

Conseil de l'Égalité des Chances
entre Hommes et Femmes



Raad van de Gelijke Kansen
voor Mannen en Vrouwen

Avis du bureau n° 156 du 10 décembre 2020 relatif aux droits sociaux des personnes prostituées.

En mars 2020, la Ligue des droits humains (LDH) avait consulté le Conseil de l'Égalité des Chances entre les hommes et les femmes ainsi que plusieurs associations de femmes à propos d'une note relative aux droits sociaux des personnes prostituées. Compte tenu des circonstances exceptionnelles, le Conseil qui ne s'est pas réuni durant la première période de confinement, a adressé une réponse à la LDH en la remerciant tout de même que le sujet ferait l'objet d'un avis formel.

Le gouvernement a annoncé vouloir « mener une réflexion avec les acteurs de terrain, afin d'améliorer les conditions de vie et de travail des travailleurs du sexe ». Le ministre des Affaires sociales ajoute que ceux-ci « sont inscrits comme salarié ou indépendants pour d'autres services que des actes sexuels. » Mais que « d'autres travailleurs du sexe n'ont pas de statut » et que « l'octroi d'un statut sui generis est rendu plus difficile par l'interdiction de commercialiser son propre corps ce qui implique que les actes sexuels ne peuvent être pris en compte comme prestations de travail » (Chambre, DOC 55 1610-003) . Sans en savoir davantage sur les intentions précises gouvernementales, le Conseil a estimé opportun de convertir la réponse faite à la LDH en avis.

Tout d'abord, le Conseil rappelle qu'à la suite d'un colloque qu'il avait organisé en novembre 2001¹, il avait rédigé deux avis. Le premier concernait les conditions pour une professionnalisation de la prostitution (avis 74) et le second, relatif à la traite des êtres humains à des fins d'exploitation économique (avis 78)².

Il n'est pas inutile de rappeler que la méthode choisie évitait « les discussions théoriques et clivantes » que dénonce la LDH et que le processus de consultation fut long et contradictoire. Il a débuté par l'audition des parlementaires auteurs de propositions de loi visant tant la réglementation de la prostitution que la pénalisation du client et la lutte contre l'exploitation des êtres humains et le proxénétisme³. Les revendications des personnes prostituées, qui se déclaraient libres et consentantes, étaient générales : la reconnaissance de leur travail

¹ « Prostitution et traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, qui, quoi, pourquoi ? » Actes publiés et disponible auprès du Conseil de l'Égalité des chances .

² Tous les deux approuvés le 17 octobre 2003.

³ Ces propositions ont été résumées dans l'avis 74.

professionnel et « le bénéfice d'un statut social propre qui leur assure des conditions de travail adaptées, spécifiques, une protection suffisante dans les secteurs de la sécurité sociale, maladie, chômage, pension, allocations familiales et soins de santé. ». A l'époque, il ne ressortait pas clairement quel type de statut revendiquaient ces prostituées.

La note de la LDH se borne à examiner l'accès à la sécurité sociale des salariés et n'aborde pas les conditions hygiéniques, socio-économiques, psychologiques et sécuritaires de la prostitution qui soulèvent également des enjeux en termes de droits fondamentaux et devraient faire l'objet de toute l'attention des autorités publiques. Les auteurs estiment « qu'on pourrait être à même de protéger de façon minimale mais certaine les personnes prostituées sur le plan de la sécurité sociale sans pour autant qu'on vide le débat de fond très sensible sur la légalisation de la prostitution ».

La note se fonde notamment sur les articles 22 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et 23 de la Constitution belge qui affirment le droit à la sécurité sociale à toute personne en tant que membre de la société. Elle rappelle que la prostitution n'est pas interdite mais que le Code pénal réprime l'exploitation de la prostitution et de la débauche *càd* le souteneur/ proxénète (article 380), ainsi que la tenue de maison de débauche ou de prostitution (article 380*bis*) l'incitation à la prostitution et sa publicité *càd* le racolage (article 380*quater*). Ce qui importe le plus dans le cadre de ce sujet, c'est la nullité du contrat de travail (parce qu'il est contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs), qui empêche l'accès à la sécurité sociale des travailleurs salariés.

La LDH demande en conséquence, à l'Etat belge, plusieurs actions.

1. La mise en place, pour les personnes qui le souhaitent, de dispositifs de sortie de la prostitution, notamment dans la recherche d'emploi, la proposition de formations professionnelles, d'aides au logement, des amnisties fiscales, des soins psychologiques ou psychiatriques, des cures de désintoxication.
2. La LDH estime que le moyen de sortir *certaines personnes qui se prostituent de la précarité* nécessite d'accorder la possibilité d'être assujetties à la sécurité sociale des travailleurs salariés,
 - a. Soit par l'extension de l'article 14 de la loi du 3 juillet 1978 pour rendre la nullité du contrat de travail inopposable aux travailleurs prostitués (afin de garantir la rémunération due)
 - b. Soit par l'extension du régime des travailleurs salariés à des personnes qui ne sont pas sous contrat de travail, via la technique de l'article 3 de l'AR du 28 novembre 1969.
3. La création d'un observatoire de la situation des personnes prostituées en vue également d'analyser « les effets d'une légalisation qui devraient être davantage connus avant de pouvoir trancher la question de leur statut ». Une phase test est donc proposée.

XXX

Le présent avis s'attache uniquement à répondre à ces demandes et n'aborde pas les questions de traite des êtres humains et d'exploitation sexuelle, de marchandisation du

corps humain, questions dont on ne saurait faire abstraction, même dans l'objet restreint des propositions, et qui restent la préoccupation majeure du Conseil. Même si de plus en plus d'hommes pratiquent la prostitution, et que des millions d'enfants sont enrôlés dans des réseaux de prostitution, il s'agit d'une activité exercée principalement par des femmes et des filles, ce qui consacre la domination masculine exercée dans toutes ses violences assumées et doit faire l'objet d'une approche intersectionnelle. La Convention des NU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (convention CEDAW du 6 octobre 1979) ne s'y est pas trompée : « les Etats parties prennent toutes les dispositions législatives pour réprimer, sous toutes leurs formes, le trafic des femmes et l'exploitation de la prostitution » (article 6). Quant à la Convention de New York du 2 décembre 1949, pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, elle indique qu'il convient de punir « toute personne qui pour satisfaire les passions d'autrui, 1). Embauche, entraîne ou détourne en vue de la prostitution une autre personne, même consentante et 2). Exploite la prostitution d'une autre personne même consentante.» (Article 1^{er})⁴

Si l'activité prostitutionnelle peut être considérée comme professionnelle⁵ par l'administration qui accepte que les personnes prostituées se prémunissent contre les risques sociaux liés à une activité professionnelle, au moyen du statut social des indépendants, et qui la soumet à l'impôt sur les revenus, celle-ci répond cependant à des caractéristiques particulières.

- Lorsqu'elle est réputée volontaire, l'entrée dans la prostitution est le plus souvent mue par le désir de gagner de l'argent rapidement ou pour faire face à une situation de précarité soudaine ou récurrente et cela même si la personne prostituée ne bénéficie finalement pas de cet argent, le plus souvent récupéré par un proxénète.

- L'activité ne nécessite pas de formation préalable ni d'agrément d'aucune sorte, en manière telle que toute personne pourrait être à même de l'exercer.

- Les personnes prostituées n'ont pas de perspective de carrière, d'augmentation de rémunération ni de promotion. Dans une logique de marché, la valeur rémunératrice même des travailleurs diminuerait avec l'âge.

- Les conditions d'exercice présentent des risques de violences physiques, psychologiques et morales extrêmes et fréquentes qui justifient en tout cas, un accompagnement spécifique assuré généralement par des associations et une surveillance policière de certains types de prostitution.

⁴ Cette convention a fait l'objet de beaucoup de discussions dans les années 80 et 90 en vue de sa révision, sans aboutir pour autant.

⁵ Voy également Cour de Justice des CE, arrêt du 20 novembre 2001, aff. C-268/99, Aldona Malgorzata Jany e.a. c. Staatsecretaris van Justitie, Recp

- La majeure partie de l'activité de prostitution est sous l'emprise de réseaux mafieux multi trafiquants (drogue, blanchiment, racket, recel, prostitution...) particulièrement insécurisants pour les personnes qui se prostituent.
- Les personnes prostituées cumulent souvent plusieurs activités : serveuses de bar, stripteaseuses, masseuses, esthéticiennes, etc. qui constituent leur activité principale déclarée (lorsqu'elle l'est).
- L'activité est généralement temporaire avec des visées (volontaires) de sortie.

Depuis 2003, nous n'observons pas de modifications légales ou réglementaires alors que les personnes prostituées ont persévéré dans leurs demandes et se sont organisées notamment au sein d'une association UTSOPI ⁶.

-
1. Le Conseil partage l'objectif d'amélioration des conditions de vie des personnes qui se prostituent volontairement (même si ce caractère volontaire de l'activité peut être sujet à discussion) et n'entend pas entrer dans une dialectique de stigmatisation ni de discours moralisateurs.
 2. Il observe que la solution de la LDH pour sortir de la précarité est limitée à la seule question de l'assujettissement des personnes prostituées à la sécurité sociale des travailleurs salariés. Or nul n'ignore qu'existent plusieurs formes de prostitution qui s'exercent dans des environnements différents, engendrant des situations sociales et juridiques différentes. La majorité des personnes prostituées exercent sans aucune qualification pré-requise de travailleur puisqu'elles relèvent de l'exploitation sexuelle et tombent dans le champ de la traite des êtres humains, que l'État n'arrive pas à éradiquer, sans doute faute de moyens de lutte suffisants face à des réseaux fort bien organisés. Ce sont des travailleurs au noir que les personnes qui les exploitent n'ont pas la moindre intention de déclarer. Les tentatives de blanchiment de la manne que rapporte la prostitution dans les pays qui se sont orientés vers le réglementarisme se sont soldées par des échecs⁷. Les propositions de la LDH ne bénéficieront donc qu'à un nombre très limité de personnes laissant les plus précarisées d'entre elles dans la marginalité la plus totale.

⁶ L'Union des Travailleur.se.s du Sexe Organisé.e.s pour l'Indépendance-UTSOPI- : « Nous représentons les travailleur.se.s du sexe quel que soit leur genre ou leur service. Nous sommes des travailleur.se.s en bars, vitrines, bars à champagne, en rue, à domicile, en salon de massage, actrices/acteurs porno, assistant.e.s sexuelles, opérateur.rice.s de téléphone, webcameuses/webcameurs, escorts, dominantes et master professionnel.le.s, occasionnellement ou à temps partiel, toujours en activité ou non. »

⁷ L'Allemagne a légalisé la prostitution en 2002, les Pays Bas en 2001,

3. Lorsqu'elles sont salariées, les personnes qui se prostituent travaillent essentiellement dans l'Horeca, les soins aux personnes. Elles sont occupées dans les bars, brasseries, cafés, clubs, boîtes de nuit, salons de massage, d'esthétique, etc., à d'autres tâches que la prostitution, et si elles sont déclarées, elles entrent dans le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés. Comme tous les salariés, elles peuvent bénéficier des droits propres et des droits dérivés pour les personnes à leur charge, vivant sous le même toit.

4. Depuis plus de 20 ans, toutes les personnes inscrites au Registre national (registre de la population, des étrangers ou d'attente) ont accès aux soins de santé sur une base individuelle. Les cotisations trimestrielles peuvent être égales à zéro pour les personnes qui relèvent du revenu d'intégration sociale, de la garantie de revenus aux personnes âgées, ou qui n'ont pas de revenus. La seule démarche consiste à s'adresser à une mutuelle. Il est par ailleurs toujours possible, en dernier ressort, de recourir à l'aide du CPAS pour l'obtention d'un revenu minimum et l'inscription à une mutuelle. Pour les personnes séjournant de manière illégale sur le territoire belge et les sans domicile fixe, la solution prônée par la LDH est inopérante. La seule chose que les CPAS doivent accorder, c'est l'aide médicale urgente, laquelle couvre cependant les soins de généralistes comme de spécialistes tels les gynécologues et l'accès aux hôpitaux...

5. Le Conseil fait remarquer que les personnes qui exercent l'activité de prostitution librement et en toute indépendance (c'est le cas des personnes prostituées de rue ou travaillant dans les carrées, notamment), ont la possibilité de s'affilier au statut social des indépendants lorsqu'il n'existe pas de lien de subordination avec un employeur. Les cotisations versées à une caisse d'assurances sociales pour l'INASTI ouvrent les droits aux allocations familiales, à la pension, à l'assurance soins de santé et indemnités (les petits risques nécessitant cependant une assurance complémentaire). Elles peuvent, en tout cas, bénéficier de la même protection sociale que tous les autres indépendants affiliés pour leurs droits propres et les droits dérivés.

Ces personnes doivent bien entendu procéder aux formalités requises de tout indépendant, dont la première consiste à s'inscrire à la Banque- Carrefour des entreprises sous le code NACE 96099 'autres services de soins ', ce code n'étant pas spécifique aux personnes prostituées.⁸

Le Conseil note encore que Utsopi semble marquer une préférence pour le statut social des indépendants.

6. L'affiliation au régime de sécurité sociale des travailleurs salariés peut, pour les personnes qui n'ont pas de contrat de travail, s'effectuer par une extension prévue

⁸ Réponse du ministre de l'économie à la question parlementaire de F. Winckel , 4 juillet 2017 .

dans la loi du 27 juin 1969, article 2, §1^{er} bis. L'arrêté royal du 28 novembre 1969 prévoit plusieurs extensions sur cette base.

Si l'on s'aventurait dans cette hypothèse, il y aura lieu de désigner un employeur, par arrêté royal comme le veut la loi, ce que la LDH n'aborde pas.

La désignation d'un employeur dans le cas des prostitué.e.s, pose un certain nombre de questions. Tout d'abord, en l'état actuel du droit national et international, le souteneur /proxénète ne peut être désigné comme employeur. Une dépénalisation de son activité (exploitation de la débauche et de la prostitution d'autrui, CP art. 380 §1.4) serait alors nécessaire et il nous faudrait dénoncer les conventions internationales précitées. Les conséquences de cette éventuelle dépénalisation doivent être analysées notamment sous l'angle de la lutte contre l'exploitation sexuelle des personnes prostituées. Dans cette hypothèse que le Conseil ne cautionne pas, les souteneurs actuels pourraient continuer leurs activités sans risque d'être poursuivis. Mais est-il certain qu'ils entreraient dans un système transparent et vertueux de déclaration de leurs travailleurs (pour la totalité de leurs prestations), de leurs bilans et bénéfices ? Qu'est ce qui permet de penser que les réseaux de trafic de toutes sortes, dont celui des femmes et des enfants, et de blanchiment d'argent vont disparaître (qui est un autre objectif récurrent des gouvernements) grâce à la dépénalisation ?

La note ne poursuit pas son raisonnement laissant penser que la proposition « une étape vers la légalisation » n'est pas aboutie. Or, des pistes existent, comme, par exemple, la constitution d'associations, de coopératives multifonctionnelles⁹ qui se gèreraient sans 'patron' , à la recherche du « bordel parfait »¹⁰.

7. Ensuite, la personne ou l'organisme qui serait désigné, devra s'acquitter de toutes les obligations d'un employeur tant sur le plan de la sécurité sociale (payer les cotisations patronales, le précompte, avec éventuellement le recours à un secrétariat social) que du droit du travail.

Le Conseil attire l'attention sur le fait que même en l'absence de contrat de travail, et même si toute la panoplie des conditions de travail ne doit pas être remplie, une protection minimale est indispensable, à peine de faire retomber les personnes prostituées dans un esclavage dont la proposition prétend les sortir. Il faudrait à tout le moins prévoir des dispositions précises relativement

- à la durée maximale des prestations
- au temps plein ou temps partiel (contrat écrit obligatoire)
- Aux horaires, même flexibles

⁹ Exemple de coopérative dont les membres sont des travailleurs. ses du sexe et dont les ambitions protectrices sont multiples (activités bancaires, sanitaires, alimentaires, mise au travail, formation,) <http://ushacoop.org/business.php>. Et <https://www.journaldemontreal.com/2014/01/15/en-espagne-une-cooperative-de-prostituees-sur-lile-dibiza>

¹⁰ : <https://bonpoulatete.com/actuel/le-bordel-parfait> en Suisse

- Aux heures supplémentaires
- Aux régimes de congés : maternité, parental, ...
- Aux vacances annuelles
- Aux barèmes salariaux à négocier dans un organe paritaire
- Aux formations
-

Toutes ces règles de protection devraient en outre être négociées dans des organes représentatifs des travailleurs qu'ils soient indépendants ou salariés, et des employeurs.

8. La note de la LDH suggère de procéder par « une phase test ».

Selon elle, «il est probable que l'existence d'un contrat de travail pourrait avoir des effets bénéfiques pour l'ensemble des personnes prostituées, les effets d'une légalisation devraient être davantage connus avant de trancher la question du statut ».

On imagine assez mal d'étendre le champ de la loi du 27 juin 1969 pendant une période transitoire et, le cas échéant, de revenir en arrière si l'évaluation (selon quels critères ?) se révélait peu satisfaisante.

Un observatoire serait donc chargé d'analyser les effets de votre proposition. Le Conseil rappelle qu'en Région de Bruxelles-Capitale, l'Observatoire bruxellois pour la Prévention et la Sécurité établit des rapports dont un des chapitres est consacré à la prostitution. Le rapport 2015¹¹ relate sur tous les aspects sociologiques, la coopération avec les polices, le collège des procureurs généraux, les associations, les autres villes du pays. Afin d'éviter de créer une institution supplémentaire, le Conseil recommanderait de renforcer et d'élargir les compétences de cet observatoire de manière interfédérale.

Le Conseil rappelle également que les pays qui ont légalisé la prostitution au début des années 2000, ont évalué les impacts de leur choix et que ceux-ci n'apparaissent pas bénéfiques pour l'ensemble des personnes prostituées¹² tant pour leurs conditions de travail, leur bien-être que leur autonomie. Plusieurs études et enquêtes révèlent à quel point le 'l'activité de prostitution' ressemble la plupart du temps à un calvaire et ont fait changer d'avis les promoteurs de la légalisation¹³. Le Conseil préconise

¹¹ https://bps-bpv.brussels/sites/default/files/2020-03/OBPS_FR_150724_LR%20%281%29.pdf

¹² Voy. pour les Pays Bas, le rapport du Ministère de la Justice, Daalder, A. L. (2007). Prostitution in The Netherlands since the lifting of the brothel ban [English version]. The Hague: WODC / Boom Juridische Uitgevers.
https://english.wodc.nl/binaries/cahier-2015-1a-full-text_tcm29-73289.pdf

¹³ Voy parmi de nombreuses références :

<https://www.spiegel.de/international/germany/human-trafficking-persists-despite-legality-of-prostitution-in-germany-a-902533.html>; <http://s.telegraph.co.uk/graphics/projects/welcome-to-paradise/>

d'analyser la situation des personnes qui se prostituent dans ces pays avant toutes décisions de mesures transitoires, ou à titre d'essai, en Belgique.

9. Le Conseil souligne encore que les personnes prostituées subissent d'autres formes d'exploitation qu'il est tout aussi nécessaire de combattre, voire davantage.

Citons, les tarifs exorbitants que pratiquent les propriétaires des logements et des lieux de travail lorsque les locataires sont des personnes qui se prostituent. Les contrôles des administrations régionales sur ces pratiques abusives des propriétaires devraient être renforcés.

L'administration fiscale devrait se pencher sur des formules d'amnistie fiscale pour des personnes qui veulent sortir de la prostitution par exemple.

Les sanctions prévues par le code pénal à l'égard des proxénètes et de tous les profiteurs économiques de la prostitution devraient être appliquées de manière effective.

Le Conseil estime que la proposition de la LDH reste purement théorique et ne s'adresse n fait qu'au très petit nombre de personnes qui rencontreront, dans le meilleur des cas, un employeur soucieux de les faire travailler dans de bonnes conditions. En effet, elle fait abstraction de la réalité actuelle des personnes prostituées qui s'affilient au régime de la sécurité sociale des indépendants. Elle méconnaît le statut de salarié des personnes prostituées qui sont embauchées dans les secteurs de l'horeca et des soins aux personnes et qui mériteraient certainement d'être mieux traitées par leurs employeurs actuels. Elle laisse sur le côté l'immense majorité des personnes soumises aux pratiques dégradantes et au climat de violence qui ont cours dans le milieu de la prostitution et que l'offre d'une sécurité sociale pour salarié n'évitera pas.

Le Conseil est bien conscient que la protection des personnes qui exercent des activités de prostitution nécessite des réflexions croisées avec tous les acteurs impliqués. Toutefois , il recommande d'ores et déjà :

- de laisser aux prostitué.es. le choix du régime de sécurité sociale qui corresponde le mieux à leur situation et leur souci d'autonomie ; le statut d'indépendant, n'est pas contraire à l'article 6 de la Convention CEDAW ni à la Convention des Nations Unies contre la traite des êtres humains et l'exploitation de la prostitution d'autrui et semble recueillir le plus d'adhésion. il serait instructif de procéder à une enquête de terrain. La Cour du travail de Liège citée dans la note de la LDH statue sur le droit des prostituées

https://www.lemonde.fr/m-styles/article/2011/12/23/pays-bas-flop-de-la-legalisation-de-la-prostitution_1621755_4497319.html : https://www.lemonde.fr/europe/article/2013/11/07/la-legalisation-de-la-prostitution-en-allemande-est-remise-en-cause_3509886_3214.html

indépendantes à titre principal¹⁴ et l'arrêt de la CJCE du 20 novembre 2001 porte sur des réclamations de femmes revendiquant la liberté d'établissement dans un statut d'indépendantes¹⁵.

- De demander aux autorités compétentes d'informer sur les droits fondamentaux et sociaux de base auxquels toute personne peut prétendre ;
- De renforcer les inspections sociales pour faire respecter les réglementations du travail tant par les indépendants que par les employeurs des secteurs où le travail au noir est fréquent et/ou se dissimulent des activités de prostitution;
- En réponse à l'épidémie Covid 19 et au (dé)confinement du secteur, il convient de veiller à l'application stricte du protocole du 9 juin 2020 présenté par le secteur lui-même et validé par le GEES pour sécuriser tant que faire se peut, les relations entre les prostitué.e.s et leurs clients <https://utsopi.be/protocole-covid-fr/>.¹⁶

De manière plus systémique, il préconise :

- De soutenir de manière pérenne les associations qui viennent en appui des personnes prostituées sur leur terrain, quels que soient leurs objectifs (santé, justice, logement, emploi, formation, sortie, alternatives...) ;
- Que les institutions régionales et fédérales procèdent à une analyse régulière de la situation sociologique et juridique des personnes qui se prostituent ;
- De coordonner de manière efficace la lutte contre le système prostitutionnel, le proxénétisme et la traite des êtres humains entre les entités fédérale et fédérées ;
- De donner aux services de police les moyens de lutter efficacement contre le proxénétisme et toutes les formes de trafics ;
- De protéger les personnes qui se prostituent notamment en levant le délit de racolage, les sanctions communales diverses, en améliorant les prises en

¹⁴ Arrêt du 12 janvier 2010 , *J.L.M.B* 2010-2011, p.509 Le Tribunal du travail de Liège a déclaré que: «en droit social, pour les prostituées indépendantes, les caisses de sécurité sociale ne peuvent pas refuser l'affiliation à des prostituées indépendantes, car l'activité de prostitution n'est pas en soi punissable

¹⁵ Aff. C-268/99 , op cit

¹⁶ Malgré le manque à gagner et doutant de l'acceptation des mesures d'hygiène par les clients, certaines prostituées contestent la réouverture et réclament une interdiction d'activité jusqu'en septembre au moins <https://fr.euronews.com/2020/06/15/les-invisibles-du-coronavirus?fbclid=IwAR1c3E5fwbWTbtOctr31ijR-qlqejdBhq7r2PParczksywiCrrFviKmr0o>

charge des victimes de violences par les polices et les professionnels de la justice et de la santé ;

- De réfléchir à un statut fiscal spécifique aux prostituées qui exercent en tant qu'indépendantes pour prendre en compte leurs frais professionnels (préservatifs, produits de soins, literie, etc.) ;
- De réfléchir à la solution des coopératives en auto-gestion ;
- De régulariser les personnes étrangères afin de leur permettre d'accéder au marché du travail, afin d'éviter de 'tomber' dans la prostitution ;
- De se concentrer de toute urgence sur des programmes de sortie durable de la prostitution.