

N° 5857

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROPOSITION DE LOI**sur la prostitution**

* * *

*Dépôt (Mme Lydie Err, M. Marc Angel,
M. John Castegnaro et Mme Claudia Dall'Agnol) et transmission
à la Conférence des Présidents (19.3.2008)*

*Déclaration de recevabilité et transmission au Conseil d'Etat
et au Gouvernement (22.4.2008)*

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	7

*

EXPOSE DES MOTIFS

La présente proposition de loi vise à introduire dans le Code pénal une interdiction de l'achat de services sexuels.

En effet, une société se voulant promotrice de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes à tous les niveaux et dans tous les domaines de la vie doit rejeter et combattre l'idée selon laquelle le corps d'un être humain peut être acheté, vendu, utilisé ou exploité sexuellement ou de quelque façon que ce soit.

Le corps d'un être humain ne doit pas être utilisé ou exploité dans un but lucratif qu'il s'agisse d'exploitation sexuelle, de la vente d'organes humains ou de la gestation pour autrui.

La prohibition d'utiliser le corps à des fins lucratives vise la diminution de la demande pour endiguer l'industrie du sexe et la traite des êtres humains qui y est liée. C'est pour cette raison qu'il est impératif que le Luxembourg ratifie la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains qui est entrée en vigueur le 2 février 2008.

Suite à l'analyse des différentes approches existantes face à la prostitution et en se basant sur une étude réalisée par Sigma Huda, rapportrice spéciale pour la Commission des droits humains auprès de l'ONU, l'approche susmentionnée semble constituer la meilleure solution en termes de protection des droits humains.

*

LES DIFFERENTES APPROCHES FACE A LA PROSTITUTION

– Le régime prohibitionniste

Le régime prohibitionniste interdit et pénalise toutes les activités en relation avec la prostitution: tant la prostituée que le proxénète et, en principe le client, sont punissables, sauf qu'en pratique ce dernier n'a jamais été inquiété. Environ un tiers des pays membres du Conseil de l'Europe, tout comme la plupart des Etats américains, la Chine et la plupart des Etats musulmans ont adopté cette attitude prohibitionniste.

– Le régime réglementariste

Considérant qu'il est utopique d'éradiquer le phénomène prostitutionnel, la philosophie réglementariste considère qu'il vaut mieux encadrer, régler et contrôler la prostitution. C'est le régime en vigueur aux Pays-Bas, en Allemagne, en Autriche et en Suisse.

– Le régime abolitionniste

Dans le régime abolitionniste, les proxénètes sont poursuivis plutôt que les prostituées. Cette approche cherche à faire disparaître le phénomène de la prostitution, en misant sur la prévention de la prostitution ainsi que sur la réinsertion des prostituées.

L'abolitionnisme se base essentiellement sur la Convention de l'ONU du 2 décembre 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution. Celle-ci incrimine l'exploitation de la prostitution, tout comme les activités qui y contribuent: est punissable non seulement celui qui „exploite la prostitution d'autrui, même consentante“ ou qui „embauche, entraîne ou détourne en vue de la prostitution une autre personne, même consentante“, mais également celui qui „donne ou prend sciemment en location (...) un immeuble aux fins de la prostitution d'autrui“. En revanche, la prostitution en elle-même n'est pas un acte illégal, celui qui s'y livre est considéré comme victime.

A noter que le terme d'abolitionnisme ne vise pas la prostitution elle-même, mais la réglementation de la prostitution qui, à l'époque de la signature de la Convention, était extrêmement contraignante et répressive à l'égard des prostituées. Ainsi, l'article 6 de la Convention de 1949 interdit „toute loi, tout règlement et toute pratique administrative selon lesquels les personnes qui se livrent ou sont soupçonnés de se livrer à la prostitution doivent se faire inscrire sur des registres spéciaux, posséder des papiers spéciaux, ou se conformer à des conditions exceptionnelles de surveillance ou de déclaration“.

