d'assistance de l'Etat en faveur de toutes les victimes d'exploitation sans condition ; or cette assistance est désormais conditionnée par la sortie de la prostitution. A l'obligation de l'Etat d'assister et protéger, la proposition de loi substitue en effet l'obligation des « *victimes de prostitution* » de cesser la prostitution si elles veulent pouvoir bénéficier de cette assistance ou protection. De même, en matière de droit au séjour, le nouvel article L. 316-1-1 du CESEDA proposé prévoit une autorisation provisoire de séjour conditionnée à l'arrêt de la prostitution. Plus largement, la proposition de loi subordonne l'octroi de droits sociaux, notamment en matière d'hébergement, de santé, de ressources, à la sortie de la prostitution et à la signature d'une convention tripartite avec l'administration et avec une association. La CNCDH ne peut souscrire à de telles dispositions, qui sont contraires au principe d'égal accès aux droits. De plus, la mise en œuvre de ces dispositions paraît pour le moins aléatoire au regard des difficultés de tous ordres (économiques, sociales, professionnelles) que rencontrent les personnes qui souhaitent sortir de la prostitution. En toute hypothèse, pour leur offrir de réelles alternatives, un renforcement des moyens alloués à l'accompagnement est nécessaire. La CNCDH recommande la suppression de la 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. Il s'agit donc de proposer un « *projet d'insertion sociale et*

professionnelle », condition d'une réinsertion durable, plutôt qu'un « *parcours de sortie* ». Ce projet, qui mettrait en avant la dimension d'accompagnement individualisé, ferait de la personne accompagnée un acteur à part entière dans sa construction et sa mise en œuvre.

32. En outre, la proposition de loi reprend l'idée, déjà contenue dans le rapport de la délégation aux droits des femmes, d'un parcours de sortie dont pourra bénéficier la personne, dès lors qu'elle est prise en charge par une association agréée à cette fin. Sans remettre en cause le travail de grande qualité que peuvent fournir ces associations, la CNCDH s'inquiète de ce que seront les critères d'agrément pour des associations qui deviendront de fait le passage obligé pour les victimes de traite et d'exploitation de la prostitution qui sollicitent une aide. Cette configuration peut susciter une certaine méfiance des personnes victimes – qui de fait n'auront pas le choix d'une association – vis-à-vis de ces organisations qui auront un lien particulier avec les pouvoirs publics. Elle craint également qu'une telle disposition ne vienne assécher l'offre associative de prise en charge des personnes prostituées, alors même que les associations sont peu nombreuses et inégalement réparties sur le territoire.

33. Le principe de non-discrimination suppose également l'absence de discrimination entre les victimes d'exploitation et de traite entre elles, en fonction des formes d'exploitation (sexuelle, domestique, travail forcé...) ou de la situation des victimes (leur sexe, leur âge, leur nationalité, leur situation administrative régulière ou non, leur coopération ou non avec les autorités répressives, etc.). Or la proposition de loi ne prévoit de telles dispositions que pour les victimes de l'exploitation de la prostitution ou de la traite à cette fin. Les victimes d'autres formes d'exploitation ou de traite sont exclues des dispositifs. 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.

34. S'agissant du droit au séjour des victimes de traite et d'exploitation, la régularisation de leur séjour par la délivrance de plein droit d'un titre de séjour est une disposition indispensable. Elle permet, d'une part, de garantir leur accès à la justice et leur rétablissement dans leurs droits économiques et sociaux, d'autre part, et surtout, de prévenir la commission des mêmes faits à leur encontre. Si l'article 6 de la proposition de loi assouplit les conditions d'octroi d'un titre de séjour (non-dénonciation des exploiters), il ne remet pas en question le caractère discrétionnaire de la délivrance du titre de séjour, ni sa courte durée. Bien plus, il conditionne l'octroi du titre du séjour à l'arrêt de la prostitution. La CNCDH recommande donc à nouveau (45) de délivrer de plein droit à tout étranger, y compris les ressortissants communautaires soumis à un régime transitoire (46), à l'égard duquel des éléments concordants (récit circonstancié de la personne, suivi par une association spécialisée ou un syndicat, indices recueillis par les autorités ou tout autre élément disponible) laissent présumer qu'il est victime de traite ou d'exploitation :

- une autorisation provisoire de séjour d'au moins six mois, avec autorisation de travailler ;
- puis une carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » d'un an, avec autorisation de travailler, renouvelée automatiquement le temps qu'il accède effectivement à la justice et qu'il soit rétabli dans ses droits économiques et sociaux.

