

N° 34

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 octobre 2002

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi n° 30 (2002-2003) pour la sécurité intérieure,

Par Mme Janine ROZIER,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : Mme Gisèle Gautier, *président* ; Mmes Paulette Brisepierre, Françoise Henneron, Mmes Hélène Luc, Danièle Pourtaud, M. André Vallet, *vice-présidents* ; MM. Jean-Guy Branger, André Ferrand, Patrice Gélard, *secrétaires* ; Mmes Michèle André, Maryse Bergé-Lavigne, Annick Bocandé, Claire-Lise Champion, Monique Cerisier-ben Guiga MM. Marcel-Pierre Cleach, Yvon Collin, Gérard Cornu, Robert Del Picchia, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mmes Josette Durrieu, Françoise Férat, MM. Yann Gaillard, Francis Giraud, Alain Gournac, Serge Lagauche, Serge Lepeltier, Mmes Valérie Létard, Josiane Mathon, M. Philippe Nachbar, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, Janine Rozier, Odette Terrade, M. André Trillard.

Sécurité intérieure.

SOMMAIRE

Pages

I. LA POSITION ABOLITIONNISTE DE LA FRANCE ET LA MONTÉE DE LA PROSTITUTION.....	9
A. LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE	9
1. <i>la position abolitionniste de la France</i>	9
2. <i>Le fondement juridique de la position abolitionniste : la Convention du 2 décembre 1949.....</i>	9
a) Historique et principes	10
b) Les principales dispositions	10
c) Les limites de la Convention du 2 décembre 1949 et la répression du client	11
3. <i>La lutte contre la traite.....</i>	12
B. LA MONTÉE DE LA PROSTITUTION ET L'INTERNATIONALISATION DES RÉSEAUX DE PROXÉNÉTISME	13
1. <i>Les signes de la montée de la prostitution sur la voie publique.....</i>	14
2. <i>Une certitude : la forte augmentation de la prostitution d'origine étrangère.....</i>	15
C. LES ATTENTES DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE ET L'IMPÉRATIF DE LA PRÉVENTION	17
1. <i>Maintenir la tranquillité publique.....</i>	17
2. <i>Prévenir le risque prostitutionnel chez les jeunes.....</i>	17
a) Les tendances actuelles de la prostitution chez les jeunes	18
b) Les différences entre garçons et filles	18
c) Les facteurs de risque prostitutionnel	19
(1) Les facteurs de base	19
(2) Les facteurs facilitants	19
II. DES MESURES RESTRICTIVES QUI APPELLENT, SIMULTANEMENT, UN RENFORCEMENT DE L'AC CUEIL ET DE LA PROTECTION DES VICTIMES DE L'EXPLOITATION SEXUELLE	21
A. LE DROIT EN VIGUEUR.....	21
1. <i>Le difficile agencement entre la répression du proxénétisme et l'autorisation de principe de la prostitution.....</i>	21
2. <i>Le dispositif répressif.....</i>	21
a) Le racolage actif est puni d'une peine contraventionnelle	21
b) Les sanctions applicables au client	22
c) Le proxénétisme fait l'objet d'une panoplie répressive rigoureuse et complète	23
d) La protection des témoins	24
B. LE TEXTE DU PROJET DE LOI ET LES RECOMMANDATIONS DE LA DÉLÉGATION	26
1. <i>La « fusion » entre le racolage actif et passif et l'aggravation des sanctions.....</i>	26
a) Le dispositif de l'article 18 (I)	26
b) Un rappel : Les pouvoirs du parquet et du juge	27
c) Les recommandations de la délégation	27
2. <i>L'incrimination du client de personnes vulnérables</i>	28
a) L'article 18 (III) du projet de loi	28
b) Les recommandations de la délégation.....	28
2. <i>La prise en compte de l'internationalisation des réseaux de proxénétisme et l'articulation avec la carte de séjour.....</i>	28
a) Le retrait de la carte de séjour	28

b) La prostituée étrangère qui dénonce son proxénète pourra obtenir un titre de séjour provisoire.....	29
C. LA NÉCESSITÉ D'UN RENFORCEMENT DU TRAITEMENT SOCIAL DE LA PROSTITUTION	30
RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION	33
ANNEXE : SAISINE DE M. LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES LOIS.....	35

Mesdames, Messieurs,

Au cours de sa réunion du 23 octobre 2002, la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, a décidé de saisir la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes des dispositions relatives à la prostitution du projet de loi sur la sécurité intérieure adopté en Conseil des ministres et déposé devant le Sénat le même jour. Ce projet de loi sera discuté en séance publique à compter du 5 novembre prochain.

Votre délégation tient d'abord à exprimer son vif regret de n'avoir disposé que de très peu de temps – quelques jours ! – pour se prononcer sur un dispositif pourtant essentiel : son rapporteur n'a pu procéder qu'à un petit nombre d'auditions, alors qu'une consultation de tous les services, organismes et associations concernés par ce dossier aurait été évidemment souhaitable. Elle exprime donc avec force le vœu que puissent prévaloir, à l'avenir, des conditions d'examen des textes législatifs moins précipitées.

Parce que la prostitution peut apparaître, à bien des égards, comme la plus douloureuse et la plus extrême de toutes les formes d'exclusion sociale dont sont victimes les femmes, votre délégation, sous l'impulsion de sa regrettée présidente Dinah Derycke, avait choisi de consacrer à ce problème, durant l'année 2000, son premier rapport d'information sur ce fléau de notre société qui préoccupe au plus haut point toutes les femmes, mais aussi les hommes qui les respectent.

C'est ce respect de l'être humain, et en particulier le respect de son corps, qui est ignoré et bafoué dans la prostitution. Il est piétiné de la façon la plus impitoyable et la plus abjecte par le proxénétisme lorsque des femmes, ou des enfants sont violés, intimidés, battus, drogués ou réduits à l'esclavage.

Le colloque organisé au Sénat, à l'initiative de votre délégation en novembre 2000 a permis d'analyser ce phénomène dans toute son étendue, d'établir des comparaisons avec la situation dans les autres pays européens, d'apporter un éclairage sur ce qui se passe en Amérique latine, et sur les moyens qui sont mis en place ici et là pour lutter contre cette exploitation d'êtres humains souvent fragilisés par des antécédents sociaux ou familiaux très pénibles. Car la prostitution est toujours le résultat d'une souffrance et *« prospère systématiquement sur un fond général d'ignorance et d'indifférence »*.

Rappelant que « *la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle* », (Conseil constitutionnel – Décision n° 94-343 et 94-344 du 27 juillet 1994), la délégation avait jugé ainsi particulièrement insultante l'invocation du droit à disposer de son corps pour justifier la prostitution : où les femmes disposent-elles moins de leur corps que dans la prostitution exploitée ?

Ce colloque a eu également pour objet d'examiner si les politiques mises en œuvre par la France pour faire face à la prostitution sont conformes à sa position abolitionniste et de repérer « les manques » pour proposer, à partir d'une meilleure compréhension de la détresse des victimes, des améliorations concrètes permettant de les apaiser.

Des estimations statistiques nous révèlent que la prostitution est un marché presque aussi lucratif que celui des stupéfiants. Elles indiquent aussi qu'en France, la prostitution est à 80 % une prostitution de rue qui concerne de 15.000 à 18.000 personnes dont la moitié à Paris.

Les personnes étrangères, surtout venues des pays de l'Est et de pays du continent africain, qui se livrent à la prostitution dans certains quartiers des grandes villes ont souvent affaire à un public de malheureux tandis qu'une clientèle plus huppée, souvent en détresse conjugale, s'adresse à une prostitution plus professionnelle qui s'organise en dehors de la voie publique.

Toute cette pauvreté morale et physique des prostituées comme de leurs clients « *fait le lit de toutes les mafias* ».

Comment réagissent les autres pays Européens ?

Certains Etats sont abolitionnistes comme la Suède, qui s'attaque aux clients, punissables depuis 1999 de peines d'amendes ou de prison. L'Italie prépare des réformes visant à bannir la prostitution de la voie publique. De manière générale, nos partenaires européens prennent des mesures pour limiter les effets nocifs de la prostitution, notamment en matière de santé et de tranquillité publique.

