

*Rapport de Penn State
en anglais et français*

State College Pennsylvania USA
April 1991

A publication of
and

29 MAY 1992

TABLE OF CONTENTS

THE PREFACE	i
THE PENN STATE REPORT -- INTERNATIONAL MEETING OF EXPERTS ON SEXUAL EXPLOITATION, VIOLENCE, AND PROSTITUTION	1
APPENDIX I	
A LEGISLATIVE HISTORY: CONVENTION FOR THE SUPPRESSION OF THE TRAFFIC IN PERSONS AND OF THE EXPLOITATION OF THE PROSTITUTION OF OTHERS, 1949	13
APPENDIX II	
THE MADRID REPORT: INTERNATIONAL MEETING OF EXPERTS ON THE SOCIAL AND CULTURAL CAUSES OF PROSTITUTION AND THE SEXUAL EXPLOITATION OF WOMEN (UNESCO, 1986)	27

Copyright @ UNESCO and Coalition Against Trafficking in Women, 1992.

Coalition Against Trafficking in Women
P.O. Box 10077, Calder Square
State College, Pa., 16805 U.S.A.

PREFACE

This work is a follow-up to the meeting organized by UNESCO in Madrid in 1986 that showed it is no longer possible to accept the concept of forced prostitution which was the philosophical basis of the United Nations Convention of 1949, nor to accept the implied existence of prostitution that is freely practised.

Free prostitution does not exist, whatever the means of exercising it. This new, fundamental and decisive approach in the struggle against the prostitution of women has become possible through analysis of patriarchal society and the place of women in society. Thus, starting from this new approach and after 1986, it appeared necessary to the Group of Experts to undertake a more thorough review of the Convention of 1949 and to revise it so that it can be applied at the international normative level. The admitted principle that prostitution of women was always by force and that it was a violation of human rights and an outrage to the dignity of women — of all women — like racism, is not a question of individual conduct but of a social phenomenon that concerns society as a whole. Prostitution of women is only one aspect of the sexual exploitation of women.

Today, with the spread of AIDS and the prospect of achieving uniform European legislation with regard to the circulation of "goods and persons", the problem has re-emerged in sharp focus and brought an issue of the 19th century to the fore. In addition, there is a very strong tendency, encouraged by a proprostitution lobby, aimed at legitimizing prostitution with the pretext of defining the rights of prostitutes. This lobby, which is largely represented in countries such as Germany and the Netherlands, today plays an important role in the discussions on this question in the European Parliament and at the Council of Europe. It is worth mentioning here that in these discussions an attempt is made to introduce a difference with regard to prostitutes from the Far East, Asia and Africa who fall into a category of "discriminated against" and who must be protected. As far as Europeans are concerned, it suffices to provide prostitutes with sufficient rights and they would be able to organize their defense in "the exercise of their profession."

A petition launched by a proprostitution group which gathered 1000 signatures was sent to our Working Group. This proprostitution organization asked Kathleen Barry to envisage collaboration with a view to obtaining a revision of the Convention. This group (and the proprostitution groups as a whole) is claiming that the Convention states clearly that there is a difference between child and adolescent prostitution, and adult prostitution which is said to be a freely chosen activity.

It is the tendency to see prostitution as a possible profession and, under the label of "realism," recognize

the existence of prostitution as a profession, that impregnates the WHO report (WHO/UDJ/89.446). That report appears to be concerned chiefly with finding the means to "prostitute oneself better," without risk for either the client or the prostitute. Can we envisage a report that takes this approach to drugs and recommends the ways and means of taking drugs without risks?

Along the same lines, we might mention the report published at the end of November 1990 by the French Ministry of Health. It, too, is concerned with helping the prostitute to prostitute better and even goes as far as to confer a role to prostitutes in the defense and safeguard of general public hygiene. This could have weighty consequences, as France is the leading country for abolitionists in Europe. This tendency in France could affect Europe as a whole. The year 1990 was marked by blatant declarations by well-known people, in particular those of a former Minister of Health, in favour of reopening "brothels" as a means to control prostitutes' health. The discussion, as we can see, is already widely launched. The idea of "legalising" prostitution so as to control it better is making inroads.

This proprostitution lobby, which aims at legitimizing prostitution, is very favourably welcomed by public opinion and institutions, those responsible for public opinion in our society who have never broached the idea of a project for a *society without prostitution*. This utopian conception, of a society without prostitution, is the first stage, the precondition, for all types of struggle against this calamity.

What are the terms of the discussion? What are the consequences that we should draw? Can legislation of prostitution lead to prostitution being recognized as a right which belongs to women and men? Is the right to be a prostitute a human right? Before replying to these serious questions which imply an ethical choice, let us examine the attitude of those who are in favour of legislation to normalize prostitution.

They consider, and rightly so, that prostitution is practiced today in ways that are characterized by the exploitation of women prostitutes in a system that consists of a series of exploiters (procurers, the State, society). They see that this system deprives woman of the profits of her "production" or of her "service." In addition, this situation is made worse by the clandestine character of prostitution in which her non-recognition is kept intact by the institutions. This clandestine practice is the context in which excessive exploitation is made possible. Prostitution must therefore, they say, emerge from the underworld, obtain recognition of its existence, and be codified so that the rights of prostitutes are respected and defended. This would be one of the means to legitimize this social practice.

At this point, it could be said that if society put an end

to the system of exploitation which surrounds prostitution, prostitution then would be acceptable. It then could be said that prostitution is acceptable, that it constitutes a right belonging to both men and women.

To this we raise two types of objections. The first is ideological and is based on a feminist analysis of patriarchal society. The object of the sale or the purchase of women's, children's and men's sex is always for men's profit and the exercise of masculine sexuality. Prostitution of the Other is the special expression of man's power. Therefore, whatever the steps taken to balance the terms of purchase, the original supposition remains that prostitution is the exploitation of the sexuality of the Other by man and for his profit only.

The second type of objection comes within the framework of the development of human rights. Does the postulate that prostitution is undertaken in a context of total freedom of action and is thus the expression of a "free choice" in the economic and existential sense make prostitution of the Other or of oneself acceptable?

The reply to this question will determine the limits of what we consider to be inalienable to the person, to the human species. This requires an ethical reply, as did the question of slavery. The discussions on the conditions of the practice of slavery, on the economic and social necessity of slavery, and on the morality of this practice have not made any progress in the solution of this problem. Only the ethical position which considers slavery as incompatible with the human species has managed to reduce slavery considerably. Today there is a taboo on this practice. No nation wishes to admit that slavery is practiced within its frontiers.

This awareness which puts the problem as an ethical, and no longer a moral one, is not found outside social practice. If it appears today as a response, it is because it is stated within the framework of a feminist analysis of patriarchal society that makes it easier to understand which types of interest and power this society has generated by men or by men's systems. It is by challenging the conflicting powers in patriarchal society that a limit can be fixed in the human consciousness rendering the sale of sex unacceptable, as it already has made impossible in France, for example, the sale of body parts or the system of surrogate motherhood.

This same acceptance of an inalienable right, at the risk of violating the integrity of what we call the human species, concerns not only the human body as a catalogue of parts (eyes, heart, etc.) and the moral element, but also sexuality. Can one sell or rent or alienate this fundamental human function: sexuality?

We can try to find an explanation for the unbelievable — the use of two- or three-year old children in "live" pornographic films, the death of these children filmed, the sale of young girls, etc. — in the fact that we have not imposed limits soon enough on the use of this sexuality. We have considered that this human function

could be used, sold, bought, etc., and the boundaries have therefore been broken.

Certainly, a large number of these actions are condemned today in nearly all societies through numerous laws which protect children from these bestial practices, punish immorality, and control the sex industry. But, we continue to close our eyes. There has never been a condemnation of the trade in sex. Our society has not formulated any basis for a true taboo — an ethical prohibition against it. Except for feminist and human rights activists, the only voices, up to now, generally speaking, have been raised in the name of morality. It is doubtless true that this moral condemnation has encouraged multiple transgressions. It even can be said that the methods of transgression invented by the potential client have their roots in these same moral condemnations.