A travers le monde, soixante-douze pays – dont le Luxembourg – ont signé et ratifié la Convention de l'ONU de 1949.

La Suède a adopté une approche qualifiée de néo-abolitionniste, voire d'abolitionniste avec approche prohibitionniste.

*

LE LUXEMBOURG

Le Luxembourg figure parmi les soixante-douze pays répertoriés comme abolitionnistes ayant signé et ratifié la Convention de l'ONU de 1949.

Cet engagement se répercute également dans sa législation: le chapitre VI du Code pénal avec les articles 379 à 382 traite de la prostitution, de l'exploitation et de la traite des êtres humains. Ainsi, est punissable „quiconque, pour satisfaire les passions d'autrui, aura embauché, entraîné ou détourné, même avec son consentement une autre personne en vue de la prostitution ou de la débauche, soit sur le territoire du Grand-Duché, soit dans un pays étranger“. (Art. 379bis 1°)

Est interdit également le proxénétisme, à savoir celui ou celle „qui d'une manière quelconque aide, assiste ou protège sciemment la prostitution d'autrui ou le racolage en vue de la prostitution“. (Art. 379bis 5° a)).

L'article 382 du Code pénal dispose que „sera puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 251 euros à 5.000 euros ou de l'une de ces peines seulement, quiconque par gestes,

paroles, écrits ou par tous autres moyens procéderait publiquement au racolage de personnes d'un ou de l'autre sexe en vue de les provoquer à la débauche“.

Comme tant d'autres pays, la position abolitionniste du Luxembourg se teinte d'un certain réglementarisme qui s'exprime surtout dans les dispositions fixées par le règlement général de police de la ville de Luxembourg.

En effet, le premier alinéa de l'article 48 „interdit à toute personne de s'exposer sur la voie publique en vue de la prostitution. Par dérogation à ce qui précède, cette interdiction ne s'applique pas entre 20.00 heures et 3.00 heures dans les rues limitativement énumérées ci-après, à condition que ni la sécurité et la commodité du passage, ni la salubrité et la tranquillité publiques ne s'en trouvent affectées:

- rue d'Alsace, tronçon compris entre la place de la Gare et la rue Wenceslas Ier,
- rue Wenceslas Ier.“

En pratique, le Luxembourg s'est forgé une attitude „pragmatique“ qu'on pourrait qualifier de néo-abolitionniste. Du fait de la limitation de la prostitution à des horaires définis et à certaines rues, les prostituées se voient souvent exposées à des mesures répressives. En même temps, on omet de poser la question de la demande et les clients ne sont pas visés par les règlements en vigueur ce qui constitue une discrimination des prostituées par rapport aux clients.

Au Luxembourg comme dans les autres pays dits „abolitionnistes“, la situation n'est guère satisfaisante. Malgré les intentions louables, la Convention de l'ONU du 2 décembre 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution n'a guère porté ses fruits: l'exploitation de la prostitution et la traite à des fins d'exploitation sexuelle sont en augmentation, les prostituées vivent et travaillent dans un contexte d'insécurité et de violence grandissante.

Cette situation est intolérable et doit être changée en vue de la protection des prostituées; victimes que ce soit de proxénètes et de trafiquants ou d'un contexte social, économique ou géopolitique. Etant donné que tant le modèle réglementariste des Pays-Bas que l'approche néo-abolitionniste de la Suède comportent des avantages et des inconvénients, il est utile d'en analyser les avantages et les désavantages.

*

L'APPROCHE REGLEMENTARISTE DES PAYS-BAS

La loi du 28 octobre 1999 portant suppression de l'interdiction générale des établissements de prostitution, a supprimé l'infraction de proxénétisme, tout en alourdissant les peines pour proxénétisme par coercition ainsi que l'exploitation de mineures.