La France a décidé la fermeture des maisons closes le 13 avril 1946, et depuis l'ordonnance du 25 novembre 1960, la prostitution n'est plus réglementée. Elle n'est pas illégale sauf en cas de trouble à l'ordre public. Son exploitation est en revanche interdite et sévèrement sanctionnée. C'est cette exploitation qu'il faut combattre avec la plus grande fermeté.

Votre rapporteur relève en outre une certaine hypocrisie dans le fait que les revenus de la prostitution soient fiscalement imposés, de même que ceux du proxénétisme, ce qui tend à démontrer que celui-ci est connu. Les revenus des proxénètes sont assimilés à des bénéfices non-commerciaux. La délégation avait également évoqué, dans son rapport précédent,

l'assujettissement à la TVA et s'était insurgée avec véhémence contre le fait que l'exploitation de la prostitution d'autrui constituait une « valeur ajoutée » !

Votre rapporteur constate, par ailleurs, que le phénomène de la prostitution a pris des proportions considérables dans le dernier tiers du XX^{ème} siècle et regrette l'affaiblissement de la morale qui se manifeste à travers une pornographie largement étalée dans les journaux, sur nos murs, les cassettes vidéo, au cinéma, sur Internet ou le « 36-15 ». L'image de la femme est galvaudée, abaissée, salie, jetée en pâture dans une certaine presse et la télévision, à longueur de soirée, s'applique à faire croire aux jeunes, au travers d'émissions débilantes, que toutes les alternatives morales sont crédibles tandis que l'éducation parentale ou scolaire n'est plus suffisamment en mesure de corriger ces excès.

Le problème a pris une telle ampleur, les victimes de la prostitution et du trafic d'êtres humains sont tellement nombreuses, et les conséquences de toutes sortes tellement pénalisantes pour la sécurité et la paix des citoyens que des mesures rapides et rigoureuses doivent être prises.

Votre rapporteur estime que les Français, et notamment ceux de la « majorité silencieuse » peu accoutumée à manifester ses préoccupations à travers les médias, ont largement manifesté, lors des dernières élections, leurs attentes impératives en matière de sécurité et de tranquillité dans la vie de chaque jour.

En même temps, c'est par une approche compréhensive menée par des bénévoles et des travailleurs sociaux formés et soutenus dans leurs efforts que l'on peut espérer gagner petit à petit la confiance de toutes ces jeunes femmes étrangères, déracinées et jetées sur le trottoir, pour leur permettre de s'en sortir.

La délégation préconise, dans cet esprit, l'institution d'un Défenseur des victimes de l'exploitation sexuelle avec le même statut juridique d'autorité indépendante que celui du Défenseur des enfants. Ce Défenseur pourrait être un référent permanent des associations, des services sociaux, des services de police et de justice qui sont confrontés à la prostitution. Il aurait pour mission de fédérer les attentes et les besoins.

Il convient de veiller à prendre les mesures et à prévoir les crédits nécessaires à la mise en place de ce dispositif pour manifester concrètement la volonté d'apporter assistance et secours à des personnes en réel danger.

Les mesures rigoureuses prévues par le Gouvernement appellent en effet, comme un complément nécessaire, un effort accru d'accueil d'écoute, de protection et de réinsertion en faveur des victimes de réseaux abominables.

Plus encore que des «recommandations », c'est un vœu que formule de tout cœur, et avec une détermination sans faille, votre rapporteur.

I. LA POSITION ABOLITIONNISTE DE LA FRANCE ET LA MONTÉE DE LA PROSTITUTION

A. LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE

1. la position abolitionniste de la France

La classification traditionnelle distingue trois grands systèmes de traitement juridique de la prostitution qui se rattachent à trois notions : l'interdiction, le contrôle et l'« abolitionnisme » qui consiste à autoriser la prostitution ou plus exactement à ne pas l'interdire ni la contrôler, en attendant de l'éradiquer par des politiques sociales à long terme.

Le régime dit prohibitionniste qui se caractérise par l'interdiction de la prostitution prévaut aujourd'hui dans la plupart des Etats américains, la Chine communiste, les pays du Golfe persique ; la Suède s'en est depuis peu rapprochée en décidant de punir pénalement les « clients ».

Le régime en vigueur aux Pays-Bas, et, dans une moindre mesure, dans des pays comme l'Allemagne, la Grèce ou la Turquie, se rattache au « réglementarisme » qui vise à contrôler les prostituées et se traduit notamment par leur surveillance médicale.

Le régime « abolitionniste », pour sa part, ne sanctionne ni ne régleme la prostitution, mais réprime le proxénétisme et repose sur une philosophie de prévention de la prostitution et de reclassement de ses victimes.

2. Le fondement juridique de la position abolitionniste : la Convention du 2 décembre 1949

Il existe soixante-douze pays répertoriés comme abolitionnistes dans le monde, à savoir ceux qui ont ratifié 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 d'autrui. On trouve notamment parmi eux, outre la France, la plupart des Etats membres de l'Union européenne. Mais dans certains d'entre eux (comme la Belgique, l'Espagne ou le Royaume-Uni), l'abolitionnisme se teinte en pratique d'un certain réglementarisme.

a) Historique et principes

La Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui a été adoptée le 2 décembre 1949 par les Nations unies, un an après la Déclaration universelle des droits de l'Homme, dans un climat d'espoir humaniste au lendemain de la deuxième guerre mondiale.

Cette convention est l'aboutissement d'une lutte abolitionniste et féministe engagée et menée en Angleterre en 1866 par Joséphine Butler. Alors que l'esclavage venait d'être aboli dans la plupart des pays européens, Joséphine Butler considérait que le système de la prostitution constituait une forme contemporaine d'esclavage qui opprimait les femmes et portait atteinte à l'humanité toute entière.

En France, Madame Avril de Sainte-Croix fut une des têtes de file pour porter les revendications abolitionnistes auprès de la Société des Nations à partir de 1919. Marcelle Legrand Falco, fondatrice en 1926 de la branche française du mouvement abolitionniste, mena campagne en France pour l'abolition, de même que pour les droits civiques et l'égalité économique des femmes. A cette époque, de grandes associations de défense des droits humains, telle la Ligue des droits de l'Homme, s'engagèrent avec les abolitionnistes. Dès son origine, le mouvement abolitionniste intervint auprès des gouvernements pour qu'ils mettent fin au système de la réglementation. Il apparaissait déjà très clairement que ce système favorisait la traite des femmes.

C'est alors que naquit l'idée d'une nouvelle convention internationale pour la répression de la traite et de l'exploitation de la prostitution. Les travaux de rédaction débutèrent en 1937 pour être suspendus durant la deuxième guerre mondiale. Cette convention fut donc achevée sous l'égide des Nations unies le 2 décembre 1949 et porta le titre de Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui.

b) Les principales dispositions

La Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, approuvée par l'Assemblée générale dans sa résolution 317 (IV) du 2 décembre 1949 et ratifiée par la France le 19 novembre 1960, indique dans son Préambule que la prostitution et le mal qui l'accompagne, à savoir la traite des êtres humains en vue de la prostitution, sont incompatibles avec la dignité et la valeur de la personne humaine et mettent en danger le bien-être de l'individu, de la famille et de la communauté.

● Les deux premiers articles de cette convention prévoient de « punir toute personne qui, pour satisfaire les passions d'autrui » :

- embauche, entraîne ou détourne en vue de la prostitution une autre personne, même consentante ;
- exploite la prostitution d'une autre personne, même consentante ;
- tient, dirige ou, sciemment, finance ou contribue à financer une maison de prostitution ;
- donne ou prend sciemment en location, en tout ou en partie, un immeuble ou un autre lieu aux fins de la prostitution d'autrui.

Selon l'article 8 du texte, les actes visés à l'article premier et à l'article 2 de la présente Convention seront considérés comme cas d'extradition.

- L'article 6 prévoit l'abolition de toute loi, tout règlement et toute pratique administrative selon lesquels les personnes qui se livrent ou sont soupçonnées 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.

- L'article 14 indique que chacune des parties à la Convention doit créer ou maintenir un service chargé de coordonner et de centraliser les résultats des recherches relatives aux infractions visées dans son dispositif et précise que ces services devront réunir tous les renseignements qui pourraient aider à prévenir et à réprimer ces infractions.