Trade in sex is a moral transgression. Does the use of a woman's, child's or man's sex, in the unlimited games leading to moral transgression, not put the human species itself in danger?

Scientists recently called for an explicit formulation of the idea of genetic heredity, of which the inviolability is the guarantee of survival of the species. Committees of ethics which have been created find themselves divided between human development without limit to the right to know, and the safeguard of the species. Should we not arrive at the same necessity? Has not the sale or rent of the part of the person called sexuality been the basis of the excesses that are a true challenge to human reason?

International Meeting of Experts on Sexual Exploitation, Violence, and Prostitution

FINAL REPORT

This is a report of an international meeting of experts held by The Coalition Against Trafficking in Women, a United Nations Nongovernmental Organization (Category II) with U.N.E.S.C.O. Division of Human Rights and Peace, in State College, Pennsylvania, April 8-10, 1991, to identify international human rights approaches to the exploitation of women in prostitution. Two preparatory papers were distributed by the Coalition before the meeting: "A Legislative History of The Convention for the Suppression of Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others, United Nations 1949," prepared by Pamela Johnson, and "The Prostitution of Sexuality," prepared by Kathleen Barry, Executive Director of the Coalition. Each of the experts prepared and presented papers on prostitution informed by her expertise and work on women's human rights: Aurora Javate DeDios on Philippines military prostitution and sex tourism; Susan Edwards on prostitution in Europe, perspectives and approaches; Sigma Huda on poverty, migration, displaced persons, and prostitution in Bangladesh; and Dorchen Leidholdt on pornography as a system of prostitution, U.S. Two observers were present for the meeting: Elissavet Stamatopoulou, Chief New York Office, Centre for Human Rights, United Nations, and Marsha Freeman, Deputy Director of International Women's Rights Action Watch, a nongovernmental organization that monitors the CEDAW. Barbara Good, National Women's Party, was recorder for the meeting. Wassyla Tamzali, Division of Human Rights and Peace, UNESCO, and Kathleen Barry, Executive Director, Coalition Against Trafficking in Women, conducted the meetings.

PART I

PROSTITUTION AND TRAFFIC IN WOMEN

A. THE 1949 CONVENTION

The Preamble to the 1949 Convention for the Suppression of Traffic in Persons and the Exploitation of the Prostitution of Others (hereafter referred to as the 1949 Convention) states "prostitution and the accompanying evil of the traffic in persons for the purposes of prostitution are incompatible with the dignity and worth of the human person and endanger the welfare of the individual, the family, and the community." The groundwork for the 1949 Convention was laid in the late nineteenth century with the

development of an international abolitionist movement that was organized against state regulation of prostitution prevalent in Europe at that time. The abolitionists recognized that state regulation promoted prostitution by giving state sanction to brothels and prostitution zones. In particular, it facilitated the traffic in women. The aim of the 1949 Convention was to prohibit and control the traffic in women and children by making all pimping and procuring for prostitution illegal. As such, the Convention represented a considerable advance in the recognition of women's human rights.

However, the 1949 Convention is directed specifically at prohibiting pimping, procuring, and brothels because they constitute coercion. Therefore, the 1949 Convention implied a distinction between coerced and "voluntary" prostitution and implicitly recognized prostitution to be freely chosen if the third party exploitation by pimps is absent. In effect, this implicit distinction reduces the exploitation in prostitution only to that which produces economic gain for another. By implicitly identifying some prostitution as "voluntary," i.e., entered into by women of their own free will, abolitionists in framing this Convention were set on a course not only of deregulation but decriminalization.

One intention of the Convention was to remove the criminal legal onus from prostitute women. But it also decriminalized the customer. And, because the Convention had already implicitly differentiated between "free" and "forced" prostitution, it could not recognize prostitution itself as victimization of women. Decriminalization effectively legitimizes prostitution by disregarding its dehumanizing effects on the prostitute woman and leaving the customer to act with impunity.

In recent decades, massive increases in global prostitution have been accompanied by large scale efforts to legitimize it by silencing its impact on women's human rights. The distinctions between "free" and "forced," and the approach to decriminalization have been used effectively by an expanding international proprostitution lobby of organizations, businesses, and individuals that promote prostitution and related sex industries. The distinctions between "forced" and "free" prostitution only serve to make one exploitation more acceptable than the other. As long as prostitution itself remains unquestioned as a human rights violation of women — different and more degrading — inhuman practices will continue to flourish placing women's human rights, both of prostitute and nonprostitute women, increasingly at risk.

Today the 1949 Convention has only limited value in protecting women's human rights because 1) it helps legitimize sexual exploitation by the customer, thereby freeing the customer to buy sex and women's bodies; 2) it ignores the effect of the market exchange of women's bodies, and it reduces the victimization of women to only the most extreme examples of torture and slavery, thus obscuring how prostitution violates human rights; and 3) it ignores the role of prostitution in the overall subordination of women in society.

Prostitution exploits women. But, the erroneous distinction between "free" and "forced" ignores that reality and introduces other distinctions which reduce the applicability of the 1949 Convention and the protection of women's human rights: "forced" versus "free" is followed by child versus adult, and Third World versus Western until human rights protections have become confined and limited to: 1) the most extreme cases of sexual torture, 2) exploitation of very young children in prostitution and pornography, and 3) some trafficking of Third World women to Europe for prostitution.

We abhor torture, child prostitution, and trafficking in Third World women, but also we recognize that the distinctions themselves legitimize other forms of prostitution which ultimately intensifies these practices. Such legitimization carries with it severe sexist and racist stereotyping, as well as an intense Western paternalism which equates women in the developing world with children, and it normalizes prostitution for adult Western women. Moreover, the distinctions created the illusion that policy and standards set in the West have no impact upon and are not exported to the Third World. Not only do these distinctions trivialize human rights, but they violate the important concept of the universality of human rights. Therefore, a new approach, which recognizes that prostitution sexually exploits and victimizes women, is required.

B. CHANGES IN THE KNOWLEDGE OF HUMAN RIGHTS VIOLATIONS AND PROSTITUTION SINCE 1949

The experts' meeting examined the expansion in and new forms of prostitution since the 1949 Convention; they studied prostitution in relation to the developments of international human rights since 1949, as well as the increased knowledge of the conditions of exploitation of and discrimination against women. The experts found that:

- 1) As a result of the globalization of knowledge from increasing communication among world regions, the conditions of prostitution throughout the world are better known today. A new era in global cooperation in the struggle against prostitution was launched in large part by the Asian Women's
- Association which established links between developed and developing countries to combat the trafficking of Asian women in prostitution. Prostitution no longer can be treated as primarily a European/Western problem, the background against which the 1949 Convention was developed.
- 2) As a result of research and treatment programs for incest abuse and other forms of sexual exploitation, we know more today about the harm of sexual exploitation and the damaging effects of prostitution on women from the customer's purchase of sex.
- 3) As a result of new initiatives and testimony from organizations of prostitute women, such as WHISPER in the U.S., and testimony of individual women who have survived and now combat prostitution, we know more about the full range of oppression and exploitation in the system of prostitution.
- 4) As a result of women's movement activism and research in each world region, violence against women is understood to be fundamental to women's oppression. Included in the work of that movement has been the developing recognition of sexual exploitation as both a fundamental component of sexual violence and a violation of human rights.
- 5) As a result of considerable advancement in the development of human rights since 1949, we have a larger socio-legal perspective for the identification of human rights and recognition of their violation. The Universal Declaration of Human Rights of 1948 has been strengthened by more than sixty human rights declarations and treaties, including the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1963), as well as The International Covenant on Civil and Political Rights (1966) and International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (1966). Human rights treaties adopted since 1949 include specific mechanisms of implementation and monitoring, and they developed the concept of *protection*, not only promotion of human rights. The human rights promulgated in the 1960s expanded and emphasized the legally positive approach to human rights which involves the states in action. Today human rights is a dynamic concept. It is capable of responding to changing conditions and increased knowledge of human rights violation. It must be employed today when we speak about the violation of women's human rights.
- 6) As a result of the international recognition of women's human rights in terms of discrimination based on sex in the Convention on the Elimination

