Commission consultative des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg

Avis

sur

1. **la prostitution,**
2. **le projet de loi 7008 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 d'instruction criminelle ; (2) le Code pénal,**
3. **le Plan d'action national « Prostitution ».**

Avis 01/2017

« C'est le plus vieux métier du monde »
« C'est un métier comme un autre »
« La demande ne disparaîtra jamais »
« Si on abolit la prostitution, il y aura davantage de viols »

Voilà seulement quelques-uns des mythes qu'on associe à la prostitution et qu'on utilise volontiers comme arguments pour justifier, ou au moins tolérer la prostitution.

Introduction

Par le passé, la prostitution n'a fait l'objet que de très peu de débat public au Luxembourg. Le gouvernement actuel, dans son programme de 2013, a toutefois déclaré vouloir agir dans ce domaine.[1] En juin 2016, les Ministres de l'Egalité des chances et de la Justice ont présenté la stratégie gouvernementale en matière de prostitution en soulignant que « *notre pays a besoin d'un modèle qui prend en compte les spécificités de la prostitution au Luxembourg* »[2]. Cette stratégie se compose d'une part d'un Plan d'action national « Prostitution » (PAN) et d'autre part du projet de loi 7008 renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles.

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.

Il est vrai que la prostitution est un sujet qui divise la société. D'un côté, il y a ceux qui considèrent la prostitution comme un choix et que le « métier du sexe » doit être reconnu (Allemagne, Pays-Bas). De l'autre côté, il y a ceux qui visent une abolition de la prostitution, voire une pénalisation du « client », modèle adopté entre autres par la Suède, l'Irlande, la Norvège et plus récemment la France.
Comme le dit à juste titre le Sénat français, « *peu de sujets soulèvent autant de controverses et de passions que celui de la prostitution. Chacun semble en avoir une idée précise, soit pour la condamner comme une violence faite aux femmes, soit pour la défendre comme la traduction de la libre disposition du corps humain. Parce qu'elle renvoie à deux sujets tabous entre tous que sont la sexualité et l'argent, la prostitution suscite à la fois des réactions de rejet et de fascination qui semblent empêcher toute construction d'un discours apaisé susceptible d'être partagé par le plus grand nombre.*»[3]

---

[1] En élaborant « *un cadre légal pour la prostitution non forcée qui mettra l'accent sur l'aide aux prostitué(e)s afin de les sauvegarder de l'illégalité* ». Programme gouvernemental 2013, http://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf

[2] http://www.mega.public.lu/fr/actualites/2016/06/strategie-gouvernementale-prostitution/index.html

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

La première partie du présent avis indique la position de la CCDH qui considère que la **prostitution doit être rendue socialement inacceptable et que cela doit se faire e.a. par la voie législative**, afin de réduire la demande. Le projet de loi 7008 fera l'objet d'une analyse dans la deuxième partie de cet avis.[4] A côté du volet législatif, il est également important, si l'on souhaite éradiquer la prostitution à long terme, de **prendre les mesures nécessaires pour aider les personnes prostituées à quitter le milieu,** ainsi que **d'introduire une éducation sexuelle et affective et, en plus, une sensibilisation au respect et à la reconnaissance de l'égalité entre les femmes et les hommes**. Ces volets social et pédagogique seront développés dans la troisième partie de cet avis, qui regardera de près le Plan d'action « Prostitution ».

La CCDH tient à souligner qu'elle a parfaitement conscience que le phénomène de la prostitution peut toucher à la fois les femmes et les hommes, et aussi des mineurs, tant au niveau de l'offre qu'au niveau de la demande. Néanmoins, il est indiscutable que la majorité des prostitués sont des femmes et la majorité des « clients » sont des hommes.[5]

Première partie : Prise de position sur la prostitution

Quelles valeurs à défendre ?

Dans le cadre du présent avis, la CCDH souhaiterait surtout positionner la question de la prostitution par rapport aux valeurs que défend le Grand-Duché de Luxembourg.

Le Luxembourg a signé en 1985 la Convention des Nations Unies pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui et a de par sa signature acceptée la position 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. »

Dès lors, les valeurs telles que dignité et égalité sont des valeurs défendues par le Luxembourg et sont contraires à l'acceptation de la prostitution.

[4] Saisine par le ministre de la Justice sur le PL 7008

[5] 99% des « clients » sont des hommes et 85% des personnes prostituées sont des femmes. Amicale du Nid, *Pour la proposition de loi visant à responsabiliser les clients de la prostitution et à renforcer la protection des victimes de la traite des êtres humains,* Geneviève Duché

A cela s'ajoute que[6]:

• 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.