- L'article 16 prévoit l'obligation pour les parties signataires de prendre ou d'encourager, par l'intermédiaire de leurs services sociaux, économiques, d'enseignement, d'hygiène et autres services connexes, qu'ils soient publics ou privés, les mesures propres à prévenir la prostitution et à assurer la rééducation et le reclassement des victimes de la prostitution et des infractions visées par la présente Convention.

c) Les limites de la Convention du 2 décembre 1949 et la répression du client

En premier lieu, dans son rapport de 1996 sur « *La Traite des femmes et des petites filles* » (A/51/309), le Secrétaire Général de l'ONU a regretté l'absence d'organe de surveillance des conditions d'application de la Convention, qui affaiblit son efficacité.

En outre, dans les années 1980, face à l'épidémie du SIDA, des organisations internationales et des Etats ont réfléchi à l'opportunité de réglementer l'industrie du sexe pour protéger la santé publique.

Enfin, la question de « l'acheteur » n'est pas mentionnée dans la Convention, même si les abolitionnistes féministes ont historiquement insisté

sur la manière dont les hommes créent la demande pour une prostitution qui doit être resituée dans l'expansion de l'industrie du sexe.

On peut noter, à ce sujet, que la Suède est le premier pays à avoir réprimé de manière explicite l'acheteur de services sexuels. Depuis le 1^{er} janvier 1999, date d'entrée en vigueur de la loi sur l'interdiction de l'achat de services sexuels, « *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 achat de services sexuels* ». La loi suédoise criminalise ainsi l'acheteur de services sexuels, alors que la personne qui les fournit ne commet pas de délit.

Trois ans et demi après l'entrée en vigueur de ce texte qui punit le client, et alors que la police estimait en 1998 à 125.000 personnes la clientèle des quelque 2.500 prostituées du pays, le nombre d'arrestations se limite à une centaine par an. En outre, la plupart des hommes interpellés ont échappé à toute sanction et aucun n'est allé en prison.

En pratique, cette législation semble avoir eu pour effet de déplacer la prostitution vers les hôtels, les clubs, les appartements privés, sur Internet. Dans ces conditions, les organisations spécialisées semblent éprouver davantage de difficultés à aider les prostitué(e)s.

Toutefois, les défenseurs de cette législation soulignent que celle-ci a non seulement pour objectif d'arrêter les clients, pour faire diminuer l'offre en agissant contre la demande, mais aussi d'instaurer des normes dissuasives en affirmant que, dans une société égalitaire comme la Suède, la prostitution n'est pas acceptable et, en particulier, qu'une catégorie de femmes ne doit pas être mise à la disposition des acheteurs de services sexuels.

3. La lutte contre la traite

Comme l'indique le rapport n° 3552 de Mme Christine LAZERGES au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi renforçant la lutte contre les différentes formes de l'esclavage aujourd'hui, la multiplication des échanges, la suppression des frontières à l'intérieur de l'espace Schengen, l'appauvrissement et l'instabilité politique de certains pays d'Europe de l'Est ou d'Afrique sont autant de facteurs qui expliquent la multiplication des réseaux s'enrichissant par l'exploitation des êtres humains, qu'il s'agisse d'exploitation sexuelle ou par le travail. Ce phénomène alarmant, qui suscite des profits considérables, a abouti à une prise de conscience internationale tout à la fois de l'insuffisance des moyens mis en oeuvre et de la nécessité d'une action commune pour le combattre

La loi n° 2002-1041 du 6 août 2002 a autorisé la ratification du Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants adoptée à New York le 15 novembre 2000 et signé par la France le 12 décembre 2000.

La définition de la traite des personnes donnée par le Protocole repose sur l'accomplissement, en amont, de certains actes matériels dont la finalité est l'exploitation de la personne. La possibilité d'octroyer un titre de séjour aux victimes de la traite constitue une des clés de voûte du dispositif.

S'agissant de «l'exploitation» de la personne, le droit français contient déjà plusieurs incriminations susceptibles d'en réprimer les différentes formes énoncées par le Protocole.

Toutefois, le code pénal ne connaissant pas actuellement d'infraction spécifique permettant d'appréhender l'ensemble des comportements visés par le Protocole, l'Assemblée nationale a adopté le 24 janvier dernier à l'unanimité la proposition de loi renforçant la lutte contre les différentes formes de l'esclavage aujourd'hui, qui comporte notamment la création d'une infraction de traite des personnes.

Outre la nouvelle incrimination de la traite, la proposition de loi comporte des dispositions visant à mieux réprimer les infractions dans le domaine du proxénétisme ou du travail clandestin avec notamment:

– l'extension aux affaires de traite et de proxénétisme des dispositifs dérogatoires existant en droit pénal, qui permettent en matière de trafic de stupéfiants et de blanchiment d'argent de procéder à la confiscation de tout ou partie des biens d'un condamné, quelle que soit leur nature ;

– l'extension de la procédure de saisie conservatoire prévue en application de l'article 706-30 du code de procédure pénale aux affaires de proxénétisme ;

– et la clarification des articles 225-13 et 225-14 du code pénal réprimant les conditions de travail ou d'hébergement contraires à la dignité de la personne, avec une augmentation corrélative du quantum des peines et un aménagement du délai de prescription.

B. LA MONTÉE DE LA PROSTITUTION ET L'INTERNATIONALISATION DES RÉSEAUX DE PROXÉNÉTISME

La prostitution est beaucoup plus difficile à appréhender aujourd'hui qu'à l'époque des maisons closes. D'une part, dans un état abolitionniste, elle est considérée comme une activité légale et donc non contrôlée. En outre, les

réseaux de proxénétisme sont, depuis une dizaine d'années, devenus transnationaux.

Face à ces évolutions la délégation réaffirme la nécessité de disposer d'une structure d'observation du phénomène prostitutionnel dans sa globalité, structure vers laquelle « remonteraient » les informations en provenance tant des services de police que des acteurs sociaux et qui permettrait ainsi de parvenir à l'approche à la fois quantitative et « qualitative » de la prostitution qui constitue le préalable indispensable d'une politique ambitieuse.

1. Les signes de la montée de la prostitution sur la voie publique

En 2000, l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRTEH) évaluait à près de 12.000 le nombre de personnes se prostituant dans la rue et à 3.000 celui des professionnelles exerçant dans les bars à hôtesse ou les salons de massage, enregistrant ainsi une relative stabilité des effectifs en France. D'après, l'OCRTEH, sur ce total de 15.000 personnes, 7.000, environ, se prostitueraient à Paris.

Il convient de noter que ces indications chiffrées correspondent à des estimations à partir des seuls contrôles effectués sur la voie publique. Certaines associations, comme le Bus des Femmes, évaluent plutôt à 4.000 le nombre de prostitué(e)s à Paris. En sens inverse, de nombreux élus et observateurs de terrain considèrent que la prostitution se développe de manière importante en France et en Europe.

D'après la mission d'information de l'Assemblée nationale (rapport n° 3459 de M. Alain Vidalies du 12 décembre 2001), les effectifs de la prostitution se chiffrent à 200 à Montpellier, 250 à Strasbourg et 350 à Nice. Pour Marseille, *« les données ont varié selon les interlocuteurs dans une fourchette de 380 à près de 450. Ces variations peuvent s'expliquer tant par le manque d'éléments statistiques recensés au plan national et la perception différente du phénomène selon le champ d'activité des responsables rencontrés que par la mobilité de la population concernée, qui passe rapidement d'une ville à l'autre, voire d'un pays à l'autre, notamment dans les zones frontalières »*.

Votre rapporteur, sur la base des informations qui lui ont été fournies lors de ses auditions, souligne que la mobilité et le renouvellement permanent des jeunes femmes embrigadées dans les réseaux de proxénétisme conduisent à majorer très fortement les évaluations reposant sur les seuls contrôles effectués sur la voie publique.

2. Une certitude : la forte augmentation de la prostitution d'origine étrangère

En toute certitude, on constate, ces dernières années, une forte augmentation de la prostitution d'origine étrangère.

Selon l'OCRTEH, **depuis 1999, les jeunes femmes étrangères offrant des services sexuels représentent plus de la moitié du nombre total de prostituées**, alors que leur proportion était inférieure à 30 % il y a quelques années. Pour ce qui est de la prostitution de voie publique –la plus visible–, la part des étrangères dans les principales villes était en 2000 la suivante : 60,35 % à Paris, 63 % à Nice, 51 % à Strasbourg, 37 % à Marseille, 30 % à Toulouse. S'agissant des hommes, la tendance est encore plus marquée : à Paris, 78 % des prostitués étaient des étrangers.