S'agissant de la procédure de délivrance de ces titres de séjour, la CNCDH recommande de :

- prévoir une procédure simple ;
- exonérer les victimes étrangères sans ressources des frais liés à la délivrance de ces titres de séjour ou, au minimum, en différer le paiement.

35. La CNCDH tient par ailleurs à signaler qu'à aucun moment le droit d'asile n'est abordé. Il est important de rappeler que l'accès à la procédure d'asile est un véritable parcours du combattant pour une victime de traite et d'exploitation, d'autant qu'il arrive qu'une première demande d'asile « fictive » soit déposée par les trafiquants pour la victime afin de régulariser son séjour en France pendant quelques mois et faciliter ainsi son exploitation. La CNCDH, en la matière, renvoie à ses avis sur le droit d'asile (47) et à son avis sur la traite et l'exploitation des êtres humains, dans lesquels elle rappelle que la demande ou l'obtention d'un titre de séjour par une victime de traite ou d'exploitation, y compris lorsqu'il lui est délivré en cette qualité, doit être sans incidence sur son droit de demander l'asile et celui de recevoir les informations nécessaires à son exercice. Elle souligne en outre la nécessité de recommander aux autorités compétentes en matière d'asile de faire preuve d'une vigilance particulière dans l'examen, au titre de la convention de Genève de 1951 et de son protocole de 1967 relatifs au statut de réfugié, des demandes des étrangers victimes de traite ou d'exploitation craignant de subir des persécutions en cas de retour dans leur pays d'origine. Enfin, la CNCDH recommande d'accorder la plus grande attention aux demandes de « visa asile » formées à l'étranger par les membres de la famille d'une victime de traite ou d'exploitation lorsqu'ils sont exposés ou subissent, en tant que tels, des persécutions.

B. – Accès aux droits et accompagnement des personnes en situation de prostitution

36. En plus de la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositifs visant à assurer une meilleure prise en compte des victimes de l'exploitation de la prostitution et de la traite à cette fin, la proposition de loi prévoit un renforcement des dispositifs d'accompagnement des personnes en situation de prostitution, qu'elles soient ou non victimes d'exploitation ou de traite à cette fin. Ces dispositions doivent être saluées, dans la mesure où elles contribuent à renforcer l'accès aux droits de personnes prostituées :

- la création d'un fonds spécial afin de contribuer au financement des différents dispositifs, de prévention et protection (art. L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles [48]). La question de l'alimentation du fonds reste toutefois posée ;
- la création d'un document national de référence sur la santé et la prévention des risques.

37. En outre, alors qu'une action de premier plan est nécessaire pour compenser le retard pris par la France dans l'accompagnement et le suivi des personnes prostituées afin de leur assurer l'accès effectif aux droits, à la prévention et aux soins, la CNCDH regrette 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 (49). Pour répondre à l'ensemble de leurs besoins, il convient de garantir, sur l'ensemble du territoire, et notamment aux populations difficilement accessibles ou isolées, une offre de services adaptés comprenant : *counselling* (50), fourniture de matériel de prévention, accès effectif au dépistage, au traitement post-exposition (TPE), à la prise en charge des infections sexuellement transmissibles (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.

38. Au regard du rôle déterminant des personnes prostituées elles-mêmes dans les actions de prévention, il conviendrait de soutenir les démarches communautaires en :

- renforçant les actions communautaires destinées à favoriser l'auto-organisation des personnes prostituées ;
- encourageant la prise en charge par ces personnes des missions de prévention et de médiation sanitaire, et en dotant les programmes communautaires des moyens suffisants pour ouvrir des postes d'agents de médiation, de prévention et d'information ;
- soutenant plus particulièrement les programmes s'adressant aux populations traditionnellement les moins bénéficiaires des actions de proximité : *escorts*, masseuses, personnes migrantes, personnes transgenres.

