

N° 7008<sup>13</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

**PROJET DE LOI**

**renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles et modifiant:**

- 1) le Code de procédure pénale;**
- 2) le Code pénal**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE**

(24.1.2018)

La Commission se compose de : Mme Viviane LOSCHETTER, Présidente ; Mme Josée LORSCHÉ, Rapportrice ; M. Marc ANGEL, Mme Simone BEISSEL, M. Alex BODRY, M. Eugène BERGER, M. Franz FAYOT, M. Léon GLODEN, M. Paul-Henri MEYERS, Mme Octavie MODERT, M. Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, M. Roy REDING, M. Gilles ROTH, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi élargé a été déposé à la Chambre des Députés le 27 juin 2016 par le Ministre de la Justice.

Le texte du projet de loi est accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 23 mai 2017.

L'avant-projet de loi a été présenté aux membres de la Commission juridique, ainsi qu'aux membres de la Commission de la Santé et de l'Egalité des chances et des Sports, en date du 29 juin 2016.

Les membres des deux commissions parlementaires ont continué leurs travaux lors de la réunion du 4 mai 2017.

Les membres de la Commission juridique ont, lors de la réunion du 18 octobre 2017, désigné Madame Josée Lorsché rapportrice du projet de loi et ils ont procédé à l'examen des articles et à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat. Lors de la même réunion, ils ont analysé une série de propositions d'amendements parlementaires.

La Commission juridique a adopté, lors de sa réunion du 8 novembre 2017, une série d'amendements au projet de loi élargé.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire le 5 décembre 2017.

La Commission juridique a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat lors de sa réunion du 3 janvier 2018.

La Commission de la Santé et de l'Egalité des chances et des Sports, a soumis son avis relatif au projet de loi sous rubrique en date du 19 janvier 2017.

La Commission juridique a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 24 janvier 2018.

\*

## II. CONSIDERATIONS GENERALES

### Les différents modèles légaux appliqués au phénomène de la prostitution

La réglementation de la prostitution fait l'objet de débats houleux et connaît des polémiques à travers le monde entier. Au sein de l'Union européenne, aucun modèle n'a pu s'imposer jusqu'à l'heure actuelle et si le Parlement européen a directement lié la prostitution à la traite des êtres humains à travers le monde, chaque pays garde ses spécificités. Alors que certains Etats autorisent et réglementent complètement la prostitution, d'autres ont fait le choix de l'interdiction totale ou encore de la pénalisation des clients.

En Europe, on peut diviser les législations en place en quatre grandes catégories :

1. Le régime prohibitionniste interdit tous les actes se trouvant en relation avec la prostitution. La vente de services sexuels y est purement et simplement illégale sans que le client soit forcément pénalisé, contrairement au travailleur de sexe. Ce régime est principalement appliqué par les pays de l'Europe de l'Est, à savoir : Albanie, Andorre, Biélorussie, Bosnie, Croatie, Liechtenstein, Lituanie, Macédoine, Malte, Moldavie, Monténégro, Roumanie, Russie, Serbie, Ukraine.
2. Le modèle nordique ou suédois, aussi catégorisé comme régime néo-abolitionniste, a pour but d'abolir toute réglementation de la prostitution. Ce courant considère que les prostitué-e-s sont des victimes et que les réglementations les concernant ne font qu'aggraver leur situation. La prostitution étant vue comme une forme d'exploitation et une atteinte à la dignité humaine, les prostitué-e-s ne sont pas pénalisés-e-s, alors que la pénalisation des clients est de rigueur. Ces modèles interdisent l'établissement de maisons closes ainsi que les actes de traite des êtres humains ou de proxénétisme qui donnent tous lieu à des poursuites en justice. Ils sont appliqués en France, Irlande, Irlande du Nord, Islande, Norvège, Suède.
3. Le régime réglementariste est le plus largement étendu, mais également le moins homogène. Il s'agit du modèle de la prostitution légale, mais soumise à des réglementations nationales. Selon les pays, les maisons closes peuvent y être autorisées (comme en Allemagne et aux Pays-Bas) ou interdites. Le racolage y est le plus souvent toléré, mais le proxénétisme condamné à l'exception des Pays-Bas et de l'Allemagne où les proxénètes ont le droit d'exercer, en abusant souvent de leur situation. Dans la plupart des cas, ce régime reconnaît la prostitution comme métier salarié ou indépendant et confère aux prostitué-e-s le droit à un contrat de travail rattaché à la caisse d'assurance sociale. Ainsi, la loi peut réglementer l'enregistrement des personnes prostituées, leurs conditions de travail, les modalités d'adhésion au régime de sécurité sociale, les certificats médicaux et autres. Les maisons closes et autres établissements sont généralement soumis à un régime d'autorisation et de contrôle. Ce modèle est appliqué avec des degrés de réglementation variables en Allemagne, Autriche, Grèce, Hongrie, Lettonie, Pays-Bas, Suisse, Turquie.
4. Les régimes basés sur l'encadrement, le soutien social et la prévention ne sont ni clairement abolitionnistes, ni réglementaristes. L'activité de la prostitution n'y est pas soumise à une législation spécifique, alors que la traite des êtres humains, le proxénétisme, les relations sexuelles avec des prostitué-e-s mineur-e-s, voire vulnérables de par leur situation économique, psychique et physique ou souffrant d'une déficience donnent généralement lieu à des poursuites en justice. Des régimes de ce type sont en place en Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Italie, Luxembourg, Monaco, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie. Dans ce contexte, il s'agit de soulever que ces régimes sont largement tributaires d'une politique volontariste destinée à assurer un soutien professionnel et spécialisé aux prostitué-e-s et de mettre en œuvre une stratégie de prévention, voire de sortie de la prostitution. Un mauvais élève est entre autres l'Espagne qui a incorporé le délit de proxénétisme dans son code pénal sans que ce délit soit toujours pris en considération par certaines grandes villes qui ont mis en place leurs propres régimes.

### Politiques sociales, mondialisation de la prostitution

Un facteur à ne pas négliger dans tout débat autour de la prostitution sont les crises économiques, respectivement l'instabilité des politiques socio-économiques dans la mesure où celles-ci peuvent inciter des individus nécessiteux à entrer dans la prostitution qui leur permet de gagner leurs moyens de subsistance. Les femmes en tant qu'une des catégories les plus vulnérables sur le marché du travail, représentent en conséquent la grande majorité (plus de 90%) des personnes prostituées dans le monde entier.

Un autre aspect à relever est la mondialisation de la prostitution qui est étroitement liée au trafic sexuel et au proxénétisme. Ainsi, les liens existants entre la prostitution locale et la traite des êtres humains sont effarants : suivant les Nations-Unies, près de 4 millions de personnes, en majorité des femmes et des fillettes, mais également un nombre croissant de garçons, font annuellement l'objet de traite humaine dans le monde. Selon l'UNICEF, le nombre d'enfants, victimes d'exploitation sexuelle, augmente chaque année à raison d'un million.

Le tourisme sexuel, quant à lui, est pour ainsi dire le contre-courant du trafic sexuel et de la traite. Alors que le trafic sexuel consiste à « exporter » des individus vulnérables des pays pauvres dans des pays riches à des fins d'exploitation sexuelle, le tourisme sexuel fait que les personnes aisées se déplacent des pays riches vers les pays pauvres pour y acheter des services sexuels. Ainsi, le trafic sexuel et son pendant, le tourisme sexuel, constituent en somme la façon la plus déplorable d'exploiter sans limite le capital humain des pays pauvres. À l'égard de ce phénomène croissant à travers le monde entier, le nerf de la guerre internationale contre la prostitution se trouve en grande partie dans le combat de la traite des êtres humains, dans la coopération internationale et dans l'harmonisation des législations nationales.

### **Le cadre légal et réglementaire au Luxembourg**

Le régime en vigueur au Luxembourg se situe à cheval entre le régime abolitionniste et le régime réglementariste. Les prostitué-e-s sont considéré-e-s comme victimes et ne sont pas pénalisé-e-s. La traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, le proxénétisme ou encore l'établissement de maisons de prostitution sont toutefois interdits et incriminés.

La loi modifiée du 1<sup>er</sup> avril 1968 transposant en droit luxembourgeois les principes de la Convention de New York du 2 décembre 1949 sur la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, a mené le Luxembourg vers une approche abolitionniste avec deux changements majeurs, à savoir la suppression de la réglementation officielle de la prostitution et la répression des activités liées à l'exploitation de la prostitution et du proxénétisme.

Ceci avait comme conséquence la fermeture des maisons closes et des bars montants par la loi du 11 novembre 1970. La prostitution devient délictueuse à partir du moment où elle se manifeste publiquement et engendre des troubles pour l'ordre de la cité. Les personnes qui excitent, favorisent ou facilitent la prostitution de mineurs (<21 ans) sont punissables. Le racolage est interdit et sanctionné et le conseil communal est habilité à prononcer l'interdiction d'activités susceptibles d'affecter la sécurité du passage, la salubrité et la tranquillité publique.

La prostitution des adultes n'est pas ce jour légalement autorisée, ni interdite. Les clients ne sont pas pénalisés. Par contre, ceux qui recourent aux services de prostitué-e-s mineur-e-s sont toujours reconnus coupables et sanctionnés pénalement. La prostitution des adultes est néanmoins réglementée par l'article 48 du règlement général de la Police de la Ville de Luxembourg du 26 mars 2001 (abrogeant celui du 25 avril 1966) qui, pour des raisons de sécurité, salubrité et de tranquillité publiques, interdit la prostitution sur la voie publique hormis, sous respect des éléments précités, à certaines heures et en certaines rues.

Le non-respect de cette disposition est puni d'une amende pouvant aller jusqu'à 2.500 €, sans écarter des peines légales plus fortes. Ainsi, l'exposition en vue de la prostitution, sauf dans les rues indiquées, donne lieu à des poursuites pénales. Les infractions sont constatées par les agents de police. Le Parquet requiert en principe des ordonnances pénales à l'égard de ces personnes. Le Tribunal de Police est compétent.

Les prostitué-e-s qui font l'objet d'une ordonnance pénale sont a priori puni-e-s pour les infractions de racolage. Le simple fait de se retrouver en dehors du périmètre défini par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg ne conduit pas systématiquement à une sanction par voie d'ordonnance pénale. Il importe toutefois de signaler qu'avant d'entamer de telles poursuites, le Parquet examine toujours de très près la question de savoir s'il ne s'agit pas en l'espèce de personnes qui sont considérées comme victimes de la traite des êtres humains. S'il est constaté que la personne concernée constitue une victime de la traite des êtres humains, aucune poursuite judiciaire n'est engagée.

Les infractions liées à la prostitution d'autrui, à savoir l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme, le racolage et la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, tant la commission de ces actes, que la tentative et la complicité, sont interdites et incriminées par le Code pénal.