On constate au fil de ces derniers mois une évolution des nationalités représentées. Leur répartition dans les différentes régions s'explique, bien évidemment, au départ par les voies que les prostituées empruntent pour accéder au territoire : ainsi, les femmes originaires du Maghreb représentent 54 % des prostituées étrangères à Marseille alors qu'à Strasbourg, 90,4 % d'entre elles sont originaires des pays de l'est et des Balkans. A Nice, la part des prostituées de ces mêmes régions atteint 78 %.

Cette augmentation est imputable, en partie, à l'arrivée massive, depuis la chute du mur de Berlin, de femmes originaires des pays de l'Est, notamment de Tchécoslovaquie, d'Albanie, d'Ukraine et de Russie.

Toutes les nationalités de l'est sont concernées, avec une évolution en fonction des événements politiques et de la situation économique des différents pays. Se sont jointes aux ressortissantes roumaines, hongroises, bulgares, tchèques, croates et serbes du début des années 90, de jeunes Russes, Ukrainiennes, Slovaques, Moldaves, Slovènes et Lettones. Depuis 1997, sont apparues des Albanaises du Kosovo, de Macédoine et d'Albanie. Sur ce dernier point, on a pu constater que la diminution des troupes internationales de maintien de la paix présentes dans ces régions a provoqué un afflux de jeunes femmes sur les trottoirs parisiens par exemple.

L'effondrement de l'empire soviétique et la décomposition de la Yougoslavie ont ainsi accéléré un phénomène dont la cause est connue : la misère. Généralement enlevées, abusées ou séduites, ces femmes sont parfois volontaires. Elles espèrent gagner suffisamment d'argent pour rentrer au pays et faire vivre leur famille. Les trois quarts ne se sont jamais prostituées auparavant.

Les chiffres du proxénétisme illustrent bien cette évolution, puisque 33 % des procédures judiciaires engagées en 1999 concernaient des prostituées des pays de l'Est.

Il existe également d'importantes filières africaines en provenance aussi bien du Maghreb (Algérie et Maroc, principalement) que d'Afrique noire francophone (Cameroun notamment) ou anglophone (Ghana, Nigeria). Les associations que la délégation avaient entendues à l'occasion du colloque du 15 novembre 2000 ont toutes souhaité attirer l'attention sur l'importance et la violence de ces filières, qui sont généralement « moins médiatisées » que les réseaux d'Europe de l'Est ; le proxénétisme africain, en progression sensible, représentant 5,5 % du total. On peut noter que ces communautés africaines sont très présentes (à Paris, 23 % du total des femmes prostituées et 38 % des prostituées de nationalité étrangère), avec une forte proportion des prostituées en provenance de la Sierra Leone et du Nigeria.

Ces femmes sont en général jeunes, sans qu'il soit toujours possible de déterminer si elles sont ou non mineures puisqu'elles se font souvent confisquer tous leurs papiers d'identité par leurs exploiters qui voient ainsi un moyen de les garder sous leur emprise.

La deuxième évolution significative concerne la structure même de la prostitution, avec la multiplication des réseaux de proxénétisme. Cette évolution est liée au développement de la prostitution étrangère, beaucoup plus organisée que la prostitution française. Ces réseaux, qui ont souvent une organisation de type mafieux, utilisent fréquemment la violence pour assurer une obéissance sans faille des prostituées (viols, menaces sur leur famille, confiscation des papiers d'identité). Certaines femmes sont même achetées et vendues plusieurs fois, avant leur arrivée sur le « marché » français, alimentant ainsi de véritables filières de traite d'êtres humains.

Quelques affaires récemment mises au jour par la police illustrent le caractère esclavagiste et international de ces organisations. Les services ont notamment travaillé au cours de l'année 2000 au démantèlement d'un réseau ayant contraint cinq jeunes Françaises à se prostituer dans des « eros centers » allemands, d'une filière de recrutement de prostituées brésiliennes devant exercer dans une boîte de nuit à Cayenne, d'une autre filière de prostituées originaires d'Amérique du sud et d'Europe de l'est exerçant dans un établissement en Guadeloupe.

D'après les indications fournies par l'OCRTEH, les réseaux localisés en Europe de l'Est représentent près de la moitié des mises en cause pour proxénétisme au cours de l'année 2001.

Les « recettes » générées par la prostitution en France, comparables à celles du trafic de stupéfiants, sont évaluées entre 2,3 et 3 millions d'euros, dont 70 % au profit des proxénètes. D'après l'OCRTEH, chaque prostituée travaillant au sein d'un réseau est supposée « rapporter » entre 450 et 760 € par jour, somme dont elle ne garderait environ que 45 € pour subvenir à ses besoins ; le proxénète, lui, en fonction du nombre de femmes « contrôlées », pourrait gagner jusqu'à 9.150 € par jour. Cependant, comme l'a souligné un

représentant de l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe (OSCE), il s'agit d'une activité « *beaucoup moins dangereuse que le trafic de drogue, car il n'existe encore aucun cadre juridique international pour le combattre* ».

C. LES ATTENTES DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE ET L'IMPÉRATIF DE LA PRÉVENTION

1. Maintenir la tranquillité publique

Depuis plusieurs mois, les élus locaux et les riverains dans plusieurs grandes villes de France ont interpellé les pouvoirs publics pour leur demander de mettre fin au développement des réseaux de prostitution essentiellement en provenance d'Afrique et d'Europe centrale.

La politique abolitionniste interdisant d'appliquer à la prostitution des réglementations spécifiques, c'est par le biais de leur pouvoir de police que certains maires, confrontés aux plaintes de riverains, interviennent pour contrarier l'exercice de l'activité prostitutionnelle dans un but de tranquillité publique.

Ainsi, confrontées aux pétitions et autres manifestations d'exaspération de la population, des municipalités comme Strasbourg Lyon ou Orléans ont pris, à partir du printemps 2000 un certain nombre d'arrêtés relatifs au stationnement et à la circulation pour gêner la pratique de la prostitution et donner une base juridique à l'intervention des forces de police. Le stationnement et l'arrêt des véhicules ont par exemple été interdits à certains endroits entre 20 heures et 6 heures du matin pour mettre un terme aux nuisances sonores que subissaient les riverains et garantir la sûreté et les commodités de passage. Cette politique a donné des résultats perceptibles : la prostitution certes n'a pas disparu, mais elle a été repoussée à l'extérieur.

2. Prévenir le risque prostitutionnel chez les jeunes.

Une enquête menée par le Service insertion jeunes de l'A.N.R.S. (Association nationale de réadaptation sociale), menée d'avril 1995 à mars 1996 auprès de 80 jeunes âgés de 18 à 25 ans, a eu pour objet de repérer les situations qui préfigurent une évolution vers la prostitution. Plusieurs conclusions peuvent être retenues de cette enquête : les jeunes en danger de prostitution, sont en majorité des filles en situation d'errance et ne disposant d'aucun revenu. Le passage par les services éducatifs et le réseau d'insertion diminue le risque prostitutionnel.

a) Les tendances actuelles de la prostitution chez les jeunes

D'après cette enquête, la plupart des jeunes se prostituent de façon occasionnelle : dans l'urgence, en échange d'un hébergement, d'un repas, d'un réconfort contre l'isolement social, par recherche d'un « plus » (achats, sorties, loisirs, etc.) ou par dépendance (drogue). Cette forme de prostitution n'entraîne pas automatiquement l'entrée définitive dans la prostitution « professionnelle ». Difficilement repérable et mesurable (bars, discothèques, appartements, voitures, caves, parkings, etc.), mobile, elle se pratique en marge des réseaux de proxénétisme classique. Associée à un sentiment de honte, de faute, cette expérience douloureuse n'est généralement pas nommée d'emblée. Si elle l'est, cette identification n'est pas acceptée.