39. Concernant les personnes transgenres, les auditions ont montré qu'elles constituaient un groupe particulièrement vulnérable. L'insertion sociale des personnes transgenres est rendue très difficile du fait de la stigmatisation et des discriminations dont elles sont victimes. La durée excessive du processus de changement de sexe à l'état civil met en péril notamment leur accès au logement, à l'emploi et aux droits sociaux. De ce fait, de nombreuses personnes transgenres n'ont d'autres solutions que le recours à la prostitution, car c'est la seule ressource économique dont elles peuvent disposer. La CNCDH rappelle à ce titre son avis du 27 juin 2013 sur l'identité de genre et sur le changement de la mention de sexe à l'état civil (51), 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.

40. S'agissant des personnes vulnérables, la CNCDH, alertée par certaines associations auditionnées sur la situation des personnes handicapées (52), attire l'attention du Gouvernement sur la question de leur vie affective et sexuelle, trop souvent bafouée ou niée, mais aussi sur la vigilance particulière qui s'impose à l'égard du risque de leur exploitation sexuelle ainsi qu'au recueil de leur consentement dans leur vie sexuelle.

41. Au-delà des avancées de la proposition de loi en matière d'accès aux droits des personnes en situation de prostitution, et des suggestions ici faites par la CNCDH, celle-ci tient à souligner l'importance des mesures d'éducation et de prévention, en matière de sexualité, de santé sexuelle et reproductive, de représentations du corps. A ce titre, elle salue la disposition prévue au chapitre III du texte, qui prévoit une information dispensée à tous les stades de la scolarité. Elle rappelle l'article 5 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui prévoit que « *les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour modifier les schémas et modèles de comportement socioculturel de l'homme et de la femme en vue de parvenir à l'élimination des préjugés et des pratiques coutumières, ou de tout autre type, qui sont fondés sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité de l'un ou l'autre sexe ou d'un rôle stéréotypé des hommes et des femmes* ».

(20 voix « pour », 16 voix « contre », 4 abstentions.)

(1) Assemblée nationale, Proposition de loi de M. Bruno Le Roux et plusieurs de ses collègues renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, n° 1437, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 4 décembre 2013.

(2) Assemblée nationale, Rapport d'information déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la prostitution en France, n° 3334, déposé le 13 avril 2011.

(3) 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, TA n° 782.

(4) Assemblée nationale, 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, députée, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 17 septembre 2013.

(5) Sénat, Situation sanitaire et sociale des personnes prostituées : inverser le regard, rapport d'information de M. Jean-Pierre Godefroy et Mme Chantal Jouanno, fait au nom de la commission des affaires sociales, n° 46 (2013-2014), 8 octobre 2013. Voir également : Sénat, La pénalisation de la prostitution et du racolage, étude de législation comparée n° 233, mars 2013.

(6) CNCDH, Avis sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France, 18 décembre 2009.

CNCDH, La traite et l'exploitation des êtres humains en France, Les études de la CNCDH, Paris, La Documentation française, 2010.

(7) Sénat, 8 octobre 2013, rapport précité, p. 13.

(8) Voir plus particulièrement Lilian Mathieu, audition du 8 janvier 2014 ; et du même auteur, La fin du tapin. Sociologie de la croisade pour l'abolition de la prostitution, Paris, François Bourin Editeur, 2014.

(9) En France, le principe d'une réglementation de la prostitution a perduré jusqu'au milieu du xx^e siècle, au point d'apparaître comme un « *French system* » qui sera copié par plusieurs pays européens. Cet encadrement des activités de la prostitution, tout à la fois police des mœurs et des corps, répond à des raisons d'ordre moral et de prévention des risques sanitaires. Voir Sénat, 8 octobre 2013, rapport précité, note 19.

(10) Sénat, 8 octobre 2013, rapport précité, p. 27.