1. La prostitution est une violation des droits humains

La Déclaration universelle[7] des droits de l'Homme consacre un principe fondamental, à savoir le respect et la protection de la dignité de la personne humaine.

Dans son préambule, 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 d'autrui affirme que les Etats parties rappellent que la prostitution est incompatible avec la dignité et la valeur de la personne humaine. Ils s'engagent à lutter contre le proxénétisme sous toutes ses formes et à venir en aide aux personnes prostituées.

L'article 6 de la Convention pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes de 1979 renforce cette politique en demandant explicitement aux Etats parties de « supprimer sous toutes les formes le trafic des femmes et l'exploitation de la prostitution des femmes ».

Dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains, le Protocole de Palerme de 2000 visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, inclut l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle dans les finalités de la traite des êtres humains.

Dès lors, il est incontestable que le droit international qualifie la prostitution de violation des droits humains et en interdit son exploitation.

2. La prostitution est une violence

- La violence à l'origine de la prostitution

Il est indéniable que la violence subie dans la famille peut être un facteur important d'entrée dans la prostitution, car il existe un lien entre la maltraitance durant l'enfance (abus sexuel, viol, mais aussi négligence) et prostitution. « *Le viol fabrique les meilleures putes* »[8]. La précarité, des conditions de vie destructrices des liens sociaux et

[6] Le Lobby européen des femmes a initié, avec le Mouvement du Nid France et la Fondation Scelles : L'APPEL DE BRUXELLES "Ensemble pour une Europe libérée de la prostitution" que plus de 200 associations, de toute l'Europe et au-delà, ont signé. Cet appel de Bruxelles a défini des 4 principes fondamentaux de la prostitution.
[7] Articles 3 et 5
[8] Virginie Despentes, *King Kong Théorie*, Grasset, 2006

émotionnels représentent un des facteurs fragilisant la personnalité des personnes qui, à la suite, peuvent entrer dans le monde de la prostitution.
La « prostituée heureuse », ayant choisi de se prostituer, constitue l'exception et fait partie de ces mythes utilisés trop souvent pour justifier la prostitution.[9]

- La violence qui accompagne la prostitution

68 % des femmes prostituées souffrent du syndrome de stress post-traumatique au même titre que les victimes de torture ou les vétérans de guerre[10]. Elles sont particulièrement exposées aux violences psychiques et physiques (insultes, agressions physiques et viols) de la part des « clients », ainsi que des proxénètes et tenanciers. Il va sans dire que de telles violences affectent lourdement leur bien-être et leur santé, avec de graves conséquences sur le versant mental.[11]
L'existence de sonnettes d'alarme dans les éros-centres n'est qu'une preuve que la prostitution génère de la violence.

A côté de cette violence quotidienne, les prostituées sont victimes d'un environnement fait de menaces et de contrôles permanents (proxénètes, trafiquants, personnes appartenant à la criminalité organisée, etc.) afin de rendre toute fuite impossible.[12] Il est étonnant de constater à quel point cette violence est socialement acceptée et justifiée. Une telle banalisation de la violence extrême liée au monde de la criminalité conduit non seulement à une acceptation de la prostitution, mais à celle de la violence en général et introduit une fragilisation des normes et valeurs de notre société.

3. La prostitution est une atteinte à la dignité humaine

Le concept de la dignité humaine est invoqué dans les documents européens et internationaux les plus importants, telle que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui stipule dans son article 1er que « la dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée ».

---

[9] http://sisters-ev.de/, http://www.madonna-ev.de/
[10] Lobby européen des femmes, *18 Mythes sur la Prostitution, http://www.womenlobby.org/18-mythes-sur-la-prostitution-lisez-et-partagez-le-document-de-sensibilisation?lang=fr*
[11] Melissa Farley, PhD, Howard Barkan, DrPH, *Prostitution, Violence, and Posttraumatic Stress Disorder*, Women and Health 27 (3) 1998: 37-49,
http://www.prostitutionresearch.com/Farley%26Barkan%201998.pdf
Dre Muriel SALMONA, *Conséquences psychotraumatiques de la prostitution*,
http://www.memoiretraumatique.org/assets/files/doc_violences_sex/20141206Prostitution-colloque-de-Munich.pdf
Stellungnahme von Wolfgang Heide, Facharzt für Gynäkologie und Geburtshilfe, Trauma and Prostitution, Scientists for a world without prostitution
http://www.trauma-and-prostitution.eu/2016/06/05/stellungnahme-von-wolfgang-heide-facharzt-fuer-gynaekologie-und-geburtshilfe/#more-639
Karlsruher Appell für eine Gesellschaft ohne Prostitution, Prostitution als Reinszenierung erlebter Traumata, By karlsruherappell, 7. April 2014,
https://karlsruherappell.com/2014/04/07/prostitution-als-reinszenierung-erlebter-traumata/
[12] Il importe de rappeler ici le meurtre d'une jeune prostituée de nationalité roumaine de novembre 2016.