L'entrée dans la prostitution semble s'effectuer sans préméditation, par différents mécanismes progressifs dont les jeunes n'ont généralement pas conscience. Les auteurs de l'étude identifient trois phases d'entrée des jeunes dans la prostitution :

–des dysfonctionnements liés à l'histoire personnelle et sociale réactivées par un évènement déstabilisant ;

–la médiation d'une personne ou d'un groupe qui aboutit progressivement à l'entrée du jeune dans la prostitution, par persuasion, duperie, promesse, conformisme au groupe, curiosité, besoins de la satisfaction de besoins élémentaires ou d'une envie de loisirs ;

–et enfin, une phase semi-professionnelle marquée par une distanciation progressive des dispositifs d'aide sociale et d'insertion professionnelle, avec l'apparition d'une « identité » prostitutionnelle.

b) Les différences entre garçons et filles

La prostitution, chez les filles, motivée par la recherche d'argent, dévie sur des violences, sur fond de déception amoureuse et de promesses non tenues de vie meilleure. Les relations avec les clients restent souvent impersonnelles et effectuées dans l'anonymat, les lieux de pratique sont souvent dégradants.

L'entrée dans la prostitution féminine semble passer par des réseaux intermédiaires d'initiation : offres d'emploi déguisées, activités « artistiques » (photos), invitations à des soirées, propositions d'hébergement, etc. Changeant souvent de secteur pour ne pas se faire identifier comme « prostituées », habillées simplement, elles donnent à leurs clients l'illusion d'une relation nouvelle, que ne peuvent donner des prostituées « professionnelles ».

Selon les enquêtes, la prostitution masculine présente des caractéristiques différentes. C'est par réaction à un rejet familial et social

parfois très précoce, empêchant la reconnaissance de leur identité (homosexualité par exemple), que les jeunes garçons s'orientent parfois vers la prostitution. La prostitution masculine semble véhiculer davantage de sentiment de rejet et d'exclusion face au droit à une existence autonome.

c) Les facteurs de risque prostitutionnel

(1) Les facteurs de base

D'après les sociologues, les histoires personnelles et familiales des jeunes en danger de prostitution montrent que plus de 53 % ont un parcours jalonné d'accidents biographiques destructeurs. On note, par ordre décroissant de fréquence : maltraitances physiques (45 %), violences morales ou verbales (35 %), viols et abus sexuels (29 %), tentatives de suicide (6,5 %), maladies graves (6,5 %), abandons à la naissance (3 %).

Les carences affectives ont aussi des effets destructeurs et engendrent une fragilité, une immaturité affective, une naïveté et une acceptation de la soumission qui fragilisent socialement.

L'isolement social, voulu ou subi, est un important facteur de risque prostitutionnel. Dans les deux cas, les personnes isolées peuvent basculer dans la prostitution ; soit qu'elles soient à la merci du premier venu susceptible d'exploiter la situation par l'apport d'un réconfort social, soit qu'elles soient incapables de rejeter quelqu'un dont le comportement apparaît inacceptable. Cette absence ou cette fragilité du lien social, accentuées par les situations d'errance sociale ou urbaine, cadrent avec la stratégie adoptée par les « rabatteurs » de la prostitution : l'isolement des personnes de leur milieu d'origine, le contrôle de leurs relations sociales, la confiscation de leurs papiers et le renforcement de leur dépendance.

La difficulté à concrétiser un projet professionnel, la fascination pour le mode de vie des grandes villes, les attentes exagérées en matière de consommation ajoutés à l'image du gain facile (sans agression ni vol) peuvent rapprocher du danger de prostitution. Il apparaît que plus de la moitié des jeunes concernés développent à propos de celle-ci de « fausses représentations » en sous-évaluant les risques, et en sur-évaluant les gains.

(2) Les facteurs facilitants

Recherchées ou subies, les ruptures familiales dont les causes sont des divorces, des séparations, des décès, des violences, l'absence des parents, semblent particulièrement aggraver le danger de prostitution, aussi bien par leur caractère déstabilisant pour les personnes fragiles psychologiquement que par l'illusion de liberté qu'elles procurent.

On a pu observer que la rencontre avec la prostitution pouvait se faire pendant ou après une période d'errance qui entraîne la perte des repères sociaux. Cette errance facilite surtout le danger de prostitution dans les cas de difficultés de logement, de recours à la mendicité ou lorsque la dernière solution d'hébergement a été obtenue par relation.

La précarité économique et l'absence d'alternative socioprofessionnelle. représentent un risque supplémentaire s'ils se cumulent avec des problèmes de fond.

La corrélation entre la drogue et le danger de prostitution ne semble pas tout à fait significative. Néanmoins, la dépendance aux drogues reste un facteur d'aggravation du danger prostitutionnel pour les jeunes usant de façon abusive d'antidépresseurs, de tranquillisants ou de drogues dites douces. C'est plus fondamentalement l'absence d'intégration sociale et les liens entretenus avec des groupes à risques, eux-mêmes touchés par les toxicomanies, qui constituent le facteur décisif de risque prostitutionnel chez les jeunes.

Comme l'indiquent les auteurs de l'enquête, *« aujourd'hui, la distance s'est réduite entre les jeunes et la prostitution. Les médias, les images, les discours ont rendu la prostitution plus "normale". La représentation sociale de la prostitution s'est modifiée. Même si elle garde un caractère dégradant ou insécurisant, elle est devenue une alternative possible »*.

Face à ces dangers, la délégation estime nécessaire de prendre des mesures dissuasives pour contrecarrer l'image de « gain facile » qui s'attache parfois à la prostitution, éviter aux jeunes en situation d'errance le risque d'une dérive prostitutionnelle et combattre les enchaînements néfastes entre la prostitution et la violence qui nuisent au respect de l'intégrité du corps humain et de la dignité des personnes.

II. DES MESURES RESTRICTIVES QUI APPELLENT, SIMULTANEMENT, UN RENFORCEMENT DE L'ACCUEIL ET DE LA PROTECTION DES VICTIMES DE L'EXPLOITATION SEXUELLE

A. LE DROIT EN VIGUEUR

1. Le difficile agencement entre la répression du proxénétisme et l'autorisation de principe de la prostitution

Le code pénal n'interdit pas la prostitution en tant que telle ; il sanctionne cependant ses manifestations les plus visibles qui troublent l'ordre public et réprime de manière très énergique le proxénétisme.

La politique de la France à l'égard du proxénétisme est ainsi parfaitement identifiable : il s'agit d'une politique de répression sévère, fidèle aux engagements pris en 1960 avec la ratification de la Convention de l'ONU du 2 décembre 1949. Les incriminations ont été multipliées par le législateur pour faciliter au cas par cas l'établissement de la preuve du proxénétisme : le code pénal reconnaît aujourd'hui l'existence d'un crime dans certains cas et définit pas moins de dix circonstances aggravantes.

Elle est beaucoup plus difficile à conduire en ce qui concerne la prostitution.

Sous réserve que l'ordre public soit préservé, rien ne l'interdit ; cependant, la prostitution étant la condition préalable du proxénétisme, elle est étroitement surveillée car il faut la démontrer pour pouvoir inquiéter les proxénètes.

2. Le dispositif répressif

a) Le racolage actif est puni d'une peine contraventionnelle

Depuis la loi du 13 avril 1946 dite Marthe Richard « *toutes les maisons de tolérance sont interdites sur le territoire national* » et conformément au système abolitionniste la prostitution n'est ni contrôlée ni interdite en tant que telle.

Seul est réprimé, en raison du trouble à l'ordre public qu'il provoque, le racolage actif défini par l'article R 625-8 du code pénal comme « *le fait, par*

tout moyen, de procéder publiquement au racolage d'autrui en vue de l'inciter à des relations sexuelles ».

La sanction encourue est une contravention de 5e classe, soit 1500 euros (10.000 francs) au maximum.

D'après la jurisprudence, la seule **attitude** de nature à provoquer la débauche, c'est-à-dire le racolage passif, n'est pas sanctionnable . Ainsi, par exemple, dès lors que la tenue vestimentaire de la prévenue apparaît, au vu de la date des faits, normale, et que les agents verbalisateurs n'ont retenu de sa part aucune parole de nature à inciter quelconque à des relations sexuelles, le seul fait de déambuler sur la chaussée et de s'adresser à des automobilistes ou à des piétons qui se sont arrêtés spontanément à sa hauteur sans y être invités, ne peut constituer à lui seul, de la part de la prévenue, l'infraction de racolage actif. (Tribunal de police de Paris, deuxième chambre, 23 janvier 1997).

b) Les sanctions applicables au client

Le client n'encourt, jusqu'à présent, aucune sanction pénale pour des relations sexuelles avec une personne majeure; il convient cependant de noter qu'un client de prostituée a été poursuivi en octobre dernier pour racolage actif en vue d'obtenir une relation sexuelle ; ces poursuites, qui reposent sur l'idée d'un « renversement de la charge du racolage », n'ont abouti à aucune condamnation.