(11) L'adoption de la loi du 13 avril 1946, dite loi « Marthe Richard », qui décide de la fermeture des maisons closes sur l'ensemble du territoire (à l'exception toutefois des colonies), puis la ratification en 1960 de la Convention des Nations unies du 2 décembre 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution – dont les premiers articles condamnent le proxénétisme, tandis que l'article 6 porte engagement exprès des Etats parties d'abolir toute mesure visant à réglementer la prostitution – rangent la France parmi les pays abolitionnistes. De façon significative, les deux ordonnances alors adoptées pour la mise en œuvre de cette convention s'attachent, pour la première, à renforcer la lutte contre le proxénétisme et, pour la seconde, à affirmer cette position abolitionniste par la suppression du fichier des personnes prostituées qui avait été maintenu, et par la mise en place de mesures d'accompagnement social (ordonnances n° 60-1245 et n° 60-1246 du 25 novembre 1960).

(12) Sur l'histoire du mouvement abolitionniste et les différentes acceptions du terme, voir notamment :

– Sénat, 8 octobre 2013, rapport précité, p. 27 à 31 ;

– Sénat, *Les politiques publiques et la prostitution. Rapport d'information sur l'activité de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes pour l'année 2000*, rapport d'information n° 209 (2000-2001) de Mme Dinah Derycke, déposé le 31 janvier 2001 ;

– Alain Corbin, *Les filles de noces : misère sexuelle et prostitution au XIX^e siècle*, Paris, Flammarion, 1986.

(13) Ainsi, dans l'exposé des motifs, il est fait référence au préambule de la Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, qui énonce 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 ».

(14) Cette disposition s'inspire des dispositions existantes relatives à la lutte contre l'incitation à la haine raciale et à la lutte contre la diffusion des images ou des représentations de mineurs à caractère pornographique, voir article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

(15) CNCDH, *Avis sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France*, 18 décembre 2009.

CNCDH, *La traite et l'exploitation des êtres humains en France*, Les études de la CNCDH, Paris, La Documentation française, 2010.

(16) Claire Aubin, Danielle Jourdain-Menninger, Dr. Julien Emmanuelli, 2012, *ibidem*.

(17) Cette disposition s'inspire des dispositions existantes relatives à la lutte contre l'incitation à la haine raciale et à la lutte contre la diffusion des images ou des représentations de mineurs à caractère pornographique, voir article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

(18) Pour plus de détails, voir J. Amar, *Traite des êtres humains*, JurisClasseur pénal, art. 225-4-1 à 225-4-9.

(19) « Aux termes de l'article 225-4-1 du code pénal, l'exploitation est le fait de mettre la victime à sa disposition ou à la disposition d'un tiers même non identifié, non plus seulement pour permettre la commission contre la victime des infractions de proxénétisme, d'agressions ou d'atteintes sexuelles, d'exploitation de la mendicité, de conditions de travail ou d'hébergement contraires à la dignité, ou contraindre la victime à commettre tout crime ou délit, mais aussi pour la réduire en esclavage, la soumettre à du travail ou à des services forcés, ou pour prélever un de ses organes » (J. Amar, *op. cit.*).

(20) J. Amar, *op. cit.*, n° 25.

(21) Pour le professeur Malabat, le problème se pose de la façon suivante : « Suffit-il que l'auteur ait su que la personne mise à disposition serait victime d'une infraction ou doit-on exiger qu'il ait su exactement quelle infraction était projetée parmi celles visées par le texte ? » (voir Malabat, *Droit pénal spécial*, 5^e éd., Dalloz, Paris 2011, n° 508).

(22) Les deux infractions sont punies des mêmes peines, tandis que leur commission dans certaines circonstances relèvent de la réclusion criminelle. L'une comme l'autre incriminent le fait de ne pouvoir justifier de ressources correspondant à leur train de vie pour des personnes qui entretiendraient des relations douteuses (JurisClasseur précité).

(23) Circulaire du 3 juin 2003 présentant les dispositions de droit pénal de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003, *Bulletin officiel du ministère de la justice*, n° 90, 1^{er} avril – 30 juin 2003 ; circulaire donnant instructions générales de politique pénale, 1^{er} novembre 2009, p. 11.

(24) CEDH, 26 juillet 2005, *Siliadin c. France*, et 11 octobre 2012, *C.N. et V. c. France*.

(25) Voir Guillaume Beaussonie, *Loi du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France*, RSC 2013, p. 861 et s.