D'après l'article 1er de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. »

Le lien inextricable entre prostitution et dignité de la personne humaine est affirmé dès le préambule de la Convention abolitionniste des Nations Unies de 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui.

La prostitution porte atteinte à la dignité en réduisant le corps humain au rang d'objet. Elle contribue à maintenir les femmes dans un statut inférieur, comme instrument du plaisir masculin, comme objet sexuel et constitue l'une des formes les plus brutales de la domination de l'homme sur la femme. La notion de dignité rejoint donc celle d'égalité, qui en est un principe fondamental.[13]

Un point important à souligner est le principe d'indisponibilité du corps humain vers lequel tend la législation européenne et qui dispose que l'on peut disposer de son corps (p.ex. le droit autorise le don d'organes ou de sang) à condition que ces actes soient gratuits. Or, cet argument n'est pas recevable pour ce qui est de la prostitution puisque l'échange pécuniaire « marchandise » le corps humain.

4. La prostitution est une exploitation des inégalités

La commercialisation et donc la marchandisation du corps des femmes par les trafiquants outrepasse les interdits que la société pose au titre de l'égalité entre les sexes et de la lutte contre les violences envers les femmes. Dès lors, le « client », en payant pour la « marchandise » qu'on lui propose, se sent en droit d'en jouir tel qu'il l'entend.

On peut donc affirmer que la prostitution est une pratique d'inégalité. Dans nos sociétés, les représentations patriarcales, où les hommes ont le droit de contrôler le corps et la sexualité des femmes, sont toujours très présentes. La réelle mise en œuvre de l'égalité entre femmes et hommes implique la reconnaissance du système prostitueur en tant que violence faite aux femmes et son abolition.[14]

Au niveau social, la prostitution perpétue les inégalités entre les hommes et les femmes ; les hommes majoritairement « clients » et les femmes majoritairement exploitées.[15] Celles-ci sont souvent victimes, avant même leur entrée dans la prostitution, de différentes inégalités systémiques telles que l'origine autochtone, l'ethnie, la pauvreté, l'âge, les handicaps et/ou le statut d'immigrant qui les fragilisent et les mettent dans une

[13] 99% des « clients » sont des hommes et 85% des personnes prostituées sont des femmes. Amicale du Nid, *Pour la proposition de loi visant à responsabiliser les clients de la prostitution et à renforcer la protection des victimes de la traite des êtres humains,* Geneviève Duché

[14] Lobby européen des femmes, *La prostitution est une violence faite aux femmes : Refusons d'en être complice* !
Revue trimestrielle du Mouvement du Nid, *La prostitution, une violence sans nom*

[15] Il existe actuellement peu d'informations sur la motivation des hommes de recourir à des prostituées.

position d'infériorité rendant ainsi toute liberté de choix illusoire. Toute personne amenée à la prostitution par un parcours de vie ou un statut social qui la marginalise et la met dans une position d'infériorité ne peut exercer un choix véritablement libre en se prostituant.

Conclusion de la position de la CCDH

Considérant les réflexions ci-dessus, **nul ne peut nier que la prostitution et la violence qui l'accompagne sont contraires aux valeurs que défend le Grand-Duché de Luxembourg et c'est pour cette raison que la CCDH est d'avis que la prostitution doit être rendue socialement inacceptable. Au lieu de continuer à la tolérer, il s'agit de trouver des moyens pour la réduire, voire l'éliminer.**

Pour ce faire, il faudra 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 (lutte contre la traite etc.),
- 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.

Deuxième partie : Le volet législatif

Le projet de loi 7008 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 d'instruction criminelle ; (2) le Code pénal.

La CCDH salue l'initiative du gouvernement de faire un premier pas en direction de la pénalisation du recours à la prostitution.

Il ressort de l'analyse du projet de loi 7008 que le gouvernement continue à différencier entre la prostitution « forcée » et prostitution « libre », alors qu'après l'argumentaire de la première partie de cet avis, il est évident qu'une très infime minorité de personnes choisissent librement de se prostituer.