S'agissant du recours à la prostitution d'un mineur, l'article 225-12-1 du code pénal, inséré par la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, punit de trois ans d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende 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. L'article 225-12-2 porte les peines à cinq ans d'emprisonnement et 75.000 euros d'amende lorsque l'infraction est commise de façon habituelle ou à l'égard de plusieurs mineurs ; lorsque le mineur a été mis en contact avec l'auteur des faits grâce à l'utilisation, pour la diffusion de messages à destination d'un public non déterminé, d'un réseau de communication et lorsque les faits sont commis par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions. Enfin, les peines sont aggravées (sept ans d'emprisonnement et 100.000 euros d'amende) lorsqu'il s'agit d'un mineur de quinze ans.

Il convient également de noter qu'en application des articles 227-25 du code pénal, le fait pour un majeur d'exercer une atteinte sexuelle sur la personne d'un mineur de moins de 15 ans sans violence, contrainte, menace ni surprise, mais en contrepartie du versement d'une rémunération, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende.

Selon l'article 227-26 du même code, la peine est portée à dix ans d'emprisonnement et 15.0000 euros (un million de francs d'amende) lorsque l'infraction est commise par un ascendant légitime, naturel ou adoptif ou par toute autre personne ayant autorité sur la victime ; une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ; par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice ; ou lorsque le mineur a été mis en contact avec l'auteur des faits grâce à l'utilisation, pour la diffusion de messages à destination d'un public non déterminé, d'un réseau de télécommunications.

c) Le proxénétisme fait l'objet d'une panoplie répressive rigoureuse et complète

L'article 225-5 du code pénal punit de sept ans d'emprisonnement (sept ans depuis l'entrée en vigueur de l'article 60 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne) et de 150.000 euros d'amende (un million de francs) le proxénétisme simple défini comme le fait : *«d'aider, d'assister ou de protéger la prostitution d'autrui ; de tirer profit de la prostitution d'autrui, d'en partager les produits ou de recevoir des subsides d'une personne se livrant habituellement à la prostitution ; d'embaucher, d'entraîner ou de détourner une personne en vue de la prostitution ou d'exercer sur elle une pression pour qu'elle se prostitue ou continue à le faire».*

En application de l'article 225-7 du code pénal, les peines sont portées à dix ans d'emprisonnement et 1.500.000 euros d'amende (dix millions de francs) dans dix cas constituant des circonstances aggravantes, tels que le proxénétisme commis à l'égard d'un mineur, d'une personne dont la particulière vulnérabilité est apparente ou connue de son auteur, d'une personne qui a été incitée à se livrer à la prostitution, soit hors du territoire de la République, soit à son arrivée sur celui-ci, ou encore lorsque le proxénétisme est commis notamment par un ascendant légitime, une personne porteuse d'une arme, avec l'emploi de la contrainte, de violences ou de manœuvres dolosives, ou par plusieurs personnes agissant comme auteur ou complice.

Les peines sont encore aggravées et fixées à vingt ans de réclusion criminelle et 3.000.000 euros d'amende (vingt millions de francs)en cas de proxénétisme commis à l'égard d'un mineur de quinze ans ou en bande organisée et peuvent atteindre la réclusion à perpétuité et 4.500.000 euros d'amende (trente millions de francs) s'il est accompagné de tortures ou d'actes de barbarie.

Aux termes de l'article 225-6, diverses situations sont assimilées au proxénétisme et punies des mêmes peines. On observera que, selon le 3° de cet article, est assimilé au proxénétisme le fait *«de ne pouvoir justifier de ressources correspondant à son train de vie tout en vivant avec une personne qui se livre habituellement à la prostitution ou tout en étant en relations*

habituelles avec une ou plusieurs personnes se livrant à la prostitution ». Cette inversion de la charge de la preuve, puisque c'est à la personne mise en cause, et non à l'accusation, de justifier de l'origine de ses revenus, constitue un moyen juridique dérogatoire particulièrement efficace dans la lutte contre le proxénétisme, que l'on retrouve uniquement en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants en application de l'article 222-39-1 du code pénal.

Il résulte de ces dispositions que la quasi-totalité des personnes ayant un contact avec une personne prostituée, à l'exception des clients, est susceptible d'être poursuivie pour proxénétisme. Qu'il s'agisse de la location d'une chambre d'hôtel au profit d'une prostituée, de la mise à sa disposition d'un véhicule ou de son convoyage régulier, toute personne agissant de la sorte encourt des poursuites au titre de la répression du proxénétisme.

Il a été indiqué à votre rapporteur que pour améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de ce dispositif réprimant le proxénétisme les effectifs de l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRTEH) seront portés de 14 à 30 personnes.

La délégation se félicite de cette augmentation des moyens de l'OCRTEH qu'elle avait préconisée en 2000, en soulignant le fossé important entre les possibilités offertes par notre droit à la lutte contre le proxénétisme et les capacités opérationnelles de mise en œuvre.

Votre délégation réaffirme que, pour trouver sa pleine efficacité, cette amélioration de la logistique doit être accompagnée d'un renforcement des politiques de coopération entre les différents pays et d'une mobilisation des maires des capitales et grandes villes européennes qui sont tous confrontés aux mêmes problèmes, pour favoriser les échanges d'informations quant aux expériences menées, et faciliter l'accueil, d'un pays à l'autre, des victimes des réseaux afin qu'elles puissent entamer leur « reconstruction » à l'abri des représailles. la protection des témoins.

d) La protection des témoins

Comme l'ont souligné les récents travaux de la mission d'information commune de l'Assemblée nationale sur les diverses formes d'esclavage, lorsque des victimes acceptent de dénoncer leurs proxénètes ou de coopérer avec la police et la justice, elles ne peuvent, à l'heure actuelle, bénéficier d'aucune mesure légale de protection et encourent, de ce fait, un risque certain pour leur intégrité physique ou celle des membres de leur famille.

Or il est nécessaire qu'un témoin mettant en cause un proxénète puisse être protégé soit par la délivrance d'un titre de séjour pour rester sur le territoire français, soit, si le témoin souhaite retourner dans son pays, par l'organisation de sa protection grâce à des mesures d'entraide judiciaire.

Il convient de noter que l'article 57 de la loi du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne, a autorisé le juge des libertés et de la détention, saisi par le procureur de la République ou le juge d'instruction, à recueillir les déclarations de témoins anonymes.

Selon le nouvel article 706-58 du code de procédure pénale, la possibilité de recourir au témoignage anonyme ne peut être requise que dans le cadre d'une procédure judiciaire portant sur un crime ou un délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement et lorsque la connaissance de l'identité du témoin auditionné est *« susceptible de mettre gravement en danger la vie ou l'intégrité physique de cette personne, des membres de sa famille ou de ses proches »*.

Les modalités de la procédure sont les suivantes : l'audition d'un témoin anonyme est autorisée par une décision motivée du juge des libertés et de la détention, qui doit être saisi par une requête motivée du procureur de la République ou du juge d'instruction. La décision du juge des libertés et de la détention n'est pas susceptible de recours, sauf si *« au regard des circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise ou de la personnalité du témoin, la connaissance de l'identité de la personne est indispensable à l'exercice des droits de la défense »*.

Dans cette hypothèse, le recours est examiné par le président de la chambre de l'instruction qui peut, par une décision motivée non susceptible de recours, décider d'annuler l'audition. En outre, ce magistrat peut ordonner que l'identité du témoin soit révélée à condition que celui-ci fasse expressément connaître son accord.

Il convient d'observer que le nouvel article 706-59 punit d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende le fait de révéler l'identité ou l'adresse d'un témoin ayant bénéficié de la procédure de l'article 706-58.

Afin de se conformer à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, le nouvel article 706-62 dispose qu'aucune condamnation ne peut être prononcée sur le seul fondement de déclarations recueillies auprès de témoins anonymes.

D'après les indications fournies à votre rapporteur, ces dispositions ont été pour l'instant très peu mises en œuvre. En outre, l'efficacité de la lutte contre les réseaux criminels de la traite nécessite de compléter ce dispositif par des mesures tendant à assurer la protection physique des témoins ; il convient, en particulier, de repenser les systèmes d'hébergement pour garantir la sécurité des témoins.