## **La stratégie gouvernementale en matière de prostitution**

En date du 29 juin 2016 le gouvernement luxembourgeois a présenté sa stratégie en matière de l'encadrement de la prostitution au Luxembourg. Cette stratégie se présente sous la forme du premier Plan d'Action National (PAN) « *Prostitution* » décliné sur cinq axes prioritaires.

### **1. Renforcement du cadre législatif de la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles**

Le projet de loi 7008 propose de mettre en œuvre les mesures préconisées sous cet axe d'action. Pour le détail, il est renvoyé au chapitre « *III. Objet* ».

### **2. Renforcement de l'encadrement social, psychosocial et médical**

Le PAN propose l'extension du streetwork. Le travail de proximité permet d'aider les prostitué-e-s à obtenir un encadrement approprié avec des informations sur leur situation, et les possibilités d'aide et d'EXIT. De plus, le streetwork permet d'identifier en amont des victimes potentielles du proxénétisme et de la traite, et de leur venir en aide, de les protéger et de les assister.

Le PAN entend sonder auprès de la Caisse Nationale de Santé (CNS) et le Centre Commun de la Sécurité Sociale (CCSS) les possibilités de faire bénéficier les prostitué-e-s d'une assurance-maladie facultative.

Finalement, il propose l'édition d'une fiche/brochure comportant toutes les informations nécessaires relatives aux possibilités d'ores et déjà existantes dans le cadre de la sécurité sociale luxembourgeoise et de l'assurance-maladie et pension facultative.

### **3. Stratégie d'EXIT**

Le ministère de l'Égalité des chances, le service DropIn et l'Agence de développement pour l'Emploi (ADEM) se sont mis d'accord pour collaborer ensemble en vue de l'élaboration de procédures claires d'une stratégie d'EXIT.

La stratégie d'EXIT s'adresse tant à des prostitué-e-s qui ne disposent pas de logement propre (EXIT 1) qu'à ceux/celles ayant un logement (EXIT 2). La stratégie se base en outre sur le principe de l'accompagnement assuré par les responsables du service DropIn tout au long des démarches entamées par les candidats potentiels auprès des acteurs associés au projet tels que par exemple l'ADEM, les communes ou encore la Caisse Nationale de Santé.

Chaque projet d'EXIT individualisé fait l'objet d'un bilan semestriel élaboré par le candidat et le DropIn sur les objectifs atteints et à atteindre.

Le concept de la stratégie d'EXIT fera également l'objet d'évaluations régulières lors des plateformes de coopération semestrielles entre le ministère et le DropIn et des réunions communes avec l'ADEM.

### **4. Renforcement des actions de prévention, d'information et de sensibilisation**

Afin de mieux pouvoir identifier les victimes de l'exploitation sexuelle dans le cadre du proxénétisme et de la traite des êtres humains, le PAN propose de maintenir les cours de sensibilisation et d'information en matière de traite et plus spécifiquement à propos du volet identification et assistance des victimes de la traite dont celles de l'exploitation sexuelle. Ces cours ont été mis en place par Femmes en détresse a.s.b.l. à l'attention non seulement du personnel des gestionnaires conventionnés avec le ministère de l'Égalité des chances, mais aussi aux acteurs de terrain de la société civile en général, et aux des représentants de l'administration gouvernementale, de la Police, du centre de rétention et de l'OLAI.

Une campagne de sensibilisation à destination du grand public sera élaborée par le Comité de suivi et de lutte contre la traite des êtres humains.

### **5. Education sexuelle et affective**

Une des mesures clé de la prévention contre la prostitution est celle d'éduquer les enfants dès le plus jeune âge à une sexualité responsable et respectueuse de soi-même et de l'autre.

Dans une optique de prévention de la violence en générale, et de la violence relationnelle en particulier, l'Education sexuelle et affective promeut les conditions pour mener une vie saine pour les filles et les garçons, les femmes et les hommes qui inclut des relations affectives ainsi qu'une sexualité égalitaire, digne et co-responsables, respectueux de leur intégrité psychique et physique, de leurs spécificités et différences respectives.

Les travaux en vue de l'implémentation du Plan d'action national sur l'éducation sexuelle et affective sont actuellement en cours.

\*

### III. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi 7008 s'inscrit dans la stratégie gouvernementale en matière de l'encadrement de la prostitution au Luxembourg, présentée le 29 juin 2016. Il met en œuvre les mesures préconisées par le premier des cinq axes principaux du Plan d'action national « Prostitution » : renforcer le cadre législatif afin d'intensifier le cadre législatif de la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles.

Le projet de loi propose l'institutionnalisation de la « Plateforme Prostitution » comme Comité permanent. Ses missions consisteront à suivre le phénomène de la prostitution au Luxembourg et d'en analyser l'évolution et les conséquences. Il devra en outre suivre la mise en œuvre du PAN « Prostitution ». Le Comité sera composé de représentants des instances publiques compétentes en matière de prostitution ainsi que de représentants du secteur social. Il travaillera en étroite collaboration avec le Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains.

Le projet de loi contient des mesures législatives préconisées par le Parquet Général, la Police Grand-Ducale et le Comité de suivi et de lutte contre la traite des êtres humains.

Ainsi, l'article 11, paragraphe 4 du Code de procédure pénale sera modifié afin de permettre aux officiers de police judiciaire, avec l'autorisation préalable du procureur d'Etat, d'entrer dans les lieux au sein desquels il existe des indices certains, précis et concordants faisant présumer que des actes de proxénétisme y sont commis. De plus, les officiers de police judiciaire pourront également, avec l'autorisation préalable du procureur d'Etat, entrer dans les hôtels, pensions, débit de boissons, club, cercle, dancing, lieu de spectacle et leurs annexes, ainsi que tout autre lieu ouvert au public ou utilisé par le public lorsqu'il est constaté que des personnes se livrant à la prostitution y sont reçues habituellement.

L'article 71-2 du Code pénal est complété d'un alinéa 3. Les victimes d'exploitation de la prostitution, de proxénétisme ainsi que de la traite des êtres humains ne sont pas pénalement responsables d'une infraction de racolage.

Il est créé une nouvelle infraction au Livre II, titre III, chapitre IV du Code pénal concernant les pratiques illicites eu égard aux documents de voyage ou d'identité. Ainsi, la confiscation, destruction etc. d'un document de voyage ou d'identité et la facilitation de l'usage frauduleux d'un tel document avec l'intention de commettre des infractions d'exploitation sexuelle, de proxénétisme, de traite des êtres humains ou de trafic illégal de migrants sera passible de peines de prison de trois à cinq ans et d'amendes à hauteur de 10.000 à 50.000 euros.

Enfin, le Code pénal est complété en son Livre II, titre VII par un chapitre VI-III concernant le recours à la prostitution. Ce nouveau chapitre entend introduire la pénalisation des clients d'un(e) prostitué(e) s'il s'avère qu'il s'agit d'une personne mineure, d'une personne particulièrement vulnérable ou d'une victime d'exploitation de la prostitution, du proxénétisme ou de la traite des êtres humains à des fins sexuelles. Ces infractions sont passibles d'une peine de prison d'un à cinq ans et d'une amende de 251 à 50.000 euros dans les deux premiers cas de figure (personne mineure ou particulièrement vulnérable) et d'une peine de prison de huit jours à six mois et d'une amende de 251 à 50.000 euros dans les autres cas.

L'action publique ne sera cependant pas exercée si les personnes ayant commis une de ces infractions acceptent de témoigner et révèlent aux autorités compétentes des faits qui sont en relation avec son propre recours à la prostitution d'autrui et susceptibles de constituer une infraction d'exploitation de la prostitution, de proxénétisme ou de traite des êtres humains.

\*

## IV. AVIS

### Avis de la Fondation Pro Familia

Dans son avis du 20 juillet 2016 La Fondation Pro Familia préfère ne pas se prononcer par rapport à ce projet de loi étant donné que leur population-cible n'est pas directement concernée par le phénomène en question. Par conséquent, la fondation estime ne pas avoir suffisamment d'expertise dans ce domaine.

### Avis du Centre pour l'Égalité de Traitement (CET)

Dans son avis du 18 juillet 2016, le CET recommande au législateur d'utiliser la même terminologie parfaitement asexuée à tout moment, y inclus dans le commentaire des articles.

En ce qui concerne la définition de la notion de « personne vulnérable » dans le Code pénal, le CET met en garde contre une énumération qui ne pourra jamais être complète et sujette à des interprétations subjectives. Il propose de retenir la formulation « *lorsque cette personne présente une particulière vulnérabilité, apparente ou connue de son auteur...* ».

Le CET rejette l'emploi de la terminologie « infirmité ou déficience physique ou mentale », contraire à la philosophie de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et invite le législateur à employer un vocabulaire ne tendant pas à présenter des personnes en situation de handicap comme ayant des qualités moindres.

### Avis du Conseil National des Femmes du Luxembourg (CNFL)

Dans son avis du 18 juillet 2016, le CNFL rappelle que le Grand-Duché de Luxembourg est signataire de nombreux engagements tant européens qu'internationaux qui condamnent toute forme de violence envers les femmes. Partant, le CNFL exprime des réserves quant à l'approche choisie dans le projet de loi, qui continue à poser la différenciation entre prostitution « *forcée* » et prostitution « *choisie* », différenciation qui, selon le Conseil, est loin d'être cohérente et fait abstraction totale de la nature même du système prostitutionnel.

Selon le CNFL les personnes prostituées sont les seules victimes du système prostitutionnel. Elles courraient des risques inacceptables d'un point de vue des droits humains. Le système prostitutionnel serait incompatible avec le respect de leur intégrité physique et psychique. Le CNFL exige que ceci soit enfin reconnu et trouve tout simplement inacceptable de continuer de nier que le système prostitutionnel est un des derniers bastions purs et durs de la domination masculine.

Concernant l'institution d'un comité de suivi et de conseil dans le domaine de la prostitution, le CNFL est d'avis qu'il serait utile d'y adjoindre un représentant du futur Centre de Référence pour la Santé Affective et Sexuelle.

Le CNFL propose de remplacer le terme de « débauche » par celui de « prostitution » tout au long du texte, le terme « *débauche* » étant une appréciation morale et non juridique d'un comportement.

Concernant le délit de racolage, le CNFL réclame sa suppression pure et simple. Dans le même ordre d'idées, le CNFL demande la suppression de la contravention prévue à l'article 563 point 9 du projet de loi.

Concernant l'introduction de nouvelles infractions au Code pénal, le CNFL constate que le gouvernement entend entreprendre un premier pas vers la reconnaissance de la responsabilité de la demande dans le système prostitutionnel. Il souscrit à la protection des victimes mais reste convaincu que les dispositions restent nettement insuffisantes.