Quant à la pénalisation telle que proposée par le projet de loi 7008, la CCDH souhaite attirer l'attention du législateur sur un certain nombre d'incohérences et de problèmes, qui se posent à plusieurs niveaux.

Il y a lieu de constater en premier lieu que le racolage sur la voie publique, manifestation très répandue de la prostitution, reste en principe punissable pour la prostituée, sauf si la prostituée est une victime du proxénétisme au sens large ou de la traite des êtres humains (article 382 alinéa 2).

La grande nouveauté du projet est la pénalisation du « client » de la prostitution même s'il n'est pas sanctionné dans tous les cas.

Ainsi le « client » ne s'expose à des sanctions pénales aux termes de l'article 382-7 (2) tel que proposé que lorsque la personne qui se livre à la prostitution présente une particulière vulnérabilité qui est, soit apparente, soit connue de l'auteur, en raison de sa situation administrative précaire, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou morale.

Le ministère public aura la lourde charge de rapporter la preuve de cette apparence, qui sera certainement contestée par le client.

Si la vulnérabilité n'est pas apparente, le ministère public devra rapporter la preuve que le « client » avait connaissance de la vulnérabilité particulière non apparente, dont une définition limitative est proposée. Il faut cependant se demander comment le « client » pourrait connaître, ou comment le ministère public pourrait rapporter la preuve que le client connaissait la situation administrative précaire, la maladie, l'état de grossesse non apparent ou l'infirmité non apparente de la personne qui s'adonnait à la prostitution.

Il semble en revanche que le projet prévoit que le « client » sera toujours coupable si la personne qui s'adonne à la prostitution est une victime du proxénétisme au sens large ou de la traite des êtres humains (article 382-6 tel que proposé), peu importe que le « client » connaisse cette circonstance. Cependant dans la majorité des cas le « client » n'a pas plus de chances de connaître la situation de victime de la personne qui s'adonne à la prostitution, qu'il n'a de chances de connaître son état de particulière vulnérabilité apparente, pour laquelle le ministère doit cependant rapporter la preuve que le « client » la connaissait.

Le considérant n° 26 et l'article 18 de la Directive 2011/36/UE, à laquelle renvoie le commentaire des articles (page 13), ne va pas dans ce sens, dans la mesure où la directive ne prévoit de sanctionner le « client » que s'il connaissait la circonstance que la personne qui s'adonnait à la prostitution était une victime de la traite des êtres humains.

L'application de l'article 382-6 du Code pénal tel que proposée ne manquera pas de soulever des difficultés en ce qui concerne l'intention criminelle ou la volonté infractionnelle de l'auteur, si ce dernier n'est pas en mesure de vérifier si les éléments constitutifs de l'infraction sont remplis. L'intention criminelle est la volonté d'accomplir l'acte que l'on sait défendu par la loi pénale. Or, le « client » de la prostitution, dans la plupart des cas, n'est pas en mesure de connaître la circonstance qui transforme la prostitution en infraction pénale, c.à.d. la circonstance que le ou la prostituée est une victime du proxénétisme ou de la traite des êtres humains. L'article 382-6 tel que proposé

crée un délit non intentionnel, dans la mesure où le « client » s'expose à des poursuites, même s'il n'était pas en mesure de savoir qu'il commettait une infraction.

Par ailleurs, il convient de se poser la question, comment le ministère public pourra établir l'état de victime du proxénétisme au sens large ou de la traite des êtres humains de la personne qui s'est adonnée à la prostitution, alors que l'on sait que les prostituées sont particulièrement réticentes à divulguer l'existence d'un tel état, par peur de représailles.

Il est proposé en outre que le client contre lequel procès-verbal a été dressé pour infraction aux articles 382-6 et 382-7 du Code pénal, qui, entendu comme témoin, révélera à l'autorité compétente des faits susceptibles d'être qualifiés de proxénétisme ou de traite des êtres humains, échappera à toute poursuite. Il faut en conclure que le « client » qui savait que la personne qui s'adonnait à la prostitution était une victime du proxénétisme ou de la traite des êtres humains peut, le cas échéant, échapper à toute poursuite, tandis que celui qui ignorait l'état de victime de la personne qui s'adonnait à la prostitution et dont l'intention criminelle était dès lors le cas échéant inexistante, n'a pas la possibilité de se soustraire à la sanction. En d'autres termes, est frappé le plus sévèrement, celui qui ignorait l'état de victime de la personne qui s'adonnait à la prostitution, alors qu'il pouvait admettre qu'il se trouvait dans une situation qui n'était pas sanctionnée.