B. LE TEXTE DU PROJET DE LOI ET LES RECOMMANDATIONS DE LA DÉLÉGATION

Le second volet du projet de loi pour la sécurité intérieure vise à lutter contre les agissements qui troublent la «tranquillité des citoyen» en créant de nouveaux délits. S'agissant de la prostitution, l'exposé des motifs du projet de loi estime l'arsenal juridique existant «parfois inadapté et souvent insuffisant».

1. La «fusion» entre le racolage actif et passif et l'aggravation des sanctions

Pour remédier à cette inadaptation, le projet de loi transforme en délit, puni de six mois d'emprisonnement le racolage passif ou actif.

a) Le dispositif de l'article 18 (I)

L'article 18 (I) du projet prévoit ainsi l'introduction dans le code pénal d'un nouvel article 225-10-1 qui punit de six mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende « *le fait, par tout moyen, y compris par sa tenue vestimentaire ou son attitude, de procéder publiquement au racolage d'autrui en vue de l'inciter à des relations sexuelles en échange d'une rémunération ou d'une promesse de rémunération* ».

Il s'agit, selon l'exposé des motifs du projet de loi, « *de donner aux forces de sécurité intérieure des capacités d'agir face au développement des phénomènes de prostitution. Leurs manifestations sur la voie publique génèrent en effet divers troubles à la tranquillité, à l'ordre et à la sécurité publics. Ils représentent en outre fréquemment la partie émergée de réseaux mafieux. Un arsenal juridique pour faire face à une telle situation existe, mais il se révèle parfois inadapté, souvent insuffisant, pour remédier à la situation à laquelle sont confrontées la plupart des grandes agglomérations de notre pays mais également de nombreuses villes de taille moyenne.* ».

Cet article aggrave la peine applicable au racolage en même temps qu'il élargit le champ de son incrimination: à la différence du droit en vigueur, «l' attitude» ou la « tenue vestimentaire » de nature à provoquer la débauche, c'est-à-dire le racolage passif, deviennent sanctionnables. Le racolage passif n'échappe donc plus à la sanction et n'est pas dissocié du racolage actif, alors que, dans le droit en vigueur, seul le racolage actif est puni d'une contravention de 5e classe.

b) Un rappel : Les pouvoirs du parquet et du juge

Il convient de rappeler que, dans les limites fixées par la loi, la juridiction prononce les peines et fixe leur régime en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. A ce titre, comme l'indique un arrêt de principe de la Cour de cassation du 3 novembre 1955 « *les juges du fond disposent, quant à l'application de la peine, dans les limites fixées par la loi, d'une faculté discrétionnaire dont ils ne doivent aucun compte* ».

D'après l'article 132. 19 du code pénal, « *en matière correctionnelle, la juridiction ne peut prononcer une peine d'emprisonnement sans sursis qu'après avoir spécialement motivé le choix de cette peine* ».

L'article 132.24 du code pénal précise également que lorsque la juridiction prononce une peine d'amende, elle détermine son montant en tenant compte également des ressources et des charges de l'auteur de l'infraction.

En outre, le législateur a mis à la disposition du juge un arsenal de mesures substitutives à l'incarcération dont le but est de rechercher la peine la mieux adaptée à l'utilité sociale et qui va du sursis.

c) Les recommandations de la délégation

Sensible aux craintes manifestées par les associations qui travaillent quotidiennement à la prévention de la prostitution et à la réinsertion des personnes qui s'y sont livrées, la délégation préconise l'utilisation de ce nouveau dispositif législatif dans un esprit de concentration des moyens sur la répression des réseaux de proxénétisme.

Elle recommande une application du texte prenant systématiquement en compte le devoir de secours aux jeunes femmes victimes des réseaux de prostitution et le recours à toute la gamme des mesures facilitant la réinsertion.

La délégation constate, en outre, que, si l'on s'en tient à la lettre du texte, les sanctions applicables au racolage peuvent frapper aussi bien l'acheteur de services sexuels que les personnes qui se livrent à la prostitution. Elle s'interroge, à propos de l'instauration, dans le code pénal, d'une notion de racolage vestimentaire, sur les modalités permettant de manier cet outil juridique avec suffisamment de précautions pour prévenir tout risque d'atteinte aux droits des femmes.

Elle note, enfin, qu'en pratique, l'aggravation des sanctions relatives au racolage risque de frapper une offre de services sexuels majoritairement féminine. Elle recommande de veiller à ce que la clandestinité accrue de la prostitution qui pourra en résulter ne débouche pas sur l'aggravation des violences commises envers les femmes.

2. L'incrimination du client de personnes vulnérables

a) L'article 18 (III) du projet de loi

L'article 18 (III) punit le client des personnes vulnérables qui se livrent à la prostitution des mêmes peines que l'acheteur de relations de nature sexuelle de la part d'un mineur qui se livre à la prostitution .

Le projet de loi complète, à cette fin, l'article 225-12-1 du code pénal qui incrimine le recours à la prostitution des mineurs en punissant de trois ans d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende le client d'une personne présentant « *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* ».

b) Les recommandations de la délégation

La délégation approuve les sanctions frappant l'achat de services sexuels à des personnes vulnérables et estime, de manière générale, nécessaire de prendre des mesures suffisamment dissuasives à la fois pour:

- contrecarrer l'image de « gain facile » qui s'attache parfois à la prostitution ;
- éviter aux jeunes en situation d'errance de se fourvoyer en dehors des parcours d'insertion professionnelle ;
- et combattre les enchaînements néfastes entre la prostitution et la violence qui nuisent au respect du corps humain et de la dignité des personnes.

2. La prise en compte de l'internationalisation des réseaux de proxénétisme et l'articulation avec la carte de séjour

a) Le retrait de la carte de séjour

L'article 28 du texte prévoit que la carte de séjour temporaire peut être retirée à l'étranger ayant commis des faits justiciables de poursuites pénales sur le fondement des articles 225-5 à 225-11, 225-12-5, 225-12-6 et 312-12-1 du code pénal. La personne étrangère poursuivie, notamment pour racolage, peut ainsi se voir retirer sa carte de séjour pour être reconduite à la frontière.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi l'objectif des dispositions prévues à l'article 28 est de donner à l'autorité de police les moyens juridiques

de lutter contre le développement, souvent dans le cadre de réseaux mafieux internationaux, des agissements d'étrangers séjournant en France sous couvert d'un document de voyage et commettant des faits relevant notamment du proxénétisme ou du racolage. Ces étrangers se trouvent sur le territoire national en situation régulière. En qualité de ressortissants d'un pays dispensé de l'obligation de visa, ils peuvent séjourner dans notre pays de manière continue durant une période ne pouvant excéder trois mois. Or, durant cette période, ils peuvent avoir une attitude qui, dans certaines circonstances, trouble l'ordre public sans pour autant justifier le prononcé d'une mesure d'expulsion pour menace grave ou par nécessité impérieuse. Il s'agit donc d'appréhender ces situations nouvelles et de mieux lutter contre ces réseaux dans le cadre de la police administrative des étrangers, en permettant à l'autorité administrative de mettre immédiatement un terme au séjour sur le territoire national des étrangers qui sont les auteurs de ces troubles, ce qui n'est actuellement pas juridiquement possible, et de les reconduire à la frontière.

Ici encore, votre délégation préconise l'utilisation de ce nouveau dispositif législatif dans un esprit de concentration des moyens sur la répression des réseaux de proxénétisme et recommande une application du texte prenant systématiquement en compte le devoir de secours aux jeunes femmes victime des réseaux de prostitution et le recours à toute la gamme des mesures facilitant la réinsertion.

b) La prostituée étrangère qui dénonce son proxénète pourra obtenir un titre de séjour provisoire

L'article 29 du projet de loi permet la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour à l'étranger qui dénonce des faits de proxénétisme commis à son encontre, afin de mieux assurer sa protection.

Une prostituée en situation irrégulière pourra ainsi bénéficier d'une clémence administrative et judiciaire si elle dénonce son proxénète. Ce dispositif peut être comparé avec la notion de « repentis », largement utilisée en droit pénal italien ainsi qu'aux Etats-Unis.

L'article 29 du projet de loi précise que cette autorisation provisoire de séjour «*peut être renouvelée dans les mêmes conditions jusqu'à ce que l'autorité judiciaire ait statué sur l'action pénale engagée* ».