Comme le souligne l'auteur du rapport de la Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), intitulé „Prostitution – quelle attitude adopter?“¹: „L'approche réglementariste offre l'avantage de réglementer la prostitution en tant que profession. Dans les pays qui souscrivent à cette approche, les prostitué(e)s ne sont pas passibles de poursuites pénales; ils/elles ont des droits en tant que travailleurs (ce qui signifie qu'ils/elles peuvent travailler de manière plus indépendante et ont moins de risques de tomber sous la coupe de proxénètes ou de souteneurs), et ont accès aux soins médicaux, etc.“

En effet, la plupart des problèmes auxquels sont confrontées les prostituées dans de nombreux pays tiennent du fait qu'elles n'ont pas de statut et qu'elles ne peuvent pas faire valoir de droits en matière de droit du travail par rapport à leur employeur, mais aussi, qu'elles soient employées ou indépendantes, dans les domaines de la sécurité sociale ou de la santé. Dans le modèle néerlandais, leur activité étant reconnue et réglementée, elles disposent de droits comme si elles exerçaient n'importe quelle autre profession.

Bien entendu, en pratique, tout dépend de la mise en pratique de la réglementation applicable et l'accompagnement prévu par les autorités: sans contrôle et encadrement par les services de la police, l'inspection du travail et les services de santé responsables de veiller au respect des droits des prostituées, tous les avantages de ce modèle ne restent que purement théoriques.

¹ „Prostitution – quelle attitude adopter?“, Rapport, AS/Ega (2007) 21, 18 juin 2007, fegadoc21_2007; Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapporteur: M. Leo Platvoet, Pays-Bas, Groupe pour la gauche unitaire européenne; p. 2.

Selon les propos du rapporteur, il semble pourtant que même dans les pays réglementaristes, le pourcentage de prostitué(e)s qui font les démarches nécessaires pour se plier à la législation sociale et fiscale est relativement faible.²

Il semble que ce phénomène s'explique par le souci de la plupart des personnes prostituées de rester dans l'anonymat. Par ailleurs, le fait de payer des impôts et des cotisations à la sécurité sociale seraient contraires au but même de la prostitution, à savoir gagner un maximum d'argent en un minimum de temps.

A cet égard, un jugement en faveur d'une prostituée italienne mérite d'être mentionné, qui a obtenu gain de cause devant le tribunal de Milan, chargé des questions fiscales. La dame a fait l'objet d'une demande de paiement de 200.000 euros à titre d'impôts qu'elle a refusé de payer. Le tribunal de Milan a décidé que les revenus provenant de la prostitution ne sont pas imposables et s'est basé sur des décisions de la Cour de cassation italienne et la Cour de justice européenne selon lesquelles les revenus de la prostitution doivent être considérés comme un dédommagement au préjudice subi à la dignité.

Selon le rapport „Purchasing Sexual Services in Sweden and the Netherlands“³ comparant les législations et expériences en Suède et aux Pays-Bas, avant la mise en vigueur de la nouvelle législation, il y avait aux Pays-Bas beaucoup de prostituées étrangères sans autorisations de séjour et de travail. Une des conditions pour obtenir une autorisation d'établissement pour un bordel est que les prostituées qui y travaillent soient des résidents légaux. Bon nombre des prostituées illégales étaient dès lors contraintes de travailler dans les „zones de tolérance“, ce qui ne manqua pas de créer des conflits et des situations d'animosité avec celles qui y travaillaient depuis toujours. La police s'est empressée de procéder à des contrôles massifs et à renvoyer bon nombre des prostituées illégales dans leur pays.

Dans le même rapport⁴ des représentants du „Rode draad“, une organisation qui regroupe des travailleurs du sexe et d'anciennes prostituées, expliquent que pour les prostituées qui ont obtenu un permis de travail et qui ont adhéré à un syndicat, la situation s'est améliorée depuis la légalisation. Pour les femmes provenant des pays tiers et les immigrantes, la situation est devenue beaucoup plus difficile: tolérées auparavant, elles sont maintenant en situation illégale.