- of All Forms of Discrimination Against Women, and as a result of the annual reports of States parties to CEDAW on the status of women including measures taken to improve that status, and as a result of the monitoring of enforcement of that Convention by nongovernmental organizations such as International Women's Rights Action Watch, we know more about the conditions that produce subordination of women throughout the world. However, the 1980 CEDAW convention does not address the violation of human rights through sexual exploitation and sexual violence. It does not advance the recognition of human rights violations in prostitution beyond that which was stipulated in the 1949 Convention.
- 7) As a result of resolutions and the World Plan of Action from the second World Conference on Women, Copenhagen 1980, Mr. Jean Fernand-Laurent was appointed Special Rapporteur to develop and submit a report on prostitution to the Economic and Social Council of the U.N. This report details the increases and wide range of prostitution, which was identified as slavery.
- 8) As a result of the 1986 International Meeting of Experts on the social and cultural causes of prostitution and strategies for the struggle against procuring and sexual exploitation of women called by UNESCO, knowledge of the problem of prostitution was expanded and the conceptual framework of human rights in relation to prostitution was developed to recognize that there is, in fact, no distinction between forced and free prostitution. Prostitution itself violates women's human rights because:
- prostitution is a violation of Article 1 of the Universal Declaration of Human Rights ("All men are born free and equal in dignity and rights"), Article 4 ("No one shall be held in slavery or servitude") and Article 5 ("No one shall be subjected to torture, or to cruel, inhuman, or degrading treatment"). The prostitution of women is a violation of women's dignity.
- (SHS-85/Conf.608/14 page 8.)

C. CHANGES IN PROSTITUTION AND RELATED PRACTICES SINCE 1949

The advances in international human rights standards, global feminist action and research, and UN and UNESCO developments in the study of the culture of violence against women have been overtaken by a

regression of women's human rights and protections. We find that human rights for women have regressed as sexual exploitation generally — and prostitution specifically — have expanded to massive conditions throughout the world. Today, prostitution is industrialized, trafficked, or treated as casual. Furthermore, a growing culture of sexual exploitation of women has become accepted as normal and has legitimized prostitution.

I) Industrialization of Prostitution and Sex

Historically the expansion of prostitution has been considered as a consequence of industrialization. In the late twentieth century prostitution itself is industrialized. Prostitute women and sex have become large scale industries which are intricately linked to economic development in many parts of the world. Economic and social/cultural forces that are associated with the industrialization of prostitution are:

- 1) In the development of new market economies in socialist and formerly socialist countries in the process of democratization, prostitution and pornography have expanded dramatically into a major market commodity.
- 2) *Military prostitution.* Massive prostitution industries have developed in response to large military presence. Prostitution is made available to men as relief from duty in areas of conflict and war or when they are stationed overseas. Industries of prostitution involving enormous numbers of women and children have developed within areas of conflict such as Saigon during the Vietnam War. Nearby, in Thailand and the Philippines, tourist areas developed specifically to serve the military presence in the region. Olongapo in the Philippines has been turned into a tourist center inundated with prostitution for military "rest and recreation."
- 3) *Sex tourism.* In developing economies where tourism is a significant source of foreign exchange and national income, state promotion of tourism including prostitution and sex tourism has become a planned item of state national income. Sex tourism involves the use and abuse of Third World women as part of the sexual recreation of Western men, including pedophiles and sadists who are intent on realizing racist sexual fantasies for dominating Third World women. This has led to a substantial increase in the numbers of tourist establishments which are connected to sex tourism. It involves the interlocking interests of air carriers, tour operators, and hotel companies, which have led to a new type of conglomerate specializing in the

production of packages of services in tourism and trade. The conglomerates have consolidated the shared vested interests of firms thus enabling them to incorporate diverse sexual services into a highly organized production process. These sexual services are distributed to a wide range of diverse points internationally. Of particular significance is the emergence of collective sex tourism through the agency of packages purchased by individuals, groups, or by transnational firms, particularly Japanese, as fringe benefits for their employees. To evade legal prohibitions against prostitution in countries like the Philippines, prostitute women in sex tourism are designated by the state as "entertainers" and "hospitality girls." When women's groups protested sex tourism in the Philippines, tourist agencies decentralized to other more remote, less known locations.

- 4) *Mail order brides.* Asian women, especially from Philippines, Thailand, Korea, and Sri Lanka, can be ordered through mail order catalogues and agencies by men in developed countries. In the Philippines, between 1988 and 1989, there was a 94 percent increase in the number of Filipino women migrating as fiancés or spouses to Japanese, Australian, German, Taiwanese, British, and U.S. destinations. Customers can choose women based on a list of physical and emotional characteristics provided by the agency. Philippines law prohibits mail order bride selling, but the buying countries in the West remain unregulated. The deregulation of Western market exchange has allowed virtual unlimited use of new technologies to market prostitution and pornography and of international agencies to sell women as "brides."
- 5) *Pornography and prostitution technology.* The growing dissemination of pornography through cable television, dial-a-porn, home video, and computers has intensified violence against prostitutes while simultaneously imposing the depersonalized and often brutal sexuality of prostitution on nonprostitute women. Reaping an estimated 8 to 10 billion dollars annually in the U.S. alone, pornography is a practice of prostitution that legitimizes prostitution by presenting it as a fulfilling, lucrative profession for women. Pornography promotes racism as African-American women are shown in paraphernalia of slavery; Asian women are shown as passive, compliant dolls. In the U.S., African-American, Latin, and Asian women are disproportionately employed in sex shops and peep shows, and they are disproportionately the targets of physical and sexual abuse in these

places. Pornography tends to create images and promote the demand for mail order brides, and it is used by pimps to procure women and girls for prostitution.

- 6) *Migration and prostitution.* Female migrants from poor social strata, often having migrated from rural to urban areas in poor countries, are the primary labor source for free trade zones which maximally exploit women in labor intensive industries. Free trade zones become locations for burgeoning prostitution and procuring agencies. In addition, state-sponsored export of labor to foreign countries that increasingly includes hundreds and thousands of women, while easing unemployment at home, places women in vulnerable positions as maids and entertainers. Women employed as entertainers, in particular, become easy prey to prostitution since the very notion of entertainment of men presupposes sexual access to these women reaching and exceeding the limits of what constitutes "entertainment." Migration of workers in great numbers has facilitated trafficking of women to First World countries since legal channels can now be utilized under the guise of labor migration. State policy in some developing countries promotes export of overseas labor creating a market of women for preprostitution domestic service, mail order brides, and prostitution procurers. In poor developing countries where World Bank or other international financial institution loans have to be repaid, job opportunities abroad — together with export-oriented industries such as the garment industry — open avenues by which women and children are sent out to work. Exporting the labor of women and children remits foreign exchange which assists the servicing of debts. Even when governments realize that sexual trafficking is added as a job to the manpower export, they tend to overlook it.
- 7) Disguised traffickers take advantage of the cultural traditions of early marriage and the subordinate position and poverty of girls in Third World countries to procure female children through marriage or purchase from parents to sexually exploit them for prostitution in national and international markets. These practices rely on cultural and religious traditions (i.e., Devadasi prostitution in India). Marriage fraud also victimizes women from certain countries where polygamy is accepted. Men from these countries, residing in countries that legally recognized solely monogamous marriages, sometimes return to their country of origin to take second wives. When the bride from his country of origin returns

- to the husband's country of residence, she often finds that he already has a wife and her own marriage is invalid. She is stranded, unemployable, and unable to return home because of lack of funds and documentation. She often ends up in prostitution.
- 8) The extraordinary increase in refugees and internally displaced persons around the world as the result of war and natural disasters has rendered women in these circumstances particularly vulnerable to sexual exploitation, especially in prostitution.