La délégation préconise le renforcement et la pérennisation des garanties accordées à la personne qui dénonce son proxénète. Il est en effet essentiel de permettre aux témoins qui le souhaitent de trouver refuge en France.

C. LA NÉCESSITÉ D'UN RENFORCEMENT DU TRAITEMENT SOCIAL DE LA PROSTITUTION

En même temps qu'il combat le proxénétisme, l'abolitionnisme cherche à prévenir la prostitution et à réinsérer les prostituées. La Convention du 2 décembre 1949 qu'il a inspirée, comme les ordonnances de 1960 qui ont appliqué cette dernière en France, ont donc nécessairement une dimension sociale.

En 2000, la délégation avait analysé en détail le dispositif de prévention et de réinsertion et constaté que l'approche française de la prostitution pêchait par son très maigre bilan social. Aucune avancée significative ne semble avoir été enregistrée depuis la publication du rapport d'information de la délégation.

Il convient de noter, au demeurant, que le volet réinsertion de la politique à l'égard de la prostitution a, de façon générale, été peu développé dans les Etats de l'Union européenne, y compris dans un pays comme la Suède ou une loi prévoit cependant la suppression, dans certaines conditions, des dettes de la personne qui s'est livrée à la prostitution et souhaite en sortir.

En France, plus d'une vingtaine d'associations qui mobilisent près de 600 travailleurs sociaux et 700 bénévoles viennent en aide aux personnes qui se livrent à la prostitution. Le phénomène de la traite a singulièrement compliqué leur travail ; en effet, la population qui se livre à la prostitution a fortement évolué : il ne s'agit plus seulement d'aider des femmes françaises ou francophones par un suivi matériel, médical, social ; les associations ont aussi maintenant affaire à des femmes, des hommes, majeurs ou mineurs, le plus souvent étrangers, sans aucune connaissance ou presque de notre langue, sans papiers, soumis à des violences extrêmes et démunis de tout.

Le constat des représentants de ces associations est quasi unanime : financés essentiellement sur des problématiques de santé, ils n'ont pas vocation à intervenir directement pour soustraire ces jeunes à leur milieu et il leur est proprement insupportable, humanitairement parlant, de ne pouvoir apporter de réponse. Ne disposant pas, par exemple, de structures d'hébergement sécurisées qui mettraient les victimes à l'abri des trafiquants, les associations ont recours à toutes sortes de ressources pour leur offrir un refuge, et parfois, n'y parvenant pas elles-mêmes, font appel à des institutions religieuses.

Afin de stimuler une mobilisation accrue des moyens en faveur de la réinsertion et de la protection des personnes, la délégation préconise l'institution d'un Défenseur des victimes de l'exploitation sexuelle, autorité indépendante, dont la mission serait de servir d'interlocuteur permanent des associations, des services sociaux, des services de police et de justice qui sont confrontés à la prostitution. Cette institution pourrait fédérer les attentes et les

besoins ainsi que les réponses à leur apporter, notamment en termes de structures d'accompagnement des décisions judiciaires et d'hébergement d'urgence.

Cette institution pourrait veiller au suivi concret de recommandations telles que celles formulées en 2000 par la délégation, tendant à améliorer la prévention et la réinsertion, notamment par un accroissement des soutiens aux associations qui oeuvrent dans le domaine de la prostitution et font un travail souvent remarquable, et par la définition des mesures fiscales et des conditions d'hébergement permettant d'aider les personnes à quitter la prostitution.

RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

1.- La délégation a examiné les articles relatifs à la prostitution du projet de loi pour la sécurité intérieure. Elle en approuve le dispositif.

2. Elle se félicite de la conformité du texte au choix abolitionniste sur lequel reposent les engagements internationaux de la France en matière de prostitution et de traite des êtres humains. Elle rappelle le corollaire essentiel et immédiat de ces engagements : le devoir de protection des victimes de la prostitution ;

a) à ce titre, elle est favorable à la nouvelle possibilité, conforme à ce devoir de protection, d'attribuer un titre de séjour aux personnes étrangères se livrant à la prostitution qui dénoncent leur proxénète ;

b) elle préconise le renforcement et la pérennisation des garanties ainsi accordées à ces personnes. Il est en effet essentiel de permettre aux témoins qui le souhaitent de trouver refuge en France.

3. Elle souligne avec force que l'aggravation des sanctions à l'égard des personnes qui se livrent à la prostitution se justifie par la double nécessité de porter un coup d'arrêt aux réseaux de proxénétisme et d'assurer la tranquillité publique ;

a) elle préconise l'utilisation de ce nouveau dispositif dans un esprit de concentration des moyens de lutte contre le trafic des êtres humains ;

b) elle recommande une application du texte prenant systématiquement en compte le devoir de secours aux victimes des réseaux de prostitution et le recours à toute la gamme des mesures facilitant la réinsertion ;

c) elle constate que, si l'on s'en tient à la lettre du texte, les sanctions applicables au racolage peuvent frapper aussi bien l'acheteur de services sexuels que les personnes qui se livrent à la prostitution. Elle s'interroge, à propos de la référence introduite dans le code pénal à une dimension vestimentaire du racolage, sur les modalités permettant de manier cet outil juridique avec suffisamment de précaution pour prévenir tout risque d'arbitraire ou d'atteinte aux droits des femmes ;

d) elle relève qu'en pratique l'aggravation des sanctions relatives au racolage risque de frapper une offre de services sexuels

majoritairement féminine. Elle recommande de veiller à ce que la clandestinité accrue de la prostitution qui pourrait en résulter ne débouche pas, de ce fait, sur une aggravation des violences commises envers les femmes.

4.- La délégation préconise l'institution d'un Défenseur des victimes de l'exploitation sexuelle, autorité indépendante dont la mission serait de servir d'interlocuteur permanent des associations et des services sociaux, de police et de justice qui sont confrontés à la prostitution.

Cette institution pourrait fédérer les attentes et les besoins, ainsi que les réponses à leur apporter, notamment au niveau des structures d'accompagnement des décisions judiciaires et d'hébergement d'urgence. Elle pourrait, en outre, veiller au suivi concret des recommandations, formulées dès l'année 2000 par la délégation, tendant à améliorer la prévention et la réinsertion, en particulier par un accroissement des soutiens aux associations qui oeuvrent dans le domaine de la prostitution et font un travail souvent remarquable, et par l'instauration d'un dispositif adapté (mesures fiscales, structures d'écoute, d'accueil et d'hébergement notamment) permettant d'aider les personnes prêtes à cette démarche à quitter la prostitution.

5.- La délégation approuve les sanctions frappant l'achat de services sexuels à des personnes vulnérables, mais estime également nécessaire de prendre des mesures dissuasives pour :

- contrecarrer l'image de « gain facile » qui s'attache parfois à la prostitution ;

- éviter aux jeunes en situation d'errance le risque d'une dérive prostitutionnelle ;

- et combattre les enchaînements néfastes entre la prostitution et la violence qui nuisent au respect de l'intégrité du corps humain et de la dignité des personnes.

ANNEXE :
SAISINE DE M. LE PRESIDENT
DE LA COMMISSION DES LOIS



Madame Gisèle GAUTIER
Présidente de la Délégation
parlementaire aux droits des femmes
et à l'égalité des chance entre
les hommes et les femmes
Palais du Luxembourg

75006 PARIS

Paris, le 23 octobre 2002

C 858

Madame la Présidente,

Au cours de sa réunion du mercredi 23 octobre 2002, la commission des Lois a décidé, sur ma proposition, de saisir la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes des dispositions relatives à la prostitution du projet de loi pour la sécurité intérieure, sous réserve de son dépôt sur le bureau du Sénat.

Conformément aux dispositions du paragraphe III de l'article 6 septies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, sans préjudice des compétences de la commission des Lois saisie au fond de ce texte, la commission souhaiterait recueillir votre avis sur les conséquences de ce projet de loi sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Je vous indique que la commission des Lois devrait examiner ce projet de loi, sur le rapport de M. Jean-Patrick Courtois, le mercredi 30 octobre 2002.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

René GARREC

LA PROSTITUTION

La Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a été saisie par la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale pour donner un avis sur les dispositions relatives à la prostitution du projet de loi n° 30 (2002-2003) pour la sécurité intérieure