En effet lorsque la personne qui s'adonne à la prostitution n'est ni victime du proxénétisme ou de la traite des êtres humains, ni dans une particulière vulnérabilité, c.à.d. la prostitution exercée sans contrainte, le « client » ne peut pas être puni. La prostitution libre, c.à.d. celle qui est exercée en principe par des personnes individuellement selon leur choix pour reprendre les termes de l'exposé des motifs, reste non légiférée et donc non interdite.

Cependant, à partir du moment, où le recours à la prostitution n'est pas sanctionné dans tous les cas, il est évident que le « client » doit être en mesure d'apprécier si l'acte qu'il projette d'accomplir, constitue une infraction ou non.

Conclusion de l'analyse du projet

La CCDH craint que la multitude et la complexité des hypothèses envisagées et l'incohérence des sanctions et des exceptions proposées, ne constitue un véritable frein à la mise en application du projet, dont le seul mérite restera le cas échéant la transposition d'une directive.

Abstraction faite de ce qu'il ne sera certainement pas opportun de poursuivre un « client » d'une prostituée victime du proxénétisme qui ignorait cet état de victime, il faut en effet se poser la question si le ministère public s'aventurera dans des poursuites hasardeuses de « clients » de la prostitution, lorsqu'il devra rapporter la difficile preuve de l'apparence ou de la connaissance par le « client » d'un état de particulière vulnérabilité.

Troisième partie : Les volets social et pédagogique

Le Plan d'action national « Prostitution »

Dans le cadre de sa stratégie en matière de prostitution au Luxembourg, les ministres de l'Egalité des chances et de la Justice ont présenté le 29 juin 2016, à côté du projet de loi 7008, un Plan d'action national (PAN) « Prostitution », ci-après le « PAN ».
Le PAN, qui se base sur le rapport de la plateforme « Prostitution » publié en 2014, est un document de 11 pages, dont les 7 premières pages consistent à expliquer le contexte luxembourgeois et ses particularités, le cadre légal et l'encadrement social existant.

Restent uniquement 4 pages pour décrire les 5 axes prioritaires autour desquelles tourne le PAN et qui prévoient des mesures à prendre en matière de prostitution. Ces axes sont :

- le 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 renforcement de l'encadrement social, psychosocial et médical ;
- la stratégie d'EXIT;
- le renforcement des actions de prévention, d'information et de sensibilisation ;
- l'éducation sexuelle et affective.

Le PAN fait une distinction entre la prostitution « forcée » et la prostitution « libre », la dernière n'étant pas interdite. Le gouvernement indique ne pas vouloir opter pour un des modèles déjà existants, à savoir le modèle français ou nordique, qui préconise la pénalisation du « client », ou encore le modèle allemand réglementariste, et cela en raison des particularités du Luxembourg. Ces particularités sont la taille du pays, le fait que le Luxembourg est entouré par des pays qui ont des modèles très différents, la concentration de la prostitution sur quelques lieux précis, qui peuvent toutefois changer rapidement, les différents types de prostitution et le flux migratoire qui a une influence sur le développement de la prostitution.

La CCDH est d'avis que les particularités invoquées par le gouvernement pour ne pas choisir un de ces modèles est un faux débat car on les retrouve, à l'exception de la taille du territoire luxembourgeois, dans d'autres pays. Par ailleurs, de nombreux « clients » résidant au Luxembourg préfèrent recourir à des prostituées au-delà des frontières luxembourgeoises, pour des raisons de discrétion.

1. Le 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 PAN se réfère ici au projet de loi (voir chapitre afférant) 7008 renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles. La CCDH constate pourtant que le projet de loi ne prévoit la pénalisation du « client » uniquement lorsqu'il s'agit de victime de la traite ou de proxénétisme ou lorsque

le « client » connaît l'état de vulnérabilité de la personne qui s'adonne à la prostitution. La CCDH a souligné les problèmes et incohérences de ce projet de loi dans la partie portant sur le volet législatif du présent avis.

2. Le renforcement de l'encadrement social, psychosocial et médical

Le PAN prévoit l'extension du « streetwork », notamment auprès des prostituées dans les appartements et les autres lieux de prostitution. Si la CCDH salue cette idée, elle se pose toutefois des questions sur les ressources disponibles pour faire ce travail. Le PAN ne donne aucune indication quant à une éventuelle augmentation du personnel des services concernés. Par ailleurs, la CCDH rappelle combien il est difficile d'entrer en contact avec les personnes qui se prostituent dans les appartements, réparties sur tout le territoire. La CCDH se demande comment ces personnes vont pouvoir être répertoriées et si une stratégie est prévue pour les informer du PAN.

Pour ce qui est de l'encadrement médical, il faut savoir que le statut de prostituée n'existe pas dans la nomenclature de la Caisse Nationale de Santé et le Centre Commun de Sécurité Sociale. Les affiliations se font sous le statut du « salariée » ou du « travailleur intellectuel indépendant »[16]. Les personnes résidant au Luxembourg, qui ne peuvent bénéficier de cette assurance-maladie, ont la possibilité de s'assurer volontairement grâce à une assurance-maladie facultative. Or, le droit aux prestations n'est ouvert qu'après un stage d'assurance de trois mois et il faut être domicilié au Luxembourg, ce qui limitera automatiquement la portée de ces mesures aux prostituées qui résident au Luxembourg et restent plus de trois mois dans le pays.

3. La stratégie d'EXIT

Le Plan d'action prévoit une stratégie d'EXIT pour les personnes souhaitant quitter le milieu de la prostitution, c'est-à-dire un projet individualisé avec un accompagnement par les responsables du service DropIn auprès des instances concernées, dont l'ADEM, les communes ou la CNS. Le but de cette stratégie est d'intégrer peu à peu les personnes prostituées dans une vie normale, de les réorienter et de leur offrir une perspective d'avenir. La CCDH regrette que les Offices sociaux, acteurs du terrain et première adresse d'aide directe dans les communes, ne soient pas mentionnés dans le PAN. Il en est de même pour le Planning familial. Elle rappelle par ailleurs qu'il sera difficile d'atteindre les personnes qui se prostituent dans les appartements, ainsi que celles qui dépendent d'un proxénète.

Des informations plus précises sur la mise en œuvre de cette stratégie ne sont pas données dans le PAN et la CCDH se demande comment cette stratégie pourra être mise en œuvre dans la pratique. Comme il s'agit d'une population très vulnérable, parfois même traumatisée, il est important que les responsables des services qui entrent en

[16] Rapport de la Plate-forme prostitution de novembre 2014

contact avec ces personnes aient les connaissances et formations nécessaires pour les approcher.

La CCDH recommande également de renforcer les effectifs actuels, afin de pouvoir développer une stratégie d'EXIT efficace.

4. Le renforcement des actions de prévention, d'information et de sensibilisation

Un des objectifs du PAN est le « non-encouragement à, voire la réduction de la prostitution par des mesures de prévention. Malheureusement, ces mesures de prévention, d'information et de sensibilisation prévues dans le PAN se limitent aux seules victimes de la traite des êtres humains. Dans le même ordre d'idées, il apparait que les activités prévues pour sensibiliser le grand public ne concernent que la traite des êtres humains. La CCDH considère que cette limitation réduit considérablement la portée des actions de prévention.

Il n'est nulle part fait mention de la prostitution « libre » et surtout pas du « client » prostitueur qui lui n'est adressé nulle part. Si l'objectif du PAN est de réduire la prostitution par des mesures de prévention, il faut impérativement développer une stratégie qui se focalise également sur la demande et qui vise comme vecteur principal le « client ». Dans le cadre de la prévention et de la sensibilisation, il faudra s'adresser directement à lui lors de la mise en œuvre des campagnes de dissuasion.
Ces campagnes sur supports médiatiques (radio, télévision, presse écrite, affichage et online) devront être réalisées pour viser le grand public en général et les « clients » en particulier en ne laissant pas de doute sur les effets néfastes de la prostitution sur les prostitués, mais également sur la société toute entière. Dans ce sens, la CCDH s'inquiète des campagnes de publicité dans les médias subventionnés par l'Etat pour un centre érotique situé à la frontière allemande. Il s'agit ici pour la CCDH de « racolage médiatique » qui court-circuite toute action de prévention, d'information et de sensibilisation mise en place par le gouvernement. En outre, ces publicités renforcent l'image marchande de la femme auprès du grand public.

Dans le même ordre d'idées, les actions de prévention devraient également viser un changement de mentalité en mettant en place un volet « éducation sexuelle et affective » pour le grand public et dans les écoles. Nous y reviendrons dans le chapitre suivant.