En général, les communes, responsables du contrôle de la prostitution, estiment que la concentration des autorités sur le marché légal de la prostitution a contribué à une augmentation significative du nombre de prostituées en situation irrégulière, qui sont en fait des victimes du trafic des êtres humains.⁵ A noter par ailleurs que d'autres formes de prostitution, tels les „services d'accompagnement“, ne tombent pas sous le système d'autorisations d'établissement, de sorte que la police n'a guère de contrôle sur ce domaine.

Citons à titre d'information un article paru dans les „Dernières nouvelles d'Alsace“ de juillet 2007, selon lequel la ville d'Amsterdam paie pour nettoyer son quartier rouge 15 millions d'euros alors que la ville considère l'endroit comme un lieu d'esclavage moderne et un repère du crime organisé. Aujourd'hui on a à faire au trafic de femmes et d'exploitation de toutes sortes d'activités criminelles.

Il est par ailleurs intéressant de noter que les hôteliers pour ne pas dire les proxénètes espagnols se sont constitués en syndicat pour réclamer haut et fort la légalisation de la prostitution. (Nouvel observateur du mois de juin 2007).

*

2 Ibid., p. 9.

3 „Purchasing Sexual Services in Sweden and the Netherlands – Legal Regulation and Experiences“, Report by a Working Group on the legal regulation of the purchase of sexual services, issued on 8 October 2004, Abbreviated English version, by Ulf Stridbeck, p. 25.

4 Ibid., p. 34.

5 Ibid., p. 44.

L'APPROCHE SUEDOISE

La Suède a été le premier pays, en 1999, à pénaliser les clients des prostituées. La loi sur l'interdiction de l'achat des services sexuels dispose que *„celui qui, moyennant rémunération, se procure une relation sexuelle occasionnelle, est condamné, si l'infraction ne fait pas l'objet d'une sanction pénale prévue par le code pénal, à une peine d'amende ou d'emprisonnement de six mois au plus pour l'achat de services sexuels“* (Loi sur l'interdiction de l'achat de services sexuels 1998: 408).

Par ailleurs, ni la prostitution, ni le racolage ne constituent une infraction. Le proxénétisme fait l'objet d'une sanction pénale. A noter que du point de vue de la sécurité sociale, les prostituées profitent des mêmes prestations que tous les résidents: la plupart des soins médicaux sont gratuits et tous ont droit à une pension de retraite de base.

Dans son feuillet de documentation, le Ministère suédois de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications souligne qu'*„en Suède, la prostitution est considérée comme un élément de la violence des hommes envers les femmes et les enfants. La prostitution est officiellement reconnue comme une forme d'exploitation des femmes et des enfants et comme un problème de société aigu qui provoque des dommages graves aux individus et à la société. Depuis longtemps, la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains à des fins sexuelles constituent une priorité du gouvernement suédois. Cette lutte est un élément essentiel de l'aspiration suédoise à l'égalité entre les femmes et les hommes tant au niveau national qu'international. L'égalité ne peut être atteinte tant que les hommes achètent, vendent et utilisent les femmes et les enfants en les prostituant.“*⁶

Selon ce même feuillet d'information, le nombre des prostituées de rue ainsi que le nombre de clients auraient diminué de façon spectaculaire depuis l'entrée en vigueur de la loi. Elle servirait par ailleurs à décourager fortement les trafiquants, qui préféreraient mener leurs activités en dehors des frontières suédoises. Les sondages font état d'un très fort soutien de l'opinion publique pour la loi sur l'achat de services sexuels: 8 Suédois sur 10 soutiendraient la loi.⁷

Mais tous ne sont pas aussi positifs. On peut estimer que la prostitution s'est adaptée, que la prostitution de rue s'est relayée dans la sphère privée incontrôlable et que le racolage se fait plutôt par téléphone ou par internet.

Selon le rapport *„Purchasing Sexual Services in Sweden and the Netherlands“*⁸, l'Agence nationale suédoise pour la Santé et le Bien-être *„Socialstyrelsen“* parle dans son rapport de l'année 2003 d'une recrudescence de la violence à laquelle seraient exposées les prostituées: il y aurait moins de clients dont une plus grande partie serait à qualifier comme dangereux.