(26) Cf. articles 225-5 et suiv. (proxénétisme), 222-22 et suiv. (agression et atteintes sexuelles), 225-12-5 et suiv. (exploitation de la mendicité), 225-13 et suiv. (conditions indignes de travail ou d'hébergement), 121-7 et 122-2 (délinquance forcée), 212-1 (réduction en esclavage), 511-3 et 511-5 (prélèvement illicite d'organe, de tissu, de cellules ou d'un produit du corps humain) du code pénal.

(27) Voir pour exemples :

– ordonnance de requalification et de renvoi devant le tribunal correctionnel, 2 juillet 2012, TGI de Grenoble, p. 16 ;

– réquisitoire aux fins de requalification et de renvoi devant le tribunal correctionnel, 12 juillet 2013, TGI Bordeaux / ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel, 23 septembre 2013, TGI Bordeaux / infirmation par la chambre de l'instruction, 6 février 2014, cour d'appel de Bordeaux.

(28) A ce propos, voir IGAS, 2012, rapport précité, p. 16.

(29) Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la mission d'information sur les différentes formes d'esclavage moderne*, présidente Mme Christine Lazerges, rapporteur M. Alain Vidalies, rapport n° 2001/3459, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 12 décembre 2001.

(30) GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, premier cycle d'évaluation, 28 janvier 2013, § 65, 73, Annexe 1 § 3.

(31) La montée en puissance d'internet et de nouvelles formes de mise en relation à travers les réseaux sociaux constitue pour l'activité prostitutionnelle une nouvelle donne.

(32) La loi pénale, parce qu'elle est expressive des valeurs essentielles de la société, a une portée pédagogique forte : l'interdit posé par la loi « constitue un panneau de signalisation, une balise ou un kern, instrument d'une pédagogie de la citoyenneté donc de la responsabilité sociale » (Christine Lazerges, « De la fonction déclarative de la loi pénale », in *RSC Chr. Pol. Crim.*, 2004 n° 1).

(33) Le Conseil constitutionnel, qui a érigé en 1994 le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine en principe de valeur constitutionnelle, n'a pas pour autant adhéré à la conception objective de ce principe. Tout au plus juge-t-il que le législateur peut, à bon droit, distinguer entre embryons *in vivo* et embryons *in vitro* et estimer, s'agissant de

ces derniers, que « *le principe du respect de tout être humain dès le commencement de la vie ne leur était pas applicable* » (décision n° 94-343-344 DC, 27 juillet 1994, Lois bioéthique). La « contingence » qui frappe ainsi le statut de l'embryon révèle que pour le Conseil le principe de dignité de la personne humaine « *ne renvoie pas à une valeur absolue, surplombante ou prévalente de la vie entendue comme un processus biologique* ». (Voir en ce sens Stéphanie Hennette-Vauchez, communication à la CNCDH ; et également Charlotte Girard, Stéphanie Hennette-Vauchez, *La dignité de la personne humaine. Recherche sur un processus de juridicisation*, Paris, PUF, 2005.)

(34) Dans sa décision d'Assemblée du 27 octobre 1995, *Commune de Morsang sur-Orge*, le Conseil d'Etat érige le respect de la dignité de la personne humaine en composante de l'ordre public à propos des arrêtés municipaux interdisant les spectacles de lancer de nains. Il en donne alors une lecture objectiviste : le principe de dignité est un principe abstrait opposable en toutes circonstances. Cet arrêt est toutefois resté isolé par la suite. De surcroît, à propos de l'interdiction du port du voile intégral le Conseil d'Etat a fait état « *des très sérieuses incertitudes* » affectant son invocation, en relevant alors que « *le principe de dignité implique par nature le respect de la liberté individuelle* » et que « *l'appréciation de ce qui porte ou non atteinte à la dignité de la personne est, au moins potentiellement, relativement subjective* ». Il poursuivait en ces termes : « *Il apparaît à cet égard difficile de fonder un régime d'interdiction sur un fondement susceptible d'acceptions aussi variées et marqué, dans la pratique, d'une inévitable subjectivité tenant notamment aux circonstances de temps et de lieux. [...] Le fondement de la sauvegarde de la dignité est donc discutable juridiquement eu égard à la variété des circonstances prises en compte, en particulier dans le cas où le port du voile intégral résulte de la volonté délibérée d'une personne majeure* », in Conseil d'Etat, *Etude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du voile intégral*, 2010, notamment p. 19 et suivantes. Mais on ne saurait passer sous silence l'affaire Dieudonné, qui montre que le Conseil d'Etat n'a pas renoncé, le cas échéant, à une conception objective du principe de dignité de la personne humaine (CE, O réf, 9 janvier 2014, n° 374508). (Voir sur ces analyses Stéphanie Hennette-Vauchez, communication à la CNCDH.)