5. L'éducation sexuelle et affective

La CCDH salue l'idée du PAN de faire profiter les enfants, dès le plus jeune âge, d'une éducation sexuelle et affective adaptée qui leur permet d'acquérir un comportement sexuel et affectif responsable et rappelle dans ce contexte l'engagement du programme gouvernemental de décembre 2013, qui met l'accent sur une éducation sexuelle et affective, basée sur l'égalité et le respect réciproque entre femmes et hommes.

D'après le PAN « prostitution », le Plan d'action national « santé affective et sexuelle » 2013-2016[17] est toujours en voie de transposition. En matière d'éducation sexuelle, ce Plan d'action prévoit d'adapter et de compléter le plan d'études pour l'enseignement fondamental et les programmes-cadres pour l'enseignement secondaire et secondaire technique. Il prévoit en outre des projets pédagogiques et de sensibilisation autour de l'éducation sexuelle et affective au sein des lycées, ainsi que des initiatives de promotion de la santé affective et sexuelle dans les écoles et les lycées. La CCDH tient à rappeler que le développement d'une éducation sexuelle dans le cadre institutionnel est discuté depuis trois décennies sans que cela n'ait porté ses fruits. Elle est d'avis que l'école ne devrait pas abandonner l'éducation sexuelle et affective aux seules interventions sporadiques du Mouvement luxembourgeois pour le planning familial et l'éducation sexuelle, car le respect de soi et des autres, les notions d'égalité des femmes et des hommes doivent être au cœur d'une éducation sexuelle fondée sur le respect de l'autre. Pour Philippe Brenot, sexologue, il faut apprendre aux garçons et aux filles à construire leur désir et à accepter la frustration. Garçons et filles, femmes et hommes doivent apprendre à accepter leur corps et à assumer leurs désirs.[18]

Dans ce contexte, on devrait également engager une réflexion sur la pornographie et la représentation de la femme dans les médias. S'agissant du phénomène de la pornographie, en forte augmentation dans notre quotidien depuis l'entrée des médias électroniques dans nos foyers, l'image sexuelle de la femme (mais aussi celle de l'homme) qui y est véhiculée, est très souvent dégradante : la femme objet que l'on peut utiliser à son gré. Cette image donne une idée faussée de la sexualité aux jeunes. L'impact que peut avoir la pornographie sur la vie des gens, jeunes et adultes est souvent banalisé.

Il en est de même pour l'image de la femme dans les médias, question qui devrait être repensée, selon l'avis de la CCDH, pour lutter ainsi contre les stéréotypes qui contribuent à figer la place des hommes et femmes dans la société.

La CCDH recommande au gouvernement de compléter les programmes de sensibilisation et de prévention qu'effectue la Police grand-ducale dans les écoles fondamentales et les lycées par un volet portant sur la prostitution.

La CCDH espère que le Centre national de référence pour la promotion de la santé affective et sexuelle (CNR), prévu dans le Plan d'action national « santé affective et sexuelle » et dont la mise en place est attribuée au Planning familial, prendra en compte le sujet de la prostitution lors de ses travaux et activités. La CCDH rappelle au gouvernement que la mission d'éducation sexuelle et affective était déjà conférée au Planning familial par la loi de 1978. La CCDH s'attend à ce que le CNR soit doté des ressources humaines et financières adéquates pour répondre à la demande croissante

[17] Ce Plan d'action a pour but de mettre en œuvre le Programme national « Promotion de la santé affective et sexuelle » élaboré par les ministères de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, de l'Egalité des chances, de la Famille et de l'Intégration, ainsi que la Santé. http://www.sante.public.lu/fr/publications/p/programme-national-sante-affective-sexuelle/index.html

[18] Philippe Brenot in « Filles, garçons : construire l'égalité, Mouvement du Nid, 2007 »

des enseignants et des écoles, les ressources actuelles étant insuffisantes. La CCDH insiste en plus sur une formation explicite en matière d'éducation sexuelle et affective, des phénomènes de la prostitution et de violence à intégrer dans la formation du personnel enseignant et éducateur de tous les ordres d'enseignement.

De manière générale, la CCDH est d'avis que l'éducation sexuelle ne devrait pas se limiter aux seuls enfants, mais que les adultes devraient également être la cible de campagnes concernant la santé sexuelle et affective, afin d'introduire un changement de mentalités et d'encourager un comportement sexuel responsable.

Elle rappelle dans ce contexte l'article 5 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui prévoit que *« Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour modifier les schémas et modèles de comportement socioculturel de l'homme et de la femme en vue de parvenir à l'élimination des préjugés et des pratiques coutumières, ou de tout autre type, qui sont fondés sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité de l'un ou l'autre sexe ou d'un rôle stéréotypé des hommes et des femmes* ».