Le même rapport fait état d'un témoignage selon lequel en Suède les prostituées de rue seraient plus fréquemment exposées à des clients dangereux, alors que les clients sérieux auraient peur d'être poursuivis. Par ailleurs, les travailleurs sociaux rencontraient des difficultés pour établir un contact avec les prostituées, qui souvent se remettraient à des souteneurs ou proxénètes pour se faire protéger.

Il existe partant un risque réel de pousser la prostitution dans la clandestinité, *„même si le/la prostitué(e) n'est pas aussi vulnérable dans cette structure néo-abolitionniste que dans les structures prohibitionnistes, puisque la personne qui craint le plus les représailles est le client, et non la prostitué(e)“*.⁹

A part la Finlande, la Norvège et le Danemark s'apprentent à adopter le même type de législation pour ne pas „recueillir“ le long de leurs frontières communes les prostituées et leurs trafiquants qui ont fui la Suède.

Il ressort d'un article de presse de l'année 2006 que le parlement finlandais a voté une loi instituant une peine de six mois de prison pour les clients des prostituées victimes du proxénétisme ou du trafic d'êtres humains, un phénomène grandissant en Finlande. Selon des estimations, il y aurait dans les pays nordiques entre 8.000 et 15.000 prostituées permanentes ou occasionnelles dont un tiers serait victime de trafiquants ou de proxénètes.

*

6 „La prostitution et la traite des êtres humains“, feuillet de documentation, Ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications, Stockholm, octobre 2004, p. 1.

7 Ibid., p. 1.

8 „Purchasing Sexual Services in Sweden and the Netherlands – Legal Regulation and Experiences“, Abbreviated English version, by Ulf Stridbeck, op. cit., pp. 12-13.

9 „Prostitution – quelle attitude adopter?“, rapport, Leo Platvoet, op. cit., p. 10.

EVALUATION DES DEUX SYSTEMES ET SUITE

Il ressort de la description des deux approches, qu'elles présentent toutes aussi bien des avantages que des inconvénients, mais qu'à première vue aucune des deux ne représente une solution idéale.

Aucune des deux approches ne permet l'éradication de la prostitution illégale et les femmes qui ne disposent ni d'autorisation de séjour, ni d'autorisation de travail sont les plus vulnérables à l'exploitation, à la violence et aux abus.

Le modèle néerlandais a certainement l'avantage de conférer un statut et dès lors des droits aux prostituées – encore faut-il qu'elles acceptent de sortir de l'anonymat et de satisfaire aux obligations reliées à ces droits: se déclarer officiellement prostituée ou travailleuse du sexe, cotiser à la sécurité sociale et payer des impôts.

A noter qu'au Luxembourg les prostituées ont la possibilité de s'affilier à la sécurité sociale. Ce n'est donc pas pour cette raison essentielle qu'il faudrait légaliser la prostitution au Luxembourg.

Le modèle suédois a le mérite de vouloir changer la perception du phénomène de la prostitution ainsi que le rapport entre les sexes vers plus d'égalité entre les hommes et les femmes.

L'approche adoptée en Suède a par ailleurs l'avantage d'être claire: avoir recours ou tenter d'avoir recours à des services sexuels est une infraction. Cet angle, qui est le seul à prendre de front la demande plutôt que l'offre, a entraîné une baisse de la prostitution et du trafic des êtres humains.