(35) Le comité présidé par Simone Veil, a écarté l'idée d'y faire figurer le principe de dignité en raison des risques d'interprétation liés à son ambivalence, voir : *Redécouvrir le Préambule de la Constitution*, La Documentation française, Paris, 2009, p. 96.

(36) Conseil d'Etat, *Etude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du voile intégral*, 2010, p. 19.

(37) CEDH, 11 septembre 1997, *Tremblay c/ France*.

(38) Dans ce sens, voir notamment les auditions d'AIDES et de Médecins du monde, le 18 décembre 2013.

(39) L'interdiction du recours à la prostitution d'un mineur et le droit pour le mineur victime de prostitution d'être protégé ont été introduits dans le code pénal (art. 225-12) par la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.

(40) Voir en ce sens rapport de l'IGAS, 2012, précité, et rapport Sénat 8 octobre 2013, précité.

(41) IGAS, 2012, rapport précité.

(42) IGAS, 2012, rapport précité, p. 18.

L'OCRETH évalue entre 20 000 et 40 000 le nombre de personnes qui se prostituent en France (rapport annuel 2010), le Syndicat du travail sexuel (STRASS) parle quant à lui de 400 000 personnes qui se prostituent.

Concernant le nombre de victimes de traite, on compte seulement quelques dizaines de condamnations par an sur le fondement de l'article 225-4-1. Concernant le nombre de victimes d'exploitation, à défaut d'infraction générale, une multitude d'infractions étaient jusqu'en 2013 applicables avec, parmi elles, des infractions n'ayant pas vocation à lutter contre l'exploitation ou ne luttant pas exclusivement contre elle. Cela rend tout bilan statistique impossible. Les chiffres relatifs à la condamnation des infractions pour proxénétisme fournissent tout au plus un indice.

(43) Dans ce sens, voir notamment l'audition du Mouvement du Nid, le 18 décembre 2013.

(44) « *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.* »

(45) CNCDH, *Avis sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France*, 18 décembre 2009.

(46) Afin de garantir que l'intégration d'un Etat dans l'Union européenne ne soit pas désavantageuse pour ses ressortissants, la circulaire du 5 février 2009 encourage à appliquer aux ressortissants, soumis à un régime transitoire, les dispositions relatives à la délivrance d'un titre de séjour, avec autorisation de travailler, aux victimes étrangères de traite ou d'exploitation de la prostitution (§ 4.1).

(47) Voir notamment CNCDH, *Avis sur l'accueil des demandeurs d'asile en France*, 15 décembre 2011.

(48) « *Dans chaque département, l'Etat a pour mission :*

1° *De rechercher et d'accueillir les personnes en danger de prostitution et de fournir l'assistance dont elles peuvent avoir besoin, notamment en leur procurant un placement dans un des établissements mentionnés à l'article L. 345-1 ;*

2° *D'exercer toute action médico-sociale en faveur des personnes qui se livrent à la prostitution.* »

(49) Dans ce sens, AIDES, audition du 18 décembre 2013, le Bus des femmes et le STRASS, auditions du 25 janvier 2014. Voir également Conseil national du SIDA, *VIH et commerce du sexe. Garantir l'accès universel à la prévention et aux soins*, septembre 2010.

(50) Préconisé par l'OMS pour la prévention du SIDA, le *counselling* permet à la personne de trouver, à travers la verbalisation de son vécu, sa propre solution aux problèmes qu'elle rencontre. Il désigne un ensemble de pratiques qui consistent à écouter, orienter, informer, soutenir...

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

(52) Se reporter en particulier à l'audition de l'association Femmes pour le dire, femmes pour agir (25 février 2014).