Conclusion sur les mesures du PAN « Prostitution »

La CCDH note que de nombreux efforts sont déployés par les différents acteurs, notamment par la mise en œuvre de mesures sociales, d'aides à la sortie de la prostitution, et des politiques d'éducation affective et sexuelle. La CCDH estime toutefois que ces mesures sont largement insuffisantes au regard de l'objectif déclaré de réduction de la prostitution. Les mesures souffrent tout particulièrement d'un manque de clarté quant à leur mise en place et risquent de ne pas dépasser le cadre des bonnes intentions sans conséquences tangibles. C'est sur cet arrière fond qu'il faut comprendre aussi que le PAN ne s'exprime pas sur les implications budgétaires qu'il entraînera.

Quatrième partie : Conclusion générale

A première vue, on peut conclure que le Grand-Duché de Luxembourg s'engage sur une voie courageuse qui est celle de vouloir abolir la prostitution avec un renforcement de l'encadrement médical et psychosocial au profit des prostituées et la mise en œuvre d'une politique d'éducation affective et sexuelle et avec un durcissement de la répression à l'égard des proxénètes. Néanmoins, si l'on regarde de plus près, on constate que malheureusement les timides mesures envisagées n'apporteront que peu de changements.

- **Le Luxembourg ne pénalise pas le « client »** (même si c'est ce qu'on nous laisse croire), sauf dans le cas où ce dernier a connaissance qu'il s'agit d'une personne mineure ou particulièrement vulnérable ou d'une victime de proxénétisme ou de traite des êtres humains. Or, la pénalisation du « client » dans ces derniers cas est déjà prévue par d'autres textes législatifs. Par ailleurs, le

« client » peut, le cas échéant, échapper à toute poursuite s'il révèle à l'autorité compétente des faits susceptibles d'être qualifiés de proxénétisme ou de traite des êtres humains. Ainsi, le « client » n'aura-t-il, dans la toute grande majorité des cas, guère à se soucier des conséquences de ses actes. Le cadre juridique proposé ne permet par conséquent pas de développer une politique de réelle répression. Par ailleurs, la notion de la vulnérabilité des prostitués, telle qu'elle est utilisée dans ce cadre, est fort approximative et restreinte.

- Le renforcement de **l'encadrement social, psychosocial et médical** proposé dans le PAN présente un bon point de départ. Or, les actuelles ressources humaines et financières disponibles et celles à venir risquent fort de freiner leur mise en œuvre efficace.

- Il en est de même pour la **stratégie d'EXIT**. Vu le manque de ces mêmes ressources et le besoin en formations du personnel concerné, seule une minorité de personnes prostituées pourront quitter le milieu et changer de perspective.

- **Les actions de prévention, d'information et de sensibilisation** devraient être axées davantage sur la prostitution que sur la traite des êtres humains. Par ailleurs, la demande, donc le « client » de la prostitution, n'y est pas adressé. Il faudrait renforcer l'éducation sexuelle et affective au-delà de la seule sphère familiale, initier une campagne nationale de prévention du « clientélisme », ouvrir un débat public sur le sujet et construire une écoute des « clients ».

- **L'éducation sexuelle et affective** n'a quant à elle toujours pas une assise obligatoire dans l'enseignement, sauf les interventions sporadiques du Planning familial. Elle devrait être renforcée au-delà de la seule sphère familiale et contribuer au développement d'un comportement basé sur des notions d'égalité des femmes et des hommes et de respect de l'autre.

La CCDH rappelle au gouvernement l'engagement qu'il avait pris dans le programme gouvernemental de décembre 2013 et selon lequel il allait « *élaborer un cadre légal pour la prostitution non forcée* ». La CCDH salue l'initiative du gouvernement de s'engager en direction d'une pénalisation du recours à la prostitution avec l'objectif de la réduire. Il développe tout un arsenal de mesures pour y arriver. Néanmoins, la CCDH regrette que les efforts qui sont déployés soient largement insuffisants au regard de l'objectif déclaré. Les mesures prônées, au-delà de leur caractère exclamatif et général, sont peu précises et il est difficile de comprendre comment elles vont être mises en œuvre. Pour éviter que le projet de loi ne reste que l'expression de bonnes intentions, la CCDH invite le gouvernement à faire preuve de plus de clarté et de précision dans la définition des objectifs et des moyens.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 15 décembre 2016.