La prostitution en Europe augmente et avec elle la traite des êtres humains qui est à assimiler à l'esclavage des temps modernes. Lors d'une audition qui a eu lieu en 2006 dans le cadre de la préparation du rapport „Prostitution – quelle attitude adopter?“, la présidente de l'association sans but lucratif „Le Nid“ en Belgique s'est exprimée dans les termes suivants „*Si l'approche abolitionniste s'est avérée inefficace à bien des égards, c'est parce que son axe essentiel, la (ré-) intégration des personnes prostituées est restée lettre morte dans pratiquement tous les pays qui ont ratifié la Convention de New York, par absence de moyens débloqués et de politique de prévention réellement efficace. Les pays qui ont privilégié l'approche réglementariste ont, quant à eux, sous-estimé l'emprise des milieux criminels sur le „commerce du sexe“, et le peu d'enthousiasme des personnes prostituées d'être identifiées officiellement comme telles. (...)*

L'enjeu principal est la volonté réelle des Etats de gérer la prostitution avec une vision à long terme qui soit compatible avec les impératifs des droits de l'Homme.

En conclusion, mentionnons le résumé des 10 raisons pour ne pas légaliser la prostitution, élaboré par Janine G. Raymond (Coalition contre la Traite des Femmes (CATW), 25 mars 2003):

1. La légalisation/dépénalisation de la prostitution est un cadeau fait aux proxénètes, aux trafiquants et à l'industrie du sexe.
2. La légalisation/dépénalisation de la prostitution et de l'industrie du sexe encourage la traite pour l'exploitation sexuelle.
3. La légalisation/dépénalisation de la prostitution ne permet nullement de contrôler l'industrie du sexe, mais au contraire contribue à son expansion.
4. La légalisation/dépénalisation de la prostitution augmente non seulement la prostitution de la rue, mais aussi la prostitution clandestine, souterraine et illégale.
5. La légalisation de la prostitution et la dépénalisation de l'industrie du sexe accroissent la prostitution des enfants.
6. La légalisation/dépénalisation de la prostitution ne protège pas les femmes en situation de prostitution.
7. La légalisation/dépénalisation de la prostitution augmente la demande pour la prostitution. Grâce à ce cadre large et permissif qui rend cette pratique acceptable socialement, les hommes sont plus incités et motivés à acheter des femmes pour le sexe.
8. La légalisation/dépénalisation de la prostitution ne promeut pas la santé des femmes.
9. La légalisation/dépénalisation de la prostitution n'augmente pas les possibilités de choix des femmes.
10. Les femmes qui se trouvent dans le système de prostitution ne veulent pas que l'industrie du sexe soit légalisée ou dépénalisée.

En raison de ce qui précède, les auteurs de la proposition de loi sous rubrique optent pour un modèle correspondant aux réalités du terrain et qui serait conforme à nos engagements internationaux pour le respect desquels la ratification de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains est une priorité. Elle met au centre du débat non pas le fait de la prostitution, mais les victimes et son approbation sera l'occasion d'expliquer plus amplement les relations entre la prostitution et la traite des êtres humains ainsi que l'analyse desdits phénomènes du point de vue des droits de l'Homme et de la dignité humaine.

Dans cet ordre d'idées, seule une approche apparentée à l'approche suédoise est acceptable.

Par ailleurs, les auteurs de la proposition de loi plaident pour la substitution des peines classiques (amende et privation de liberté) par la sensibilisation des acheteurs de services sexuels et leur confrontation à la détresse des personnes prostituées, ainsi que pour la suppression de toute pénalisation d'actes liés à la prostitution dans le chef des prostituées. Dans ce sens, une modification de l'article 382 du Code pénal s'impose.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

L'article 382 du Code pénal qui dispose que „*Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 251 euros à 5.000 euros ou de l'une de ces peines seulement, quiconque par gestes, paroles, écrits ou par tous autres moyens procéderait publiquement au racolage de personnes d'un ou de l'autre sexe en vue de les provoquer à la débauche*“ est remplacé et prend la teneur suivante:

„**Art. 382.** Sera punie de travaux d'intérêt général respectivement à la participation obligatoire à des séminaires interactifs sur la prostitution d'une durée entre 10 et 20 heures, la personne qui aura acheté ou tenté d'acheter des services sexuels.“

L'organisation des séminaires sera déterminée par règlement grand-ducal.