II) Normalization of Culture of Sexual Exploitation and Legitimization of Prostitution

- 1) *The culture of pornography.* The increasing dissemination of pornography throughout society promotes a sexual culture of prostitution. Pornography normalizes sexual exploitation through visual media which the sex industry sells as sex education and "erotic entertainment," conditioning men and boys to respond sexually to the subordination of women. Pornography teaches that women are sexual commodities.
- 2) *The normalization of prostitution.* In the last two decades a powerful proprostitution lobby has been organized in Western States. By *proprostitution lobby* we refer to a constituency that directly promotes prostitution as a legitimate profession or trade, as a free choice, and as a desirable way of life. The direct proprostitution lobby is made up of prostitute and pornography organizations that have vested economic interests in sustaining and expanding prostitution, as well as government agencies and states that have adopted policy based on the proprostitution positions of the organization. An example of a State's adoption of a proprostitution policy is found in the 1990 report of a State party to the U.N. on the 1949 Convention which took a position that permits pimping and normalizes prostitution:

It follows from the right of self-determination, which is enjoyed by an independent adult man or woman on whom no unlawful influence has been brought to bear, that he or she is at liberty to decide to act as a prostitute and allow another person to profit from his or her earnings. (UN, E/1990/13, p. 7)

This report reflects Western paternalism toward Third World Countries by differentiating Western women who are "at liberty to decide to act as a prostitute" from Third World women "who come

to Europe apparently of their own free will to work as prostitutes, are generally actuated by economic motives and are not genuinely acting voluntarily" (p. 10). This approach reduces the exploitation of prostitution to an unfortunate consequence of poverty and economic hardship, instead of acknowledging that women in poverty are doubly exploited, first from economic disempowerment of the Third World by the West, and then in that poverty made vulnerable to prostitution, sometimes for survival. This proprostitution approach treats the poverty as serious and the prostitution as inconsequential. Moreover, this position denies the fact that poverty is central to the prostitution of Western women and girls. In fact, the industrialization of prostitution in developing economies of the Third World is, in part, a consequence of the Western military and economic hegemony. Furthermore, this proprostitution policy is racist. It violates the universality of human rights by treating Third World women as different from Western women, and therefore exploitable when prostitution is trafficked into Europe. The patronizing of Third World women as victims is evident in their association with the class of children, the only other group that the prostitution lobby considers to be victimized. Further, it is recognized that this patronizing approach to Third World women serves to promote prostitution by attempting to drive away competition in the European market where the proprostitution lobby is strongest.

- In addition to the direct proprostitution lobby, there are organizations and individuals that indirectly and sometimes unintentionally promote prostitution by championing policies and practices that contribute to its normalization. Examples of indirect support of the proprostitution lobby are policies that, while intending to protect prostitute women from the spread of sexually transmitted diseases including AIDS, actually legitimizes prostitution and promotes sexual practices of prostitution. Further, this approach ignores the fact that, in conditions of prostitution, women are inevitably more vulnerable to sexually transmitted disease. Another example are those organizations and individuals which, while aiming to protect abstract rights to absolute freedom of speech, actually legitimize pornography, and thereby promote sexual exploitation and prostitution.
- 3) *Casual prostitution.* Traditionally, prostitution had been a socially isolated practice limited to particular areas or zones of cities or connected to specific institutions, such as the military, and contained within a limited population of women.

But in the last two decades, a casual form of prostitution has been promoted by consumerism and the drug culture which emphasizes acquiring goods as the indicator of achievement and pleasure. Young girls and women are encouraged to view prostitution as an easy access to more money than they could make in traditional female jobs.

The idea that prostitution is normal and economically advantageous promotes exploitation and dehumanization of increasingly larger numbers of women. It also promotes sex and race discrimination in the labor force by channelling the lowest paid and most discriminated into an underground prostitution economy. In the West, runaways, young women working their way through college, housewives, and those involved in gay prostitution are encouraged to treat prostitution as casual. The notion of prostitution as a casual and easily promotable activity preys upon economically and socially marginalized or underemployed groups with the promise to increase their economic gains. Further, in Western countries prostitution is a central means by which women and girls finance their drug habits. In Third World countries where prostitution has become industrialized, it is viewed by increasingly larger proportions of women as a quick access to material privileges. In the development of new market economies in Eastern Europe and U.S.S.R., casual prostitution appeared in the very first stages of market development linking the commodity exchange with the exchange of human bodies for sex, and now polls indicate that prostitution is among the top ten aspirations of young women in the U.S.S.R.

D. HUMAN RIGHTS OF WOMEN AND "PROSTITUTE RIGHTS"

The 1991 experts' meeting recognized that the proprostitution lobby has conflated women's rights with its intense and misleading promotion of "prostitution rights." We find that when analyzed "prostitution rights" actually has two distinguishable meanings: 1) the human rights of all women, including women in prostitution, must be protected, and 2) "the right to prostitute." The proprostitution lobby has reduced these two separate and contradictory meanings into making all women's human rights dependent on the "right to prostitute."

The group of experts recognized the legitimacy of prostitute women's right to a private life, the right to a decent standard of living and to work that does not dehumanize, the right to custody of one's children, and

the right to protection from sexually transmitted diseases, especially AIDS. Added to that, we include the right to freedom from stigma and ostracism because of being or having been a prostitute. These rights already have been established universally and their protection must apply to *all* women.

However, the proprostitution lobby subordinates these rights by making paramount the right to prostitute as a women's right. For example, policy discussions of AIDS — policy that is informed by the proprostitution lobby — actually promotes prostitution sex. (WHO/VDT/89.446)

Does the "right to prostitute exist?" Clearly prostitution cannot exist as a right because it usurps and negates already established human rights of the prostitute woman to human dignity, bodily integrity, physical and mental well-being. Prostitution denies equality and constitutes a severe condition of sex discrimination. Prostitution promotes racism and sexism through stereotypes that sexually exploit women. Prostitution violates already established human rights and Article 30 of the Universal Declaration of Human Rights states that "Nothing in this Declaration may be interpreted as implying for any state, group, or person any right to engage in any activity or to perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein." The "right to prostitute" would nullify all other protections of women's human rights, both for the woman prostituted and ultimately for all women.

Human rights are universal and inalienable. They cannot be reduced to the instrumentality of individual choice alone because individual choice can and does include the right to harm or propagate harm on others or to inflict harm on oneself.

E. SEXUAL EXPLOITATION — A HUMAN RIGHTS VIOLATION

Through the Decade of Women and with the adoption of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (1980), there has been advancement in global recognition of women's human rights throughout the world. Women's movements have progressed in creating consciousness of combatting violence against women. However, internationally and domestically, considerable confusion and contradiction remains in the area of sexual exploitation. One evidence of that confusion is that while rape, sexual harassment, and incest abuse are treated as violations of women's rights and dignity, prostitution is not. Rather, the prostitute woman is either treated as a criminal or as a "professional," separating prostitution from the range of sexual exploitations of women. Relegated to the position of "other," prostitute women are subjected to

different standards of justice: that which is sexual violation of nonprostitute women is considered either "free" or "lewd" for women in prostitution. As long as prostitution is treated as different from women's common experience of sexual exploitation, the prostitute woman is dehumanized into the "other" and her human rights denied.