Étant donné que le gouvernement a explicitement informé qu'il entendait limiter la pénalisation des clients à ce qu'il considère comme prostitution « *forcée* », le CNFL se demande comment cette dernière disposition est à interpréter. Toute personne prostituée n'est-elle pas vulnérable et en situation sociale précaire ? Le CNFL se demande pourquoi le gouvernement ne se donne pas tout simplement les moyens de vraiment lutter contre le système prostitutionnel au lieu de calquer cette vision de la « bonne » et de la « mauvaise » prostitution sur la demande en la catégorisant en « *bonne* » et « *mauvaise* » demande.

Concernant le témoignage du client, le CNFL est d'avis que celui-ci ne doit pas suggérer la déresponsabilisation du client. Il est d'avis que le client témoin devra être astreint à suivre un programme

civique qui a trait au système prostitutionnel. L'offre d'un suivi psychologique devrait également être envisageable.

Le CNFL regrette que le projet de loi ne prenne pas en compte le fait que le système prostitutionnel s'appuie de façon croissante sur les nouvelles technologies. A l'instar de la loi française, le Luxembourg devrait se doter d'une législation appropriée qui permet de bloquer les sites en cause, même lorsque ceux-ci sont hébergés à l'étranger.

Finalement, le CNFL recommande d'analyser la compatibilité du projet de loi avec la Convention d'Istanbul que le gouvernement s'est engagé à ratifier.

### **Avis du Centre d'Information et de Documentation Femmes et Genre (CID)**

Le CID Femmes et Genre rappelle qu'il avait déjà émis un avis au sujet de la prostitution en avril 2015, qui reste valable à ce jour.

Le Centre est d'avis que la prostitution est une des nombreuses facettes d'une société régie par des structures de pouvoir patriarcales et l'expression d'une exploitation sexuelle. Selon lui ni l'interdiction, ni la libéralisation de la prostitution ne sauraient améliorer la situation des personnes prostituées. Par contre la société doit se poser les questions fondamentales autour de la sexualité, la violence, l'éducation et les mécanismes de l'exploitation.

Selon le Centre, seul l'accès au travail rémunéré correctement peut endiguer le phénomène de la prostitution et de la traite des êtres humains à long terme.

Le Centre rappelle cependant qu'une petite minorité de personnes a fait le choix conscient de la prostitution. Ces personnes ont le droit de ne pas être réduites au statut de victime, d'être stigmatisées et d'être affaiblies dans leur capacité à concevoir leur projet de vie.

En conclusion, le Centre demande à ce que :

- la pornographie et l'abus de pouvoir dans le contexte de relations sexuelles ne soient pas banalisés,
- la violence sexuelle sous toutes ses formes soit combattue,
- un débat soit mené autour de tous les aspects de la sexualité et du corps comme marchandise,
- le plan d'action autour de l'éducation sexuelle et affective soit mis en œuvre,
- la criminalité accompagnant l'industrie de la prostitution soit combattue de manière conséquente,
- les femmes victimes de traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle soient protégées,
- les procédures de permis de séjour soient facilitées et l'accès à la sécurité sociale garanti,
- il y ait un nombre suffisant de structures d'accueil offrant conseil et protection pour les femmes en détresse,
- des stratégies de sortie facilement accessibles soient offertes et réalisées.

### **Avis de la Fondation Maison Porte Ouverte (FMPO)**

Dans son avis du 22 septembre 2016, la FMPO salue l'initiative de renforcer la lutte contre l'exploitation de la prostitution, cependant elle constate également qu'elle reste sceptique par rapport à la définition de la prostitution définie « libre » et « exercée en principe par des personnes individuellement selon leur choix ».

Sachant que, d'une part, la majorité des prostituées ont été victimes de violences lors de leur enfance et/ou se trouvent dans une situation précaire et/ou de dépendance et que, d'autre part, les victimes ne se considèrent pas nécessairement comme telles pour des raisons d'autoprotection, la FMPO propose donc de plutôt considérer chaque personne prostituée comme victime et la prostitution et cette dernière comme incompatible avec les droits de l'homme.

Il considère que l'immunisation des victimes reconnues est un premier pas vers un régime abolitionniste, mais souligne qu'une abolition pure et simple du délit de racolage serait plus cohérente dans un régime abolitionniste qu'une abolition partielle.

La FMPO salue l'initiative du gouvernement d'introduire de nouvelles infractions au Code pénal, et de pénaliser « le fait de solliciter, d'accepter ou d'obtenir, en échange d'une rémunération ou d'une

*promesse de rémunération, des relations de nature sexuelle de la part d'une personne victime de proxénétisme ou de traite des êtres humains, d'une personne mineure ou d'une personne présentant une particulière vulnérabilité (...)* ». Cependant, elle regrette la restriction de la vulnérabilité qui doit être apparente ou connue de l'auteur et aurait préféré que le projet de loi n'émette pas cette restriction et que le gouvernement ait davantage responsabilisé le client et pénalisé la demande dans le système prostitutionnel.

#### **Avis du Conseil supérieur des Personnes Handicapées (CSPH)**

Le projet de loi représente une avancée pour le conseil supérieur des personnes handicapées, qui, dans son avis du 19 janvier 2017 salue le fait qu'il prévoit un comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la prostitution.

Dans une approche plaçant au centre les personnes à besoins spécifiques, le CSPH remarque que l'article 379*bis* (relatif à la définition du proxénète), les éducateurs et/ou assistants des personnes à besoins spécifiques risquent d'être accusés de proxénétisme lorsqu'ils pourraient être amenés à aider la personne à prendre une certaine position sexuelle, à l'accompagner auprès d'une prostituée (en tant qu'intermédiaire) ou à effectuer des massages relaxants/sensuels.

Le CSPH attire l'attention sur le fait que dans d'autres pays, des services spécifiques existent où les personnes atteintes d'un handicap peuvent – selon des critères très explicites et transparents – vivre leur sexualité. Il rappelle qu'au Luxembourg, ce sujet reste un tabou et qu'il manque un partage clair des responsabilités. Il exige que le comité de coopération adopte une position claire par rapport à des personnes handicapées, n'ayant pas l'occasion de vivre leur sexualité spontanément, de recourir à de tels services tout en protégeant l'aidant informel ou formel.

Le CSPH constate encore que l'article 382-7 ne prévoit parmi les critères définissant les personnes particulièrement vulnérables ni les personnes atteintes d'une addiction ni les personnes atteintes d'une déficience physique ou psychique.

#### **Avis du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg**

Dans son avis du 3 octobre 2016, le Procureur d'Etat fait savoir que les commentaires y développés ont déjà été formulés dans le cadre des travaux préparatoires auxquels les autorités de poursuite étaient associées.

Il rappelle que les déclarations de clients ont joué un rôle fondamental dans une bonne vingtaine de dossiers ayant entraîné des condamnations pour faits de traite et de proxénétisme dans l'arrondissement judiciaire de Luxembourg depuis 2010.

De l'avis du Parquet, la pénalisation du recours à la prostitution risque dès lors d'être particulièrement contreproductive dans la lutte contre la traite et le proxénétisme, alors que les enquêteurs spécialisés en la matière sont tributaires d'informations, qui ne proviennent que presque exclusivement de « clients », les victimes de faits de traite et de proxénétisme préférant le plus souvent se taire. A l'avenir, le client aura tout intérêt à ne faire aucune déclaration compromettante pour lui-même aux enquêteurs.

Concernant les modifications du Code pénal, le Parquet estime que toute une série d'articles et de chapitres du projet de loi ne suffisent pas aux exigences de clarté d'un texte de loi. Il estime en outre que l'article 382-7 relatif à l'exploitation de mineurs fait double emploi avec les articles 382-6 et 379 du Code pénal.

Le Parquet se permet finalement de rappeler qu'en matière pénale, le ministère public a la charge de la preuve. Au vu des difficultés de rapporter la preuve des différents éléments constitutifs de l'infraction, il prédit que le nombre de procès-verbaux et de poursuites restera probablement fortement limité.

#### **Avis du Parquet de Diekirch**

Dans son avis du 3 octobre 2016, le Parquet de Diekirch tient à relever qu'il a été étroitement impliqué dans l'élaboration du texte sous avis.

Concernant l'institutionnalisation de la « *Plateforme Prostitution* », le Parquet est d'avis qu'il serait opportun d'associer des représentants des Parquets de Luxembourg et de Diekirch aux travaux de ce comité.

Concernant la pénalisation du recours à la prostitution, le Parquet de Diekirch relève tout comme son homologue de l'arrondissement du Luxembourg, la difficulté du ministère public à rapporter les preuves de cette infraction.

Il constate un double emploi engendré par l'article 382-7 relatif à l'exploitation de mineurs avec les dispositions de l'article 379, point 1 et 382-6 du Code pénal.

Comme le Parquet de Luxembourg, le Parquet de Diekirch soulève l'importance des témoignages des clients dans l'instruction de dossiers relatifs à des faits de traite ou de proxénétisme. La pénalisation des clients pourrait changer la donne, toute personne suspectée d'avoir violé la loi pénale étant en droit de se taire et ne pouvant pas être contrainte de s'auto-incriminer. Un élément de preuve important dans les procès intentés pour sanctionner les auteurs de la traite des êtres humains pourrait alors faire défaut et la preuve déterminante restera alors le témoignage de la prostituée-victime avec tous les aléas que ce témoignage comportera pour celle-ci et ses proches qui résident le plus souvent à l'étranger et qui sont ainsi exposés aux menaces et représailles des organisations criminelles se livrant à la traite des êtres humains et qui ne peuvent être protégés efficacement par les autorités luxembourgeoises.

#### **Avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg**

Le Tribunal met en garde contre le remplacement des termes « *exploitation de la prostitution d'autrui* » par ceux de « prostitution d'autrui » à l'article 3, point 1 du projet de loi et concernant la modification de l'article 379bis 4° du Code pénal. Cette modification, inspirée selon le Tribunal par une fausse lecture de l'arrêt 100/11 du 22 février 2001 rendu par la Cour d'appel, enlèverait à l'article 379bis du Code pénal sa raison d'être au chapitre VI.

Concernant le maintien du délit de racolage le Tribunal est d'avis que ceci serait contraire à 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 l'article 6 porte engagement expresse de Etats d'« *abolir toute mesure visant à réglementer la prostitution* ». Il propose d'insérer cette disposition à l'article 71-2 du Code pénal.

Le Tribunal s'interroge de savoir si l'incrimination du client ne risque pas d'être contre-productive en ce qu'elle pourrait éloigner les personnes en situation de prostitution des dispositifs de prévention. Au lieu d'enrayer les réseaux d'exploitation sexuelle, elle risquerait d'accroître les pouvoirs de ceux-ci en forçant les personnes en situation de prostitution à l'isolement afin de protéger les clients de la répression. Le tribunal doute encore de l'efficacité de la mesure comme moyen de responsabilisation des clients sur l'entretien des réseaux de proxénétisme et de sensibilisation à la condition des prostituées.

Finalement, le Tribunal est d'avis que les nouvelles préventions ne manqueront pas de poser des difficultés d'interprétation ainsi que de preuve quant aux différents éléments constitutifs de ces infractions, ce qui n'ira pas dans le sens d'un renforcement de la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et de la traite des êtres humains.

#### **Avis du Parquet général**

Dans son avis du 23 septembre 2016, l'Avocat général rappelle qu'il est membre de la Plateforme Prostitution depuis sa création en 2012. Le projet de loi tenant compte des recommandations formulées par la Plateforme dans son rapport de novembre 2014, l'Avocat général n'a pas d'observations supplémentaires à formuler.

#### **Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH)**

Dans son avis du 15 décembre 2016, la CCDH salue la volonté du gouvernement d'agir, ainsi que la proposition d'une stratégie globale prenant en compte tant le volet répressif que le volet social.

La CCDH rappelle que le Luxembourg est signataire de la Convention des Nations Unies pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, Convention selon laquelle : « *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.* »

De même, la Constitution luxembourgeoise souligne dans son article 11 (2) que « *les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.* »

La CCDH rappelle en outre que :

- la prostitution est une violation des droits humains ;
- la prostitution est une violence ;
- la prostitution est une atteinte à la dignité de la personne ;
- la prostitution est une exploitation des inégalités.

La CCDH conclut que la prostitution et la violence qui l'accompagne sont contraires aux valeurs que défend le Grand-Duché de Luxembourg. La CCDH est d'avis que la prostitution doit être rendue socialement inacceptable. Au lieu de continuer à la tolérer, il s'agirait de trouver des moyens pour la réduire, voire l'éliminer.

Pour ce faire, il faudra, selon la CCDH, travailler de manière coordonnée sur trois volets :

- le volet législatif : réduire la demande de la prostitution en introduisant la pénalisation du client et veiller à une meilleure mise en œuvre de la législation existante,
- le volet social : mettre en place des structures d'appui aux personnes prostituées et élaborer une stratégie d'EXIT détaillée et efficace,
- le volet pédagogique : développer des programmes d'éducation sexuelle et affective, ainsi qu'une éducation au respect de la personne et à la reconnaissance de l'égalité de droit et de fait entre les femmes et les hommes.

### **Avis complémentaire du Parquet général**

Dans son avis complémentaire du 21 juin 2017, le Parquet général relève la distinction entre la visite de lieux publics en vue de perquisition et la visite de tels lieux, effectuée à des fins de contrôle. Il propose d'amender l'article 2 du projet de loi en s'inspirant du texte de l'article 706-35 du code de procédure pénale français et de prévoir la condition d'une autorisation préalable du procureur d'Etat territorialement compétent aux opérations de visite des lieux publics par les services de police.

### **Avis de la Commission de la Santé, de l'Égalité des chances et des Sports**

#### *Remarque préliminaire*

En date du 27 juin 2016, M. le Ministre de la Justice dépose à la Chambre des Députés le projet de loi sous avis qui comprend deux volets :

- un premier volet s'apparentant à un volet purement juridique dans lequel, par le biais de modifications au niveau du code de procédure pénale et du code pénal, l'accent est mis avant tout sur une lutte renforcée contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme ainsi que la traite des êtres humains à des fins sexuelles, et
- un second volet qualifié de volet d'égalité des chances, faisant partie intégrante du premier plan d'action national (PAN) « Prostitution »,

les deux volets matérialisant en fait la stratégie en matière d'encadrement de la prostitution au Luxembourg telle qu'elle avait été présentée par les ministres de l'Égalité des chances et de la Justice peu de temps auparavant.

Le 29 juin 2016, une réunion jointe – à laquelle assistent aussi bien les membres de la Commission de l'Égalité des chances que ceux de la Commission juridique – voit Mme la Ministre de l'Égalité des chances et M. le Ministre de la Justice présenter aux membres des deux commissions parlementaires

- le Plan d'Action National (PAN) « Prostitution », ainsi que
- le projet de loi relatif à la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles.

Lors de deux autres réunions jointes des 4 mai et 18 octobre 2017, le PL 7008 fait l'objet d'une analyse approfondie par les députés, suivie en cela par des échanges avec les Ministres compétents également présents à cette occasion.

Lors de la réunion jointe du 18 octobre 2017, 8 propositions d'amendement sont présentées et adoptées par les seuls membres de la Commission juridique – les membres de la Commission juridique étant les seuls à être autorisés à participer au vote sur les amendements proposés.

Finalement, une majorité des membres de la seule Commission juridique adoptent en date du 8 novembre 2017 le projet d'une lettre d'amendements – les membres du groupe politique CSV et le représentant de la sensibilité politique ADR votant contre – avisés par le Conseil d'Etat en date du 5 décembre 2017 par le biais d'un avis complémentaire.

La Haute Corporation n'ayant rien trouvé à redire à la série des huit amendements contenus dans la lettre précitée et comme le projet de loi susmentionné se trouve donc désormais dans la dernière ligne droite de la procédure législative, la Commission de l'Egalité des chances tient à y apporter son écot sous la forme de la rédaction du présent avis.

### *Examen du projet de texte*

Formulé à la suite d'une réunion de ses membres en date du 9 janvier 2018, l'avis de la Commission de l'Egalité des chances entend se focaliser avant tout sur les objectifs poursuivis par le second volet du PL 7008 qui entrent pleinement dans son champ de compétence. Les membres de la commission considèrent comme une avancée majeure le fait qu'à travers la création d'un comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la prostitution, dit le Comité Prostitution (cf. à cet effet l'article 1<sup>er</sup> du PL 7008), la plateforme « Prostitution »<sup>1</sup>, créée dès octobre 2012, reçoit enfin une base légale qui lui faisait défaut jusqu'à présent. Ceci signifie qu'à l'avenir, tous les problèmes et questions qui se poseront en relation avec la prostitution au Luxembourg ainsi qu'avec la mise en pratique du PAN « Prostitution » y seront discutés, analysés et évalués régulièrement.

Alors que la réglementation de la prostitution dans l'Union européenne est laissée à l'appréciation des pays qui la composent et que l'approche de la prostitution – qu'elle soit abolitionniste ou réglementaire – se traduit en conséquence dans différents modèles mis en place par les 28 Etats membres, il est clair que l'action menée autour de la prostitution ne doit pas se résumer au seul aspect légal. Comme la prostitution constitue un phénomène sociétal présentant de multiples dimensions, son encadrement doit inclure plusieurs aspects qui sont d'une importance équivalente à celle de sa question juridique.

De ce point de vue, le projet de texte se démarque avant tout par la globalité de son approche qui s'exprime en allant de la mise en place d'une prévention plus importante des pratiques prostitutionnelles et du recours à la prostitution (mesures de sensibilisation et d'éducation) à une stratégie « exit » pour les personnes prostituées tout en leur offrant des garanties en matière de santé, de sécurité et de prise en charge en cas de problèmes sociaux.

Depuis octobre 2012 – date à laquelle la plateforme « Prostitution » fut mis sur les fonts baptismaux par les Ministres de la Justice et de l'Egalité des chances, une grande partie des mesures prévues par le plan d'action national (PAN) « Prostitution » ont pu être implémentées ou sont en passe de l'être.

Ainsi, grâce à une coopération étroite entre les responsables du DropIn – dispensaire pour « sex workers » –, de la Croix-Rouge et du Ministère de l'Egalité des chances, un certain nombre de procédures matérialisant la stratégie « exit » ont pu être élaborées. En collaboration avec l'ADEM, un programme permettant à tout travailleur du sexe qui le désire d'emprunter un parcours de sortie de la prostitution a pu être mis en place, même si ce parcours de sortie peut s'apparenter à un parcours du combattant. Alors que la décision de vouloir sortir de la prostitution peut se prendre du jour au lendemain, la mettre en œuvre et la concrétiser nécessite par contre une forte volonté, surtout d'un point de vue financier.

<sup>1</sup> La plateforme « Prostitution », instaurée en octobre 2012, avait rassemblé les Ministères de l'Egalité des chances et de la Justice, les services DropIn et HIV-Berodung de la Croix-Rouge Luxembourgeoise, le Service d'intervention sociale de la Ville de Luxembourg, le Parquet Général et la Police grand-ducale.

Au cours de ses travaux, la plateforme avait d'abord fait le point sur la situation actuelle, et proposé par la suite des pistes d'amélioration pour l'encadrement de la prostitution. Les conclusions de la plateforme ont été présentées en novembre 2014 par les Ministres de l'Egalité des chances et de la Justice.

Les conclusions de la plateforme ont en outre fait l'objet d'un débat de consultation à la Chambre des Députés en avril 2015, au cours duquel les groupes parlementaires ont salué l'approche de la plateforme qui aurait apporté des pistes très prometteuses en vue d'un encadrement global de la prostitution au Luxembourg.

Comme le PL 7008 fait partie intégrante du PAN « Prostitution », il est susceptible de traduire dans les faits

- un renforcement du « *street work* », et notamment du « *indoor street work* » pour mieux approcher les « *sex workers* » et être à même de connaître leurs besoins ;
- une plus grande prévention, une meilleure information et sensibilisation en relation avec l'exploitation sexuelle résultant de la traite,
- ainsi qu'une éducation plus ciblée des enfants, dès leur plus jeune âge, à une sexualité responsable, respectueuse de soi-même et des autres, avec un éclairage particulier sur la violence sexuelle telle qu'elle est vécue au quotidien par les jeunes (notamment à travers les médias) et sur les stéréotypes qui en découlent.

Et de ne pas oublier que le PAN « *Prostitution* » constitue en quelque sorte un processus ouvert, sujet à modifications dans le sens où il est susceptible d'évoluer au gré des expériences faites sur le terrain et notamment des effets y provoqués par les dispositions de la nouvelle loi.

Concernant cette dernière, d'aucuns des membres de la Commission de l'Égalité des chances ont néanmoins dit regretter que le projet de texte ne prévoie pas – à l'instar de la législation en vigueur en Suède et en France – une pénalisation du client. Alors que la quasi-totalité de la clientèle des personnes prostituées est masculine, c'est envoyer – à leurs yeux – un message désastreux à la société en général et à la gent féminine en particulier. Ainsi, au lieu de sensibiliser les hommes de cette manière à une responsabilisation accrue vis-à-vis de la prostitution, cette approche ne ferait que les renforcer dans leur conviction que l'achat d'un acte sexuel est quelque chose d'anodin.

\*

#### AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 23 mai 2017, le Conseil d'Etat constate que « [l]e projet de loi sous examen a pour objet de transposer les mesures proposées au [plan d'action national] « *Prostitution* », pour autant que celles-ci nécessitent une intervention du législateur. Le projet sous examen entend encore modifier certains articles tant du Code pénal que du Code de procédure pénale qui, par le passé, auraient, d'après les auteurs, donné lieu à des interprétations jurisprudentielles faisant apparaître des déficiences dans les textes actuels ».

Le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique non seulement le libellé actuel de l'article 11, paragraphe 4, du Code de procédure pénale, mais également le nouveau libellé proposé par les auteurs du projet de loi. Il admet que les termes de « *notoriété* » et celui de « *débauche* », contenus actuellement au sein de l'article prémentionné sont des concepts aux contours juridiques flous et il fait observer que « [l]e droit d'entrée appartenant aux officiers de police judiciaire s'apparente par conséquent étroitement aux perquisitions, ce qui est d'ailleurs confirmé par un texte analogue en droit procédural français [...] ». Il découle de l'interprétation faite par le Conseil d'Etat que « [...] l'officier de police judiciaire doit au moins être en possession d'éléments objectifs précis et concordants que le lieu dans lequel il se prépare à entrer sert notoirement à la débauche ». Il renvoie au principe de l'inviolabilité du domicile, ainsi qu'à certains principes fondamentaux de la procédure pénale. Ainsi, il énonce que la notion d'« *éléments objectifs* » est à interpréter de la même manière que dans le cadre d'une perquisition qui « ne doit jamais dégénérer en procédés inquisitoires. Son but n'est pas de découvrir un délit éventuel, en l'absence de tout indice, mais seulement de corroborer les preuves ou indices déjà existants, de fortifier les charges par rapport à un délit déterminé déjà connu et constaté ».

Quant au libellé proposé initialement, le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet de loi « entendent remplacer la notion de « *notoriété* » par celle d'« *indices faisant présumer que des actes de débauche ou de prostitution sont commis dans les lieux* » que les officiers de police judiciaire entendent visiter ». La Haute-Corporation rappelle que les « *visites domiciliaires prévues à l'article 11, paragraphe 4, tant actuel que sous projet, sont à considérer comme des ingérences dans la vie privée risquant d'être incompatibles avec l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* » et renvoie aux exigences imposées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits l'homme<sup>2</sup> en la matière.

<sup>2</sup> Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 15 octobre 2013, Gutsanovi c/ Bulgarie, req. no 34529/10

Le Conseil d'Etat renvoie au phénomène de « *la prostitution dite « en appartement », donc dans des lieux a priori destinés à l'habitation privée et, par définition, non ouverts au public, à l'opposé d'un cabaret ou de tout autre lieu public dans lequel des personnes se livreraient à la débauche ou à la prostitution* » et estime qu'une vigilance particulière quant au respect des droits fondamentaux s'impose.

Ainsi, « *[p]our pouvoir recourir au droit qui lui est reconnu par l'article 11, paragraphe 4, du Code de procédure pénale, même dans sa version sous avis, l'officier de police judiciaire devra disposer, avant l'exercice de son droit, d'indices certains, précis et concordants que les lieux servent à la débauche ou à la prostitution, et que l'exercice de ce droit d'entrée sera soumis aux voies de recours inscrites au même code* ».

Le Conseil d'Etat souligne que le libellé doit apporter des garanties suffisantes afin d'assurer à ce que « *le droit d'entrée ne puisse aboutir qu'à la découverte d'actes de débauche qui n'ont guère de contours pénalement suffisants, soit d'actes de prostitution qui sont parfaitement licites, de telle sorte que ce droit ne serait plus justifié par la recherche de la confirmation d'indices préalables qu'une infraction est en train de se commettre et contreviendrait dès lors aux principes rappelés ci-avant* ». Par conséquent, il s'oppose formellement au libellé proposé par les auteurs du projet de loi au motif que celui-ci n'assure pas une sécurité juridique satisfaisante et qu'il risque de s'avérer contraire au principe de l'inviolabilité du domicile.

Le Conseil d'Etat soumet un libellé alternatif aux membres de la Commission juridique qui a la teneur suivante : « *Sans préjudice des prérogatives particulières qui leur sont attribuées par des lois spéciales, ils peuvent entrer en tout temps dans les lieux pour lesquels il existe des indices certains, précis et concordants faisant présumer que des actes de proxénétisme y sont commis.* »

Dans son avis complémentaire du 5 décembre 2017, le Conseil d'Etat marque son approbation avec la proposition de texte qui lui a été soumise par la Commission juridique : ce libellé soumet le droit d'entrée à « *une autorisation préalable du procureur d'État, qui ne peut être donnée que s'il y a des indices certains, précis et concordants que des actes de proxénétisme sont commis dans un lieu donné* » et se montre en mesure de lever son opposition formelle.

Le Conseil d'Etat constate que le nouvel alinéa 2 inséré à l'endroit de l'article 11, paragraphe 4 du Code de procédure pénale, confère aux officiers de la police judiciaire un droit d'entrée à certains lieux, à la double condition suivante : d'une part, il a été constaté que des personnes se livrent à la prostitution dans ces lieux et y sont reçues habituellement et, d'autre part, un tel droit est conditionné par une autorisation préalable du procureur d'Etat.

Il fait observer, dans le cadre de son avis complémentaire, que ce droit d'entrée constitue une « *mesure coercitive qui, étant donné qu'elle se rapproche d'une mesure de perquisition, doit être entourée de garanties procédurales suffisantes au regard des dispositions de droit international et de droit national protégeant la vie privée. La nécessité d'une autorisation préalable du procureur d'État est une mesure suffisante à cette fin, puisqu'elle ouvre la possibilité pour les personnes concernées d'exercer les recours prévus au Code de procédure pénale. Le Conseil d'État peut dès lors marquer son accord avec l'amendement sous examen* ».

Quant à la modification du Code pénal envisagée par les auteurs du projet de loi, le Conseil d'Etat note que les articles 382-6 et 382-7 nouveaux constituent la « *la véritable innovation du projet de loi compte tenu du fait qu'elles tendent, d'après les auteurs du projet, à l'instauration d'un « modèle luxembourgeois » dans le domaine dans la lutte contre le proxénétisme* ». Ce « *modèle luxembourgeois* » présente la spécificité qu'il entend sanctionner les « *clients* » des personnes prostituées, mais uniquement si ces dernières personnes sont, soit des mineurs d'âge, des personnes particulièrement vulnérables ou bien des victimes d'exploitation de la prostitution, du proxénétisme ou de la traite des êtres humains à des fins sexuelles, laissant en dehors du champ de la loi pénale le commerce entre un « *client* » et une personne prostituée qui ne figurerait pas parmi une de ces catégories ».

Le Conseil d'Etat fait observer « *[...] la preuve à rapporter par le ministère public pour établir tant l'infraction prévue à l'article 382-6 que celles prévues à l'article 382-7 du Code pénal devant une juridiction répressive s'avérerait difficile à rapporter [...]* ».

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé de l'article 382-6 tel que proposé par les auteurs du projet de loi et renvoie au principe de la légalité des peines et des infractions. Il souligne qu'il y a lieu de « *préciser à l'endroit de l'article 382-6 du Code pénal sous examen, les articles du Code pénal*

*qui peuvent entraîner une condamnation pénale dans le chef de la personne sollicitant, acceptant ou obtenant une relation de nature sexuelle avec une personne vulnérable ou agissant sous contrainte ».*

Dans son avis complémentaire du 5 décembre 2017, le Conseil d'Etat marque son approbation avec le libellé amendé de l'article 382-6 du Code pénal.

Pour le détail, il est renvoyé au point VI. « *Commentaire des articles* » ci-après.

\*

## VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup> – Création d'un « Comité Prostitution »*

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi a pour objet de créer une base légale pour la « *Plateforme Prostitution* », qui a été mise en place au cours de l'année 2012 par le ministère de l'Egalité des chances.

Aussi bien le programme gouvernemental de 2013 que la stratégie du gouvernement vers un « *modèle luxembourgeois* » de la prostitution retiennent le maintien des travaux de la Plateforme.

La Commission juridique a jugé utile de remplacer la dénomination initiale de l'intitulé de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, à savoir « *Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la prostitution* », par celle de « *Comité Prostitution* ». Par ailleurs, la Commission juridique a fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat qui visait à fusionner les alinéas 1<sup>er</sup> et 2 initiaux de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi.

Quant aux missions du « *Comité Prostitution* » à créer, il y a lieu de signaler que ce dernier n'analysera non seulement le phénomène de la prostitution en soi, son évolution, ses conséquences et ses risques, mais assurera également le suivi et la mise en œuvre du plan d'action précité dans le cadre de la stratégie du Gouvernement vers un « *modèle luxembourgeois* », afin d'avoir une approche cohérente et de créer des synergies.

Dans le cadre du renforcement de la coopération de la lutte contre le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, le « *Comité Prostitution* » se concertera régulièrement avec le Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains, compétent non seulement pour la traite à des fins sexuelles, mais aussi pour la traite à d'autres fins, et travaillera suivant les besoins et priorités thématiques en étroite collaboration avec ce dernier.

Afin d'assurer ses missions et selon les besoins et priorités d'action et de mesures, des experts sont liés directement ou indirectement au domaine de la prostitution sous toutes ses formes.

Dans le cadre de ses missions, il soumet au Gouvernement toutes propositions d'actions et de mesures qu'il juge nécessaire.

La détermination des membres définitifs du futur « *Comité Prostitution* » sera effectuée par voie d'un règlement grand-ducal. A noter que la « *Plateforme Prostitution* » comprend actuellement des représentants des ministères de l'Egalité des chances et de la Justice, les services Dropin et HIV-Berodung de la Croix-Rouge Luxembourgeoise, le Service d'intervention sociale de la Ville de Luxembourg, le Parquet Général, ainsi que des représentants de la Police Grand-Ducale.

### *Article 2 – Modification du Code de procédure pénale*

Les auteurs du projet de loi ont souhaité conférer une nouvelle teneur à l'article 11, paragraphe 4 du Code de procédure pénale et mettre en place un texte qui est conforme aux exigences de la sécurité juridique. Le Conseil d'Etat avait soulevé dans son avis que les termes de « *notoriété* » et celui de « *débauche* », contenus actuellement au sein de l'article prémentionné sont des concepts aux contours juridiques flous.

Le libellé proposé initialement par les auteurs du projet de loi a été critiqué par le Conseil d'Etat qui a retenu dans son avis que « *[les auteurs du projet de loi] entendent remplacer la notion de « notoriété » par celle d' « indices faisant présumer que des actes de débauche ou de prostitution sont commis dans les lieux » que les officiers de police judiciaire entendent visiter* ».

La Haute-Corporation rappelle que les « *visites domiciliaires prévues à l'article 11, paragraphe 4, tant actuel que sous projet, sont à considérer comme des ingérences dans la vie privée risquant d'être incompatibles avec l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés*

*fondamentales* » et renvoie aux exigences imposées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits l'homme<sup>3</sup> en la matière.

Le Conseil d'Etat renvoie au phénomène de « *la prostitution dite « en appartement », donc dans des lieux a priori destinés à l'habitation privée et, par définition, non ouverts au public, à l'opposé d'un cabaret ou de tout autre lieu public dans lequel des personnes se livreraient à la débauche ou à la prostitution* » et estime qu'une vigilance particulière quant au respect des droits fondamentaux s'impose.

Ainsi, « *[p]our pouvoir recourir au droit qui lui est reconnu par l'article 11, paragraphe 4, du Code de procédure pénale, même dans sa version sous avis, l'officier de police judiciaire devra disposer, avant l'exercice de son droit, d'indices certains, précis et concordants que les lieux servent à la débauche ou à la prostitution, et que l'exercice de ce droit d'entrée sera soumis aux voies de recours inscrites au même code* ».

Le Conseil d'Etat souligne que le libellé doit apporter des garanties suffisantes afin d'assurer à ce que « *le droit d'entrée ne puisse aboutir qu'à la découverte d'actes de débauche qui n'ont guère de contours pénalement suffisants, soit d'actes de prostitution qui sont parfaitement licites, de telle sorte que ce droit ne serait plus justifié par la recherche de la confirmation d'indices préalables qu'une infraction est en train de se commettre et contreviendrait dès lors aux principes rappelés ci-avant* », et il s'oppose formellement au libellé proposé par les auteurs du projet de loi au motif que celui n'assure pas une sécurité juridique satisfaisante et qu'il risque de s'avérer contraire au principe de l'inviolabilité du domicile.

Le Conseil d'Etat soumet un libellé alternatif aux membres de la Commission juridique qui a la teneur suivante : « *Sans préjudice des prérogatives particulières qui leur sont attribuées par des lois spéciales, ils peuvent entrer en tout temps dans les lieux pour lesquels il existe des indices certains, précis et concordants faisant présumer que des actes de proxénétisme y sont commis.* »

La Commission juridique prend acte des observations critiques formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 23 mai 2017 et estime que le droit d'entrée, conféré aux officiers de la police judiciaire, ne doit s'analyser non pas comme un droit de perquisitionner et de saisir, mais comme un droit de visiter des lieux, y compris des lieux servant de domicile privé, pour constater, le cas échéant, que des actes de proxénétisme y sont commis. Afin d'écartier tout risque d'arbitraire, il est proposé de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat, tout en y précisant également qu'un tel droit d'entrée est soumis à l'autorisation préalable du procureur d'Etat territorialement compétent.

Le nouvel alinéa 2 confère, aux officiers de la police judiciaire, un droit d'entrée aux hôtels, maisons meublées, pensions, débits de boissons, clubs, cercles, dancings, lieux de spectacle et leurs annexes, ainsi qu'en tout autre lieu ouvert au public ou utilisé par le public, lorsqu'il est constaté que des personnes qui se livrent à la prostitution y sont reçues habituellement. Le libellé proposé à l'endroit du nouvel alinéa 2 s'inspire de l'avis complémentaire du procureur général d'Etat<sup>4</sup>. Un tel droit d'entrée aux lieux précités est soumis à l'autorisation préalable du procureur d'Etat qui accorde une telle mesure uniquement lorsque les conditions cumulatives suivantes sont réunies :

- il existe un constat objectif que des personnes se livrent à la prostitution; et
- que ces personnes sont reçues dans les lieux de manière habituelle, et donc de manière récurrente.

Aux yeux de la Commission juridique, la nécessité d'une autorisation préalable de la part du procureur d'Etat constitue une garantie supplémentaire pour le respect des droits fondamentaux des citoyens, tout en accordant aux autorités judiciaires des outils satisfaisants dans la lutte contre l'exploitation de la prostitution d'autrui, du proxénétisme et de la traite des êtres humains à des fins sexuelles.

Par ailleurs, le libellé proposé ne contient aucune référence aux perquisitions et saisies, de sorte que celles-ci sont exclues du champ d'application de la disposition.

Dans son avis complémentaire du 5 décembre 2017, le Conseil d'Etat marque son approbation avec le libellé alternatif proposé par la Commission juridique, qui soumet le droit d'entrée à « *une autorisation préalable du procureur d'Etat, qui ne peut être donnée que s'il y a des « indices certains, précis et concordants » que des actes de proxénétisme sont commis dans un lieu donné* ». Au vu de ces considérations, il se montre en mesure de lever son opposition formelle.

3 Op.cit. n°1

4 cf. doc. parl. 7008<sup>10</sup>

Le Conseil d'Etat constate que le nouvel alinéa 2 inséré à l'endroit de l'article 11, paragraphe 4 du Code de procédure pénale, confère aux officiers de la police judiciaire un droit d'entrée à certains lieux, à la double condition suivante : d'une part, il a été constaté que des personnes se livrent à la prostitution dans ces lieux et y sont reçues habituellement et, d'autre part, un tel droit est conditionné par une autorisation préalable du procureur d'Etat.

Il fait observer que ce droit d'entrée constitue une « mesure coercitive qui, étant donné qu'elle se rapproche d'une mesure de perquisition, doit être entourée de garanties procédurales suffisantes au regard des dispositions de droit international et de droit national protégeant la vie privée. La nécessité d'une autorisation préalable du procureur d'Etat est une mesure suffisante à cette fin, puisqu'elle ouvre la possibilité pour les personnes concernées d'exercer les recours prévus au Code de procédure pénale. Le Conseil d'Etat peut dès lors marquer son accord avec l'amendement sous examen ».

### Article 3 – Modification du Code pénal

*Point 1. – Remplacement de l'article 3, point 1. initial du projet de loi par un nouveau point 1., visant à l'insertion d'un alinéa 3 nouveau à l'article 71-2 du Code pénal*

Les auteurs du projet de loi ont souhaité modifier l'article 379bis, point 4°, du Code pénal, en y retranchant les termes « l'exploitation de ». Les auteurs du projet de loi ont justifié cette proposition par l'application faite par les cours et tribunaux<sup>5</sup> de l'article prémentionné et par le constat que « [...] la preuve à rapporter par le ministère public est exagérément lourde. Il ne suffit donc pas que le ministère public prouve que le prévenu avait connaissance que le lieu mis à disposition servait « à la prostitution d'autrui », mais le ministère public doit prouver que le prévenu avait connaissance que le lieu mis à disposition servait « à l'exploitation de la prostitution d'autrui », preuve autrement plus difficile à rapporter.

*Ainsi dans l'affaire citée ci-dessus, le prévenu, bien que sachant que les appartements loués étaient utilisés en vue de la prostitution par les locataires et bien qu'il ait bénéficié financièrement de cette situation, a été acquitté des infractions mises à sa charge. C'est pourquoi les termes de « exploitation de la prostitution d'autrui » sont remplacés par ceux de « prostitution d'autrui ».*

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 23 mai 2017, retrace l'historique<sup>6</sup> de la disposition telle qu'elle figure actuellement dans le Code pénal et se livre à une analyse de la disposition prémentionnée. Il fait observer que « [l]e point 4 de l'article 379bis du Code pénal institue dès lors une infraction indépendante de l'infraction de proxénétisme proprement dite, et qui est caractérisée par le fait que le propriétaire etc. est parfaitement conscient que les lieux loués sont, soit loués directement (ou indirectement par personne interposée) à un proxénète qui y fait « travailler » des personnes prostituées, soit loués en nom personnel à des personnes prostituées « travaillant » pour un proxénète.

*Faire abstraction de la référence à l'exploitation de la prostitution d'autrui conduirait nécessairement à la conséquence que la loi incriminerait l'ensemble des situations dans lesquelles des lieux seraient occupés par des personnes se livrant à la prostitution. Serait ainsi notamment incriminé le fait d'être propriétaire d'un logement loué à une personne prostituée à des conditions économiquement normales, avec l'effet pervers que, la prostitution en elle-même n'étant pas punissable, on n'en punirait pas moins le propriétaire du local où la personne prostituée exercerait son commerce parfaitement légal. La conséquence de ce fait serait à l'évidence qu'un propriétaire, dès qu'il apprendrait quel métier exerce son locataire, tâcherait de s'en défaire le plus rapidement possible afin de ne pas risquer d'être poursuivi sur base de la disposition sous examen, ce qui ne manquerait pas de rejeter à la rue les personnes concernées, ajoutant encore à leur précarité ».*

Le Conseil d'Etat conclut qu'il y a lieu de faire abstraction de cette modification à apporter au texte actuel, et de laisser subsister le libellé de l'article 379bis, point 4°, dans sa teneur actuelle.

La Commission juridique estime qu'il y a lieu de suivre la recommandation formulée par le Conseil d'Etat et de faire abstraction de la modification proposée, de sorte que le libellé actuel de l'article 379bis sera maintenu.

En outre, la Commission juridique prend acte des observations formulées par le Conseil d'Etat concernant le point 3. initial de l'article du projet de loi au sujet de l'exclusion de la responsabilité pénale des victimes des infractions définies au Livre II, titre VII, chapitres VI et VI-I du Code pénal.

<sup>5</sup> Cour d'appel, 5ème chambre, n°100/11 du rôle, arrêt du 22 février 2011

<sup>6</sup> Mémoires A n° 17 du 17 avril 1968, p. 255.

La Commission juridique propose de fusionner les dispositions contenues au sein des points 3 et 5 initiaux de l'article 3 du projet de loi (qui avaient pour objet l'insertion d'un alinéa 2 nouveau à l'endroit de l'article 382 du Code pénal et l'insertion d'une phrase additionnelle au point 9 de l'article 563 du Code pénal) et d'insérer une disposition unique relative à l'irresponsabilité de la victime à l'endroit de l'alinéa 3 nouveau de l'article 71-2 du Code pénal.

*Point 2. – Fermeture temporaire ou définitive de tout établissement ou lieu quelconque ouvert au public ou utilisé par le public après la constatation des infractions visées par le projet de loi*

Les auteurs du projet de loi sont d'avis qu'il y a lieu de mettre fin à une situation paradoxale qui subsiste depuis l'adoption du projet de n°2615, qui est devenu par la suite la loi du 10 novembre 1984<sup>7</sup>. A l'heure actuelle, le juge d'instruction constatant l'existence d'indices graves que des infractions visées à l'article 379bis du Code pénal ont été commises dans un établissement ou lieu quelconque ouvert au public ou utilisé par le public, peut ordonner la fermeture de cet établissement ou lieu quelconque ouvert au public ou utilisé par le public pour une durée de trois mois au maximum. De plus, il peut renouveler cette mesure pour un nouveau délai de 3 mois<sup>8</sup> au plus, mais après l'ordonnance de renvoi, les juridictions d'instruction ne peuvent renouveler la décision de fermeture que pour l'établissement<sup>9</sup> visé et non pour le lieu quelconque ouvert au public ou utilisé par le public, alors que les juridictions de jugement pourront de nouveau ordonner la fermeture<sup>10</sup> temporaire ou définitive de tout établissement ou lieu quelconque ouvert au public ou utilisé par le public.

Il est proposé de modifier l'article 379sexies du Code pénal afin d'éviter le risque à ce qu'après l'ordonnance de renvoi, le lieu quelconque ouvert au public ou utilisé par le public où des infractions prévues à l'articles 379bis du Code pénal ont eu lieu, soit exploité de nouveau par un nouvel exploitant, ou une nouvelle société, et que de nouvelles infractions y soient commises en attendant la décision du juge du fond, qui pourra fermer temporairement ou définitivement tant l'établissement que le lieu.

Les auteurs du projet de loi expliquent que la situation actuelle résulte d'une omission du législateur de l'époque.

Le libellé sous rubrique ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

La Commission juridique juge opportun d'insérer cette modification dans le Code pénal.

*Point 3 – Remplacement de l'article 3, point 3. initial du projet de loi par un nouveau point 3. visant à l'insertion d'une nouvelle section II-1 au sein du Livre II, titre III, chapitre IV du Code pénal*

Aux yeux de la Commission juridique, un maintien des dispositions contenues initialement à l'endroit de l'article 3, points 3 et 5 du projet de loi est superfétatoire.

La fusion des dispositions contenues au sein des points 3 et 5 initiaux de l'article 3 du projet de loi a conduit à l'insertion d'une disposition unique relative à l'irresponsabilité pénale de la victime d'une des infractions définies au Livre II, titre VII, chapitres VI et VI-I du Code pénal qui aurait commis une infraction quelconque (délict ou contravention) de racolage.

Il s'ensuit qu'une renumérotation en conséquence des points de l'article 3 du projet de loi s'impose.

Le point 3. nouveau de l'article 3 du projet de loi reprend partiellement le texte de la proposition de loi n°6808<sup>11</sup> relative aux pratiques illicites eu égard aux documents de voyage ou d'identité et modifiant le Code pénal et y intègre les observations formulées par le Parquet général<sup>12</sup> à ce sujet.

La proposition vise à transposer en droit luxembourgeois l'article 15 de la loi type contre la traite des personnes élaborée par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC). La

7 Loi du 10 novembre 1984 complétant le code pénal par les articles 379ter à 379septies, Mémorial A n° 102, 26 novembre 1984, p.1659

8 Cf. Article 379ter du Code pénal

9 Cf. Article 379sexies du Code pénal

10 Cf. Article 379septies du Code pénal

11 Cf. doc. parl. 6808

12 Cf. doc. parl. 6808<sup>1</sup>

rétenion de documents est une méthode couramment utilisée par les auteurs de l'infraction de la traite des êtres humains pour garder les victimes sous leur contrôle.

Dans son rapport<sup>13</sup> concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Luxembourg, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (dénommé ci-après « GRETA ») avait recommandé de « [...] *considérer la possibilité d'intégrer dans le Code pénal une infraction punissant le fait de retenir, de soustraire, d'altérer, d'endommager ou de détruire un document de voyage ou d'identité d'une autre personne intentionnellement afin de permettre la traite* »<sup>14</sup>.

Les auteurs du projet de loi renvoient également à l'article 18 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, signée à Varsovie le 16 mai 2005 (dénommée ci-après « *la Convention* »), en vertu de laquelle, les parties signataires sont tenues de conférer le caractère d'infraction pénale aux actes constitutifs de la traite des êtres humains lorsqu'ils ont été commis intentionnellement. Aux termes de l'article 20 de la Convention, fabriquer des documents de voyage ou d'identité frauduleux, les soustraire, les altérer ou les détruire, ainsi que les procurer ou les fournir, sont des actes auxquels il faut aussi conférer le caractère d'infraction pénale, lorsqu'ils ont été commis intentionnellement afin de permettre la traite.

Il ressort du rapport précité du GRETA, qu'« [i]l n'existe pas en droit luxembourgeois d'infraction spécifique sur le fait de retenir, de soustraire, d'altérer, d'endommager ou de détruire un document de voyage ou d'identité d'une autre personne, intentionnellement et dans le but de permettre la traite. Les autorités font valoir que cela pourrait être poursuivi et puni par le biais d'infraction de droit commun comme par exemple le vol, la destruction d'objets mobiliers, l'abus de confiance ou l'extorsion. Le GRETA note toutefois que les infractions de droit commun sont très générales par rapport aux situations énoncées à l'article 20 (c) de la Convention. Les documents de voyage et d'identité constituent des instruments importants dans le cadre de la traite transnationale. Souvent de faux documents sont utilisés pour faire transiter et entrer les victimes dans les pays où elles seront exploitées. Dès lors, l'identification de filières de faux documents peut permettre de mettre au jour les réseaux criminels qui pratiquent la traite des êtres humains »<sup>15</sup>.

Le Conseil d'Etat renvoie à son avis<sup>16</sup> relatif à la proposition de loi prémentionnée et signale qu'il a déjà favorablement avisé le texte de ce libellé.

La Commission juridique juge opportun d'insérer cette modification au sein du Code pénal.

*Point 4 – Insertion d'un chapitre VI-III. au sein du Livre II, titre VII du Code pénal, intitulé « Du recours à la prostitution »*

Articles 382-6 et 382-7 nouveaux du Code pénal

Les auteurs du projet de loi entendent introduire de nouvelles infractions au Code pénal tendant à sanctionner les clients de prostitué(e)s mineur(e)s ou particulièrement vulnérables et de victimes d'exploitation de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains à des fins sexuelles.

Les délits de recours à la prostitution de mineurs, de personnes particulièrement vulnérables et de victimes d'exploitation de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains à des fins sexuelles s'inscrivent dans un contexte international<sup>17</sup> de répression accrue de l'exploitation sexuelle.

Afin de protéger davantage les plus démunis parmi les personnes exploitées, à savoir les prostitué(e)s mineur(e)s, les personnes particulièrement vulnérables et les victimes d'exploitation de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains à des fins sexuelles, il y a lieu de renforcer les dispositions pénales de l'ordonnancement juridique luxembourgeois.

13 Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Luxembourg, Premier cycle d'évaluation, adopté le 8 novembre 2013, publié le 15 janvier 2014, GRETA (2013)18

14 Op.cit, n°8 p.37

15 *idem*

16 Cf. doc. parl. 6808<sup>2</sup>

17 Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes ; ainsi que la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies à New York, le 15 novembre 2000 et son Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants.

Il y a lieu de faire prendre conscience au « *client* » que la prostitution est dans la grande majorité des cas une violence à l'égard de ces personnes et une exploitation des plus faibles par des proxénètes ou trafiquants.

En effet, les personnes prostituées sont très souvent étrangères, vendues à des réseaux, ou tombant entre les mains de proxénètes ou trafiquants car trompées par des promesses fallacieuses.

Quant au fond, les auteurs du texte se sont inspirés de l'ancien article 225-12-1 du Code pénal français<sup>18</sup> qui définit et réprime le recours à la prostitution de mineurs ou de personnes particulièrement vulnérables.

Si la nouvelle infraction est commise à l'égard d'une personne mineure de moins de seize ans, le client se rend automatiquement coupable de l'infraction de viol prévue à l'article 375 alinéa 2 du Code pénal.

La nouvelle infraction fait donc partiellement double emploi avec l'infraction de viol sur un mineur de moins de seize ans ce qui ne devrait cependant pas porter à conséquence étant donné que, d'une part, pour les mineurs entre 16 et 18 ans il n'y a pas double emploi et que, d'autre part, le champ d'application de la nouvelle infraction est plus large que le champ d'application de l'infraction de viol, comme la nouvelle infraction s'applique au fait de « *solliciter (d'accepter ou d'obtenir)* » des relations de nature sexuelle.

Quant aux personnes vulnérables, le texte reprend les vulnérabilités déjà définies dans la législation luxembourgeoise (à titre d'exemples, *cf.* articles 380, 382-2, 382-4, 383*bis* du Code pénal).

La répression ne s'attache pas seulement à la commission d'actes de nature sexuelle, mais aussi à la commission d'actes qui tendent à obtenir ceux-ci. Il n'est pas nécessaire non plus que l'auteur ait pris l'initiative de la relation, le simple fait d'accepter une telle relation est punissable.

Une simple promesse de rémunération suffit pour constituer l'un ou l'autre de ces délits.

Les infractions sont intentionnelles. Cela suppose que le client ait eu connaissance de la minorité ou de la particulière vulnérabilité de la victime, ou que cette vulnérabilité soit apparente. L'auteur des faits peut invoquer l'erreur de fait sur l'âge ou la vulnérabilité de la personne, mais il doit apporter la preuve.

Dans son avis du 23 mai 2017, le Conseil d'Etat note que les articles 382-6 et 382-7 nouveaux qui figureront au sein du nouveau chapitre VI-III. du Code pénal, intitulé « *Du recours à la prostitution* », constituent la « *la véritable innovation du projet de loi compte tenu du fait qu'elles tendent, d'après les auteurs du projet, à l'instauration d'un « modèle luxembourgeois » dans le domaine de la lutte contre le proxénétisme* ». Ce « *modèle luxembourgeois* » présente la spécificité qu'il entend sanctionner les « *clients* » des personnes prostituées, mais uniquement si ces dernières personnes sont, soit des mineurs d'âge, des personnes particulièrement vulnérables ou bien des victimes d'exploitation de la prostitution, du proxénétisme ou de la traite des êtres humains à des fins sexuelles, laissant en dehors du champ de la loi pénale le commerce entre un « *client* » et une personne prostituée qui ne figurerait pas parmi une de ces catégories ».

Le Conseil d'Etat souligne que « *[...] la preuve à rapporter par le ministère public pour établir tant l'infraction prévue à l'article 382-6 que celles prévues à l'article 382-7 du Code pénal devant une juridiction répressive s'avérerait difficile à rapporter vu qu'elle serait triple, à savoir :*

- *celle de l'existence d'une infraction primaire, soit l'exploitation de la prostitution ou du proxénétisme, soit la traite des êtres humains,*
- *celle que la personne prostituée est dès lors une victime de ces infractions, et a ainsi agi sous l'effet d'une contrainte et non pas de son propre gré,*
- *enfin, que le client poursuivi a agi en connaissance de cause de la qualité de victime de la personne dont il a sollicité des relations sexuelles ».*

<sup>18</sup> « Le fait de solliciter, d'accepter ou d'obtenir, en échange d'une rémunération ou d'une promesse de rémunération, des relations de nature sexuelle de la part d'un mineur qui se livre à la prostitution, y compris de façon occasionnelle, est puni de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende. Est puni des mêmes peines le fait de solliciter, d'accepter ou d'obtenir, en échange d'une rémunération ou d'une promesse de rémunération, des relations sexuelles de la part d'une personne qui se livre à la prostitution, y compris de façon occasionnelle, lorsque cette personne présente une particulière vulnérabilité, apparente ou connue de son auteur, due à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse ».

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé de l'article 382-6 initialement proposé, et renvoie au principe de la légalité des délits et des peines. Il souligne qu'il y a lieu de « *préciser à l'endroit de l'article 382-6 du Code pénal sous examen, les articles du Code pénal qui peuvent entraîner une condamnation pénale dans le chef de la personne sollicitant, acceptant ou obtenant une relation de nature sexuelle avec une personne vulnérable ou agissant sous contrainte* ».

La Commission juridique prend acte des observations critiques formulées par le Conseil d'Etat et juge opportun de préciser, au sein du libellé, les articles visés par le Code pénal qui peuvent entraîner une condamnation pénale dans le chef de la personne sollicitant, acceptant ou obtenant une relation de nature sexuelle avec une personne vulnérable ou agissant sous contrainte.

De plus, la Commission juridique juge utile de faire omission des termes « *y compris de façon occasionnelle* » contenus initialement au sein du libellé.

Dans son avis complémentaire du 5 décembre 2017, le Conseil d'Etat marque son approbation avec le libellé amendé de l'article 382-6 du Code pénal.

Article 382-8 nouveau du Code pénal (ancien article 4 du projet de loi)

Quant à l'article 382-8 nouveau du Code pénal, il y a lieu de signaler que le témoignage du client d'une des personnes-victimes des infractions visées aux articles 382-6 et 382-7 nouveaux du Code pénal, peut conforter les autres éléments du dossier d'enquête, notamment quand la victime refuse de collaborer avec les organes de poursuites et ce pour de multiples raisons (à titre d'exemples non-exhaustifs : le risque de victimisation secondaire, le risque de menaces, etc.).

Même en cas de plainte avec constitution de partie civile contre une victime, le juge pourra se baser sur les autres éléments du dossier et le témoignage du (des) client(s), témoin(s) neutre(s) et fiable(s), pour condamner le (la) prévenu(e).

Avec l'introduction de la pénalisation du client, il y a risque de conflit. En effet, le prévenu ne peut être entendu sous la foi du serment, il a le droit d'embellir la vérité, même de mentir, sans qu'il ne soit exposé à d'éventuelles poursuites pour faux témoignage.

Le libellé proposé initialement par les auteurs du projet de loi constitue le fruit d'une approche comparative qui examine les dispositions du droit allemand à ce sujet et les auteurs du projet de loi renvoient également, par analogie, aux expériences recueillies de l'application de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie<sup>19</sup>.

Le texte prévoit la possibilité de ne pas exercer l'action publique. En l'espèce, la condition y attachée est liée aux déclarations faites par le client. Tout d'abord il doit révéler des faits qui sont en relation avec son propre recours à la prostitution d'autrui et ces faits doivent être susceptibles de constituer une des infractions prévues aux chapitres VI. et VI-I. du titre VII, Livre II du Code pénal.

Le client, contre lequel procès-verbal a été dressé, est à considérer comme un suspect dans un premier temps et bénéficie de tous les droits et garanties attachés à ce statut.

Il y a lieu de signaler également que l'audition du client comme témoin est susceptible d'un recours conformément aux articles 48-2 et 126 à 126-2 afin de préserver les droits de défense des personnes prévenues ou inculpées d'une infraction prévue aux chapitres VI. et VI-I. du titre VII, Livre II du Code pénal.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 23 mai 2017, note que « *les auteurs du projet entendent créer une possibilité pour les autorités poursuivantes d'entendre en qualité de témoin le client de la personne-victime d'une de ces infractions afin de pouvoir ajouter ce témoignage au dossier répressif, tout en ménageant le principe du nemo tenetur qui implique que le client ne peut pas être pénalement poursuivi du chef des déclarations qu'il a ainsi faites* ».

Quant à l'interprétation de la portée de la disposition sous rubrique, le Conseil d'Etat souligne que celle-ci « *ne crée pas une possibilité pour le ministère public de renoncer à exercer l'action publique, mais prévoit bien que « l'action publique ne sera pas exercée » contre une personne contre laquelle un procès-verbal a été dressé pour infraction aux articles 382-6 et 382[-7] du Code pénal et qui est entendue comme témoin dans une enquête préliminaire ou dans une instruction menées du chef d'une infraction aux chapitres VI. et VI-I du titre VII, livre II du Code pénal* ».

<sup>19</sup> Mémorial A N° 12 du 3 mars 1973, p.319

Le Conseil d'Etat conclut qu'« [i]l s'agit dès lors d'une entorse au principe de l'opportunité des poursuites<sup>20</sup> et non pas d'un aménagement de ce dernier<sup>21</sup> » et propose d'inscrire les dispositions qui figuraient initialement à l'endroit de l'article 4 du projet de loi, directement au sein d'un article 382-8 nouveau du Code pénal.

La Commission juridique fait sienne la recommandation du Conseil d'Etat et juge utile de reprendre au sein du nouvel article 382-8 du Code pénal les dispositions relatives à l'exclusion de l'exercice de l'action publique, contenues initialement à l'article 4 du projet de loi. L'article 4 du projet de loi devient superfétatoire et la Commission juridique propose l'omission de ce dernier. Par ailleurs, la Commission juridique a jugé utile d'adapter le libellé d'un point de vue terminologique.

\*

## VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission juridique recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 7008 dans la teneur qui suit :

\*

### PROJET DE LOI

**renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles et modifiant :**

- 1) le Code de procédure pénale**
- 2) le Code pénal**

#### **Art. 1<sup>er</sup> : Comité Prostitution**

Il est créé sous la dénomination de « Comité Prostitution » un comité qui suit le phénomène de la prostitution au Luxembourg et en analyse de manière régulière l'évolution et les conséquences.

Il a également pour mission de suivre la mise en œuvre du Plan d'action national « Prostitution » dans le cadre de la stratégie en matière d'encadrement de la prostitution au Luxembourg.

Il travaille en étroite collaboration avec le Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains.

Le Comité Prostitution peut à tout moment s'adjoindre en tant qu'observateurs, des experts en matière de prostitution, de lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles.

Le Comité Prostitution soumet au Gouvernement toutes les propositions qu'il juge utiles.

Le Comité Prostitution est composé de représentants des instances publiques compétentes en matière de prostitution, ainsi que de représentants du secteur social.

Un règlement grand-ducal précise sa composition et détermine son organisation et son fonctionnement.

**Art. 2 :** Le Code de procédure pénale est modifié comme suit:

1. L'article 11, paragraphe 4 prend la teneur suivante :

« (4) Sans préjudice des prérogatives particulières qui leur sont attribuées par des lois spéciales, ils peuvent, sur autorisation du procureur d'Etat, entrer en tout temps dans les lieux pour lesquels

<sup>20</sup> « Qui aurait d'ailleurs, même sans disposition particulière au projet sous avis, permis au ministère public de ne pas exercer de poursuites contre le client-témoin ».

<sup>21</sup> « Le Conseil d'Etat tient encore à rappeler que dans le cadre d'une plainte avec constitution de partie civile déposée auprès du juge d'instruction, les possibilités du procureur d'Etat de ne pas déclencher l'action publique sont limitées par l'article 57 du Code de procédure pénale, de telle sorte que, par ce biais, la disposition sous examen peut être privée de son efficacité ».

il existe des indices certains, précis et concordants faisant présumer que des actes de proxénétisme y sont commis.

Ils peuvent également, sur autorisation du procureur d'Etat, entrer en tout temps à l'intérieur de tout hôtel, maison meublée, pension, débit de boissons, club, cercle, dancing, lieu de spectacle et leurs annexes et en tout autre lieu ouvert au public ou utilisé par le public lorsqu'il est constaté que des personnes se livrant à la prostitution y sont reçues habituellement. »

**Art. 3 :** Le Code pénal est modifié comme suit:

1. A l'article 71-2 est ajouté un alinéa 3 nouveau, libellé comme suit :

N'est pas pénalement responsable d'une infraction de racolage la victime des infractions définies au Livre II, titre VII, chapitres VI et VI-I du Code pénal.

2. A l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 379sexies les termes de « ou lieu quelconque ouvert au public ou utilisé par le public » sont rajoutés après le terme « établissement ».
3. Le Livre II, titre III, chapitre IV du Code pénal est complété par une section II-1 qui prend la teneur suivante :

*« Section II-1. – Des pratiques illicites eu égard aux documents de voyage ou d'identité »*

**Art. 210-1.** Toute personne qui obtient, procure, détruit, dissimule, fait disparaître, confisque, retient, modifie, reproduit ou détient un document de voyage ou d'identité d'une autre personne ou en facilite l'usage frauduleux, avec l'intention de commettre une infraction visée par le Livre II, titre VII, chapitres VI, VI-I et VI-II du Code pénal ou d'en faciliter la commission sera punie d'un emprisonnement de trois à cinq ans et d'une amende de 10.000 à 50.000 euros. »

4. Le Livre II, titre VII du Code pénal est complété par un Chapitre VI-III. qui prend la teneur suivante :

**« Chapitre VI-III. – Du recours à la prostitution »**

**Art. 382-6.** Le fait de solliciter, d'accepter ou d'obtenir, en échange d'une rémunération ou d'une promesse de rémunération, des relations de nature sexuelle de la part d'une personne victime d'une ou de plusieurs des infractions visées aux articles 379, 379bis, 380, 382-1 et 382-2 du Code pénal, est puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 251 euros à 50.000 euros ou de l'une de ces peines seulement.

**Art. 382-7.** (1) Le fait de solliciter, d'accepter ou d'obtenir, en échange d'une rémunération ou d'une promesse de rémunération, des relations de nature sexuelle de la part d'une personne mineure qui se livre à la prostitution, y compris de façon occasionnelle, est puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 251 à 50.000 euros.

(2) Est puni des mêmes peines le fait de solliciter, d'accepter ou d'obtenir, en échange d'une rémunération ou d'une promesse de rémunération, des relations sexuelles de la part d'une personne qui se livre à la prostitution, y compris de façon occasionnelle, lorsque cette personne présente une particulière vulnérabilité, apparente ou connue de son auteur, en raison de sa situation administrative illégale ou précaire, de sa situation sociale précaire, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale.

**Art. 382-8.** L'action publique ne sera pas exercée à l'égard de la personne contre laquelle procès-verbal a été dressé pour infraction aux articles 382-6 et 382-7 du Code pénal qui, entendue comme témoin en application des dispositions respectives des articles 48 et 48-1, 69 à 71, 154 et 155, 189, 190-1 et 211 du Code de procédure pénale, révélera à l'autorité compétente, en relation avec son recours à la prostitution d'autrui, des faits susceptibles de constituer une infraction prévue au Livre II, titre VII, chapitres VI et VI-I du Code Pénal. »

Luxembourg, le 24 janvier 2018

*La Rapportrice,*  
Josée LORSCHÉ

*La Présidente,*  
Viviane LOSCHETTER