In considering prostitution as a human rights violation, the group of experts established a common context shared by victims of other forms of sexual violence and by prostitute women: sexual exploitation. *Sexual exploitation* has been the missing dimension in accounting for violations of women's human rights since the 1949 Convention and 1980 CEDAW. Sexual exploitation involves the use of sex to dehumanize another by objectifying human beings, reducing and equating them to sex and nothing more, thereby violating their human dignity. Sexual exploitation threatens the integrity of women's identity and promotes devaluation of women's self-worth. It is both a dehumanization of individual women and one of the elements in discrimination against women collectively.

Sexual exploitation takes place in and perpetuates the culture of violence against women which denies women's safety both in public and in private. But because it is sexual, sexual exploitation is not reducible to physical violence; it affects the whole self and being of the person.

In recognizing prostitution as one form of sexual exploitation, we expand upon the findings of the experts' meeting in Madrid (1985) that identified prostitution as a "specific aspect of violence with respect to women." (p.5)

By the "sexuality of prostitution" we mean a form of male sexuality which, as a product of the dominant, traditional discourse considers prostitution as sex, and pornography as eroticism. By reducing sexuality to this objectified and instrumental purpose not only are women objectified but men are manipulated to believe that this sexuality of prostitution is the solution to their problems from work, war, refugee, and immigrant conditions. (p.11)

PART II

A. ELEMENTS OF A NEW CONVENTION

I. The group of experts notes that there is no international instrument in existence which explicitly stipulates that it is a human right to be free of sexual exploitation. Therefore, a new Convention must be promulgated. We introduce the new concept/definition of prostitution which is under the umbrella of sexual exploitation, defined here:

SEXUAL EXPLOITATION IS A VIOLATION OF HUMAN DIGNITY. THEREFORE,

- 1) "IT IS A FUNDAMENTAL HUMAN RIGHT TO BE FREE FROM SEXUAL EXPLOITATION IN ALL OF ITS FORMS"
- 2) "SEXUAL EXPLOITATION IS A PRACTICE BY WHICH PERSON(S) ACHIEVE SEXUAL GRATIFICATION OR FINANCIAL GAIN OR ADVANCEMENT THROUGH THE ABUSE OF A PERSON'S SEXUALITY BY ABROGATING THAT PERSON'S HUMAN RIGHT TO DIGNITY, EQUALITY, AUTONOMY, AND PHYSICAL AND MENTAL WELL-BEING."
- 3) Sexual exploitation takes the forms of, but is not limited to, sexual harassment, rape, incest abuse, wife abuse, pornography and prostitution. Exploitation of prostitution includes casual, brothel, military, pornographic prostitution and sex tourism, mail order bride markets, and trafficking in women.
- 4) As sexual exploitation violates human rights, in prostitution we must depenalize the prostitute, penalize the customer and anyone who promotes prostitution for sexual gratification, financial gain, or advancement, including pimps and procurers.
- 5) Sexual exploitation violates the human rights of *anyone*, female or male, adult or child, Western or Third World persons, subjected to it. Therefore this definition rejects the use of any of these distinctions to determine exploitation as artificial and serving to legitimize prostitution.
- 6) Sexual exploitation preys on women and children made vulnerable by poverty and underdevelopment, refugee and displaced persons, and States' economic policies which promote immigration for labor.
- 7) The sexual exploitation of women through prostitution victimizes women both within and outside prostitution. When prostitution is accepted and normalized, what is legitimized is the sale of body and sex of the individual prostitute and it is the sale of any woman. By reducing women to a commodity to be bought, sold, appropriated, exchanged, or acquired, prostitution affects women as a group. It reinforces the societal equation of women to sex which reduces women to being less than human, and contributes to sustaining women's second class status throughout the world.

II. States are asked to take the following measures:

- 1) From the General Conclusions adopted by the experts in the report of the 1986 UNESCO

- meeting on prostitution: "we need to depenalize the prostitute (in the States where she is still penalized) and on the contrary to penalize the client, without forgetting to apply the laws which repress procuring in all forms and its accomplices" (as defined in Articles 1 and 2 of the 1949 Convention.)
- 2) Protect freedom from sexual exploitation as a fundamental human right.
 - 3) Prohibit and suppress institutions, public or private, promoting or legitimizing sexual exploitation.
 - 4) Protect migrant women throughout the migrating process.
 - 5) Protect the right to obtain and retain one's own passport and other travel documents and to travel without intervention and mediation of another person or agency.
 - 6) Protect against sexual exploitation of women from production or dissemination of pornography by recognizing that according to Article 30 of the International Declaration of Human Rights, one right (freedom of speech) cannot be used to usurp the right to human dignity and equality.
 - 7) Women victims of sexual exploitation and the international traffic in women should have the right to seek refuge and protection.
 - 8) Eradicate sexual exploitation through education which challenges the traditional concepts and stereotypes conducive to sexual exploitation.
 - 9) Eliminate economic structures, policies, and conditions conducive to prostitution that diminish women's choices because sexual exploitation often occurs in a context of absence of economic choice.
 - 10) Monitoring
 - a) Special Working Group to Monitor, A Committee of Experts to monitor implementation of the new Convention.
 1. To receive reports from States on advancement of protections from sexual exploitation of women.
 2. To submit annual report to General Assembly.

B. REINFORCEMENT OF EXISTING INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS STANDARDS AND MECHANISMS TO PREVENT AND CONTROL SEXUAL EXPLOITATION INCLUDING PROSTITUTION

The existing international human rights mechanisms, although touching upon a number of relevant issues, all fall short of covering the spectrum of violations of human rights through sexual exploitation. This includes the most recently adopted International Convention for

the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families which does not cover, and it was not meant to cover, sexual exploitation in its various manifestations.

The Working Group on Contemporary Forms of Slavery of the UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities was created in 1974 and has done valuable work in this domain. But it has not been given the institutional power, nor the power through any treaty provision, to truly monitor human rights violations through sexual exploitation.

The statements made in Part I of this report and the summary analysis of the 1949 Convention made below demonstrate the need for new and complementary international human rights standards as well as monitoring mechanisms to deal with the violations of human dignity through sexual exploitation.

Summary Analysis Of Articles Of The 1949 Convention

The following analysis from the experts' meeting presents both positive and negative critique of the 1949 Convention. General comments are followed by analysis of specific articles of the Convention.

This Convention is valuable because it opposes regulation of prostitution by abolitionism. But abolitionism falsely distinguishes between:

- A. Forced — any pimping and procuring is coercion.
- B. Voluntary — is free and therefore not covered under this convention. Because it implicitly recognizes "voluntary" prostitution, this Convention accepts prostitution *per se*.

Because it implicitly recognizes "voluntary" prostitution, this Convention does not have specific measures on prostitution itself as an exploitation and human rights violation.

Because it implicitly recognizes "voluntary" prostitution, the client of the prostitute is completely excluded from the 1949 Convention. The client has no culpability in violating the human rights of women in prostitution, whether coerced or "free."

ARTICLE 1

The Parties to the present Convention agree to punish any person who, to gratify the passions of another:

1. Procures, entices, or leads away for purposes of prostitution, another person, even with the consent of that person;
2. Exploits the prostitution of another person, even with the consent of that person.

Article 1:1 is of lasting value because "procures, entices, or leads away" can be interpreted to include trafficking in a contemporary sense.

Article 1:2 — "Exploits the prostitution of another person" acceptably defines pimping.

ARTICLE 2

The parties to the present Convention further agree to punish any person who:

1. Keeps or manages, or knowingly finances or takes part in the financing of a brothel;
2. Knowingly lets or rents a building or other place or any part thereof for the purpose of the prostitution of others.

Article 2 is of lasting value because it agrees to punish any person who keeps brothels or lets or rents for prostitution. However, this formulation is too limited and it is inadequate to contemporary situations. It must be interpreted to include all *Industrialized and Casual* arrangements for prostitution.

ARTICLE 6

Each Party to the present Convention agrees to take all the necessary measures to repeal or abolish any existing law, regulation or administrative provision by virtue of which persons who engage in or are suspected of engaging in prostitution are subject either to special registration or to the possession of a special document or to any exceptional requirements for supervision or notification.

Article 6 is of lasting value in advancing human rights because it opposes regulation of prostitution.

ARTICLE 16

The Parties to the present Convention agree to take or to encourage, through their public and private educational, health, social, economic and other related services, measures for the prevention of prostitution and for the rehabilitation and social adjustment of the victims of prostitution and of the offenses referred to in the present Convention.

Article 16 is of lasting value because it encourages rehabilitation of prostitutes.

ARTICLE 19

The Parties to the present Convention undertake, in accordance with the conditions laid down by domestic law and without prejudice to prosecution or other action for violations thereunder and so far as possible:

1. Pending the completion of arrangements for repatriation of destitute victims of international traffic in persons for the purpose of prostitution, to make suitable provisions for their temporary care and maintenance;
2. To repatriate persons referred to in Article 18 who desire to be repatriated or who may be claimed by persons exercising authority over them or whose expulsion is ordered in conformity with the law. Repatriation shall take place only after agreement is reached with the State of identity and nationality as well as to the place and date of arrival at frontiers. Each Party to the present Convention shall facilitate the passage of such persons through its territory.

Where the person referred to in the preceding paragraph cannot themselves repay the cost of repatriation and have neither spouse, relatives nor guardian to pay for them, the cost of repatriation as far as the nearest frontier or port of embarkation or airport in the direction of the State of origin shall be borne by the State where they are in residence, and the cost of the remainder of the journey shall be borne by the State of origin.

Article 19 — The preamble places too many conditions and weakens any obligation of States to provide humanitarian assistance to the victims of trafficking.

Article 19 is unacceptable because "without prejudice to prosecution" implies that prostitutes are criminals.

Article 19 is not useful because "so far as possible" in the Preamble weakens the implementation of the article.

Article 19:1 covers only victims of trafficking and not other destitute victims of sexual exploitation.

Article 19:1 — Refuge to women victims of sexual exploitation should be unconditional on humanitarian grounds because they are victims.

Article 19:2 — Does not define the person who "exercises authority over" which can be parents on one hand or an agency that trafficked or a husband who may have been abusive. This article should be terminated on

the second line and read "To repatriate persons referred to in Article 18 who desire to be repatriated."

ARTICLE 21

The parties to the present Convention shall communicate to the Secretary-General of the United Nations such laws and regulations as have already been promulgated in their States, and thereafter annually such laws and regulations as may be promulgated, relating to the subjects of the present Convention, as well as all measures taken by them concerning the application of the Convention. The information received shall be published periodically by the Secretary-General and sent to all Members of the United Nations and to non-member States to which the present convention is officially communicated in accordance with Article 23.

Article 21 — This implementation article is *hardly* a way of monitoring the implementation of the Convention.

Article 21 — No international authority is given the actual mandate by the Convention to monitor its implementation. The development of monitoring mechanisms of their human rights Conventions makes the gap in this one clear.

C. NEW STRATEGIES

I. Short Term

- 1) States are asked to support and assist non-governmental organizations working against sexual exploitation.
- 2) States are asked to re-examine economic policies that exacerbate sexual exploitation of women in:
 - a) Promotion of tourism
 - b) Encouragement of migration of women as entertainers and domestic helpers
 - c) Regulation and legitimization of prostitution.
- 3) States are asked to ratify the 1949 Convention because it opposes regulation and prohibition.
- 4) All the means viable in the U.N. system should be used to reinforce the application of the convention.
 - a) Designate a monitoring special rapporteur at the level of the Commission on Human Rights
 - b) Request the monitoring bodies of other human rights treaties to pay special attention to issues of sexual exploitation, and when examining State reports to take into account the work of the Working Group on Contemporary Forms of Slavery.

- 5) International and national agencies in considering prostitution are asked to refuse to develop any policies which defacto promote prostitution especially when addressing such issues as: health (AIDS), free choice, protection of private life which promote prostitution.
- 6) States are encouraged to appoint special ombudsperson on sexual exploitation.
- 7) States are asked to give refugee status to any victim of international traffic.
- 8) The Working Group on Contemporary Forms of Slavery is asked to request the Center for Human Rights to transmit this report to the specialized agencies, in particular the WHO, inviting them to take into account in their work, the new realities which constitute sexual exploitation and promote prostitution.
- 9) The Center for Human Rights and DPI are asked to divulge through the World Public Information Campaign on Human Rights information for the promotion of the human rights of women, including on the issue of sexual exploitation.
- 10) Governments are called upon to elaborate educational programs for the eradication of traditional concepts on girls and women which are conducive to sexual exploitation.

II. Long Term

- 1) NGO community and human rights bodies are called upon to expand and broaden concepts of human rights to include as a fundamental principle women's rights to freedom from sexual exploitation and violence. NGO's and human rights organizations are called upon to pay special attention to combatting of sexual exploitation which constitutes a violation of international human rights. As old as the problem of sexual exploitation and prostitution is, it requires, in the light of developments in recent decades, a fresh look and a dynamic and concerted action at all levels for it to be prevented and eventually abolished. Thousands of its victims must be assisted and rehabilitated without, at the same time, contradicting those actions by legitimating prostitution. NGOs in particular are encouraged to organize national and international conferences on this issue. They are also called to raise the problem before all relevant U.N. human rights bodies, including human rights treaty bodies, and to use other relevant U.N. human rights monitoring mechanisms to bring to the attention of the international community instances of violations of human rights through sexual exploitation and prostitution.
- 2) The analysis of developments since 1949 demonstrate the clear need for new and

complementary international human rights standards against sexual exploitation. A new Convention should be elaborated and should also provide for an effective monitoring mechanism.

Appendix I

A Legislative History: Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others, 1949

BACKGROUND INFORMATION¹

The movement to suppress trafficking in women began in England in 1869 as a campaign against State regulation of prostitution. Proponents of the campaign formed the International Abolitionist Federation in 1875 and, as a result of their actions, the Contagious Diseases Act which state regulated prostitution was repealed. The main thrust of this international organization was to abolish all government regulation of prostitution. The Federation recognized that state regulation "notoriously promotes ... international traffic and commerce in prostitutes." Out of this movement came the British Criminal Law Amendment Act of 1885, which made it a criminal act to procure a girl under twenty-one years of age for immoral acts in England or abroad. This act served as a model for later international discussions.

The movement expanded to many other countries, culminating in an international conference which met in Paris in 1902. Out of this conference came the International Agreement for the Suppression of White Slave Traffic which was signed by twelve countries in 1904. (Belgium, Denmark, France, Germany, Great Britain, Italy, the Netherlands, Norway and Sweden, Portugal, Russia, Spain, and Switzerland were signatories.) The Agreement outlined certain administrative measures designed to promote the exchange of information relating to the procurement of women and girls for immoral purposes abroad.

The United States was also taking steps to eliminate the trafficking of women. In its investigation into the "Importation and Harboring of Women for Immoral Purposes"², the Immigration Commission discovered that a large number of alien women and girls were imported into the U.S. for purposes of prostitution. This led to the promulgation of the White Slave Traffic Act of 1910 which placed severe penalties on the transport in interstate or foreign commerce of women or girls for immoral purposes.

International developments continued with the creation of the International Convention for the Suppression of White Slave Traffic, signed at Paris in

¹ Information for this section was gathered and excerpted from League of Nations, *Report of the Special Body of Experts on Traffic in Women and Children* (Geneva, 1927), part 1, p. 1-30.

² Senate document 753.

1910. Thirteen nations (Austria-Hungary, Belgium, Brazil, Denmark, France, Germany, Great Britain, Italy, the Netherlands, Portugal, Russia, Spain, and Sweden) agreed that the procurement of women and girls should be a punishable offense and that each country should vigorously prosecute such offenses. The Convention covered the offense of procuring, enticing, or leading away for purposes of prostitution a woman of full age where fraud or violence were used and a woman under the age of twenty, even with her consent. This was the first international agreement of a penal nature relating to prostitution.

When the League of Nations was established, an article in the Covenant contained a provision entrusting the League with the general supervision over the execution of agreements relating to traffic in women and children. Toward this end, the League convened a conference in 1921 to discuss the international instruments in operation. Thirty-four nations attended the conference which resulted in the promulgation of the International Convention for the Suppression of Traffic in Women and Children of 1922. This instrument extended protection to all races and both sexes and raised the age of consent from twenty to twenty-one. The conference also established the Advisory Committee on the Traffic in Women and Children, consisting of official delegates nominated by the governments and assessors, nominated by the principal international organizations which dealt with suppression of the traffic.

The Advisory Committee appointed a Body of Experts to explore the conditions relating to the traffic in persons. The Body of Experts thoroughly investigated the issue and generated a report in 1927. The report described the traffic in persons in great detail. It discussed the character of the traffickers and of the people who participated in the trafficking. It also described the women who were the "victims" of the traffic.

The Body of Experts reported that the traffic in women and children was quite extensive. The report stated:

"...reliable information has been obtained from certain countries which justifies the belief that a traffic of considerable dimensions is being carried on. Many hundreds of women and girls — some of them very young — are transported each from one country to another for the purposes of prostitution.

In some countries, 70 percent are foreign women and it may safely be inferred that the class of clandestine prostitutes in these countries also includes a large percentage of foreigners.³

This information indicated that in spite of the international instruments already in place, trafficking in persons was still a growing problem.

In its report, the Body of Experts described the traffickers as principals, madames and souteneurs. The report stresses that although there is no formal organizational structure, the players in each country are well known to one another. The principals were described as retired souteneurs with enough capital to finance the brothels and employ the madames. They also advanced money to the souteneurs for a percentage return on their money. These "principals" were frequently internationally known and helped facilitate the trafficking in women.

The madame ran the brothels. This created an incentive for her to procure women in order to keep her house full of new attractions for her clients. Although the madames were occasionally independent operators, usually they were the wives and mistresses of the souteneur. The madames were described as good business women who ran their houses profitably and knew how to recruit new victims. Thus, the madames frequently acted as an intermediary between the prostitute and the souteneur and the public.

According to the report, the souteneur was the most important contributor to trafficking in women. The souteneurs secured new women, took them abroad and placed them in houses of prostitution. They acted as "personal managers" for the women they recruited. They led the woman in to the life of prostitution, taught her how to operate, and made her so dependent upon them that she was unable to function without help. In return for this "help," the woman gave the souteneur the money she earned. The Body of Experts considered the souteneur to be the primary evil that must be eliminated in order to suppress the traffic in women.

The Body of Experts' report described the "kind of women procured" as falling into four categories. First, there was the prostitute. According to the report, this was a woman who already was practicing prostitution in her own country. She was approached by the souteneur with a proposal to go abroad. Although she realized that she would have to pay the souteneur for money advanced for the trip and even for his expenses, she did not realize the extent to which the souteneur misled her. Once in a foreign country, he surrounded her with

difficult circumstances and solved these only to create new difficulties which were designed to convince her that she could not operate without his protection. The souteneur pressured the woman, increasing his demands that she work harder "until the girl, a stranger in a strange land, loses courage and becomes his tool, handing over to him whatever money she secures."⁴ Thus, once the souteneur convinced the woman to leave her home land, where she might have had friends to help her, she fell prey to his influence and was unable to extricate herself from the situation.

The second type of woman described by the report is the "semi-professional" or "complacent" girl. This woman maintained an ordinary home and job, soliciting only occasionally for extra money or gifts. The souteneur drew her in by posing as a wealthy man, willing to make her his mistress. He wined and dined the woman, then asked her to accompany him on a trip abroad. The souteneur's true plan was gradually revealed to the woman after they had left the country. Because these women were usually very attractive, they were considered valuable merchandise.

The third kind of woman described by the report is the "artiste" or entertainer. These were women who earned their living by dancing or singing in music halls and cabarets. These women were tricked into traveling abroad by false promises of opportunity and employment. After arriving in the foreign country, the women were frequently forced into debt because they were not paid the promised wages, making them easy targets for the influence of the souteneur. Frequently, the women signed misleading contracts before arrival, making it difficult for them to return to their home once they discovered that the conditions were not what they had been led to believe.

"The inexperienced girl" fell into the fourth category described in the report. These were women or girls from poor families with few prospects at home. With these women or girls, the souteneur used marriage as a method of taking them abroad. He courted the woman and then offered to take her to his country to marry her and introduce her to his family. Frequently, he actually married her, making travel easier. Once abroad, he introduced her into prostitution. Because she was stranded in a strange place, with no money of her own, she frequently succumbed to the influence of the souteneur and became a prostitute. These four categories reflect the social view of the prostitute at the time the report was written.

After the report of the Body of Experts on Traffic in Women and Children was published, the League of Nations promulgated the International Convention for the Suppression of Traffic in Women of Full Age in

³League of Nations, *Report of the Special Body of Experts on Traffic in Women and Children* (Geneva, 1927), part 1, p. 9.

⁴*Id.* at 19.

1933. The Convention declared as punishable offenses the procuring, enticing or leading away, even with her consent, a woman or girl of full age, for immoral purposes abroad.

Although the international instruments dealt with trafficking in women, prostitution was addressed only incidentally. Therefore, the League of Nations sought to use the information presented in the Body of Experts report to draft a convention that would deal both with trafficking in persons and the exploitation of prostitution. The League wished to secure concerted action at the international level to abolish all forms of regulation of prostitution. Toward this end, the League prepared the draft Convention of 1937.

DRAFTING OF THE 1937 CONVENTION FOR SUPPRESSING THE EXPLOITATION OF THE PROSTITUTION OF OTHERS⁵

The discussions concerning the suppression and exploitation of the prostitution of others and leading up to the draft convention of 1937 extended over several years. The Advisory Committee on Social Questions of the League of Nations prepared a preliminary draft of an international Convention for the suppression of the activities of souteneurs, which was submitted by the Council to the Governments for observations in 1931. A large number of governments were, in principle, in favor of a convention providing penalties for souteneurs. The observations of the governments received by the Secretariat were referred to a legal subcommittee, which made fresh proposals on this basis. In 1934, the League also requested the collaboration of the International Bureau for the Unification of Penal Law, which at its 1935 session prepared a draft convention designed to suppress the exploitation of the prostitution of others.

The Secretariat of the League of Nations collected, in a single document, the texts proposed by the legal subcommittee and the Bureau and added final clauses for a proposed convention. The Secretariat submitted this document to the 1935 session of the Advisory Committee.

The Advisory Committee held a general exchange of views on the proposals submitted. After some consideration the Committee decided it would be premature to offer the Council another draft convention at that time. Rather, it appointed a sub-committee composed of delegates from Belgium, France, Italy, Poland, Romania and Spain to study the matter further.

⁵Material for this section was excerpted in part from *Draft Convention of 1937 for Suppressing the Exploitation of the Prostitution of Others*, U.N. ESCOR, U.N. Doc. E/574 (1947), p.1-7.

The sub-committee received assistance from two experts, one representing the International Bureau for the Unification of Penal Law and one representing the International Criminal Police Commission. The sub-committee studied certain laws in force or in preparation dealing with the exploitation of prostitution.

The result of this work was the drafting of a convention, the main articles of which read:

ARTICLE 1

The High Contracting Parties agree to punish any person who, by any mean whatsoever incites, entices or leads away a person of either sex for the purpose of exploiting immorality.

ARTICLE 3

The High Contracting Parties agree to punish, to the fullest extent compatible with their national laws, any person who exploits immorality either by aiding, abetting or facilitating the prostitution of third parties, or by deriving any material benefit therefrom.

Article 3 was phrased this way in order to allow States recognizing the principle of regulation of prostitution to become Parties to the convention.

The Traffic in Women and Children Committee considered the draft Convention at its 1936 session. Instead of adopting the Convention, the Committee decided to base the draft Convention entirely on the abolitionist principle. This principle was effected by deleting the phrase "to the fullest extent compatible with their national laws" from Article 3. This became Article 2 of the amended draft.

Although it wanted to maintain the abolitionist principle, the Committee also wanted the largest possible number of accessions. Therefore, in order to secure these accessions, the Committee sought a way to allow States in which prostitution was still regulated to sign the Convention, nevertheless. In order to achieve this, the Committee suggested that the League permit such countries to make certain reservations regarding Article 2 of the Convention, the article which embodied the abolitionist principle. The delegate from France expressed the opinion that even with the contemplated reservation, the Convention would still apply to the great majority of persons exploiting prostitution in the countries in question.

The Committee sent the amended draft Convention to governments' Members and non-Members of the League of Nations as a basis for fresh comments. Nearly all the governments that replied were in agreement with the object and main principles of the draft convention,

but many expressed objections as to detail. The government of the United Kingdom, whose opinion was shared by the Australian government, raised grave objections to the view expressed by the Committee that regulationist countries might sign the Convention subject to reservations regarding the main operative article introducing the abolitionist principle. The United Kingdom could see no useful purpose in proceeding with the Convention so long as the possibility of escaping from its principal obligations remained open. Such a procedure would be a violation of the principle that States should not become Parties to Conventions which they could not effect. Moreover, the reservations contemplated in respect of the Convention in question would destroy its value and might even tend to perpetuate the system of regulation. The United Kingdom therefore proposed that regulationist countries should be allowed to sign provided that, at the time of signature, they make a declaration that they agreed with the Convention's principles and intended to give effect to them as soon as possible.

The government of the United States, in its reply, pointed out the necessity of adding an article stating that States having federal governments shall not be deemed to have failed to fulfill their international obligations according to the Convention if they faithfully punish offenders to the extent of their federal jurisdiction and endeavor to obtain the fulfillment of the full obligations by the appropriate local authorities.

The question of reservations arose again at the meeting of the Advisory Committee on Social Questions in 1937. Several delegates expressed anxiety as to the possible effect of such reservations on the main operating articles of the draft Convention. To avoid the difficulties involved in such reservations, these delegates suggested that the Convention should include the United Kingdom's idea regarding a final declaration. The Advisory Committee came to the conclusion that this method of avoiding the need for wide reservations deserved fuller consideration from a legal standpoint and appointed a sub-committee to study this question and revise the Convention accordingly.

The sub-committee met in Paris in June 1937. It revised the draft and adopted a procedure regarding the final act recommended by the Advisory Committee. The Final Act allowed Members to sign the Convention as an expression of their support of the principles it embodied and to assist them in changing their domestic laws. It also stated that Members must apply those provisions that are in conformity with their domestic laws.

The sub-committee submitted the revised draft and its report to the Council, which instructed the Secretary-General to send the draft to governments for their comments. The Secretary-General was also instructed to place the calling of an inter-governmental conference to

conclude the convention on the agenda of the 1938 session of the Assembly.

Twenty-six governments remarked on the Convention. The Fifth Committee of the League of Nations noted that the majority of the countries that replied were in favor of the convention. With regard to regulationist countries, the French delegate suggested that the Convention should be divided into two parts: The first part could be signed and ratified by regulationist countries without delay. The second part, which involved the adoption of an abolitionist policy, should be open for signature during a certain period so as to give regulationist countries time to review their legislation. The Committee took note of this suggestion to be considered when the final text of the Convention was composed.

The Fifth Committee submitted to the Assembly a draft resolution, recommending the convocation of a conference for the conclusion of the convention in 1940. This resolution was adopted by the Assembly at its eleventh plenary meeting on 29 September 1938.

The outbreak of World War II interrupted the subsequent development.

CHRONOLOGY OF THE 1949 CONVENTION ON SUPPRESSION OF TRAFFIC IN PERSONS AND EXPLOITATION OF THE PROSTITUTION OF OTHERS⁶

1. At the seventh session of the Economic and Social Council in 1948, the Council requested the Secretary-General to prepare the draft of a new and comprehensive convention for the suppression of traffic in women and children and the prevention of prostitution. The Council requested that the new draft convention unify the four existing instruments for the suppression of traffic in women and children (International Agreement of 18 May 1904 for the Suppression of White Slave Traffic, International Convention of 4 May 1910 for the Suppression of White Slave Traffic, International Convention of 30 September 1921 for the Suppression of Traffic in Women and Children; and International Convention of 11 October 1933 for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age). The new draft convention should also incorporate the substance of the draft convention on the suppression of exploitation of the prostitution of others, prepared by the League of Nations in 1937.

2. The Council also requested that the Secretary-General submit the new draft convention to various governments and non-governmental agencies for comment.

⁶ Chronology prepared from information presented in 1950 U.N.Y.B., Sales No.1950.I.II

3. Upon receiving comments from governments and non-governmental agencies, the Council requested that the Secretary-General submit the draft convention and any view expressed on it to the Social Commission at its fourth Session in May 1949. The Secretary-General acted in accordance with the Council's requests.

4. After hearing the views of the Secretariat and the representatives of nine non-governmental agencies, the Social Commission considered and modified the draft convention. The Commission then recommended to the Economic and Social Council that it approve the revised text of the comprehensive draft convention and submit it to the General Assembly.

5. The Social Committee of the Economic and Social Council considered the recommendations of the Social Commission at its ninth session in July 1949. After hearing the preliminary statements by the representatives of several States, the Committee decided not to vote on any of the amendments of the particular articles of the draft convention, but to limit its discussion to statements of views.

6. The draft resolution, which the Social Commission had recommended should be submitted to the General Assembly, was approved by the Social Committee and adopted by the Economic and Social Council at its 306th plenary meeting on 23 July 1949.

7. In its resolution adopting the draft convention, the Council submitted the convention to the General Assembly, together with the records of the proceedings. It recommended the conclusion of an international convention on the basis of the draft, taking into account the views expressed in the Committee meetings. The Council requested that the Secretary-General inform Members and parties to the previous instruments incorporated in the draft convention.

8. The General Assembly referred the draft convention to the Third Committee (Social, Humanitarian and Cultural Questions), which considered it from its 237th meeting on 30 September to its 269th meeting on 28 November 1949.

9. The Third Committee considered the draft convention and requested that the Sixth Committee (Legal Questions) consider those articles of the convention which had definite legal implications and make recommendations on those articles.

10. These questions were examined by the Sixth Committee at its 169th, 190th, and 199th to 208th meetings in October and November 1949. The Sixth Committee made recommendations on the articles in

question and suggested revisions to the Third Committee.

11. The Third Committee considered the recommendations of the Sixth Committee and approved several of the drafting changes proposed by the Sixth Committee. At its 269th meeting, the Third Committee adopted the draft convention as a whole and sent it for approval to the General Assembly.

12. The General Assembly considered the draft convention in its plenary meetings in December 1949. Several representatives proposed amendments to various articles of the convention, on which the Assembly voted. Consequently, on 2 December 1949, the General Assembly adopted the amended version of the Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others by 35 votes to 2, with 15 abstentions.

States in favor of the Convention: Afghanistan, Argentina, Australia, Bolivia, Brazil, Burma, Byelorussian SSR, Canada Chile, China, Cuba, Czechoslovakia, Egypt, Ethiopia, Greece, India, Iran, Iraq, Israel, Lebanon, Liberia, Luxembourg, Netherlands, Norway, Pakistan, Philippines, Poland, Saudi Arabia, Syria, Ukrainian SSR, Uruguay, Venezuela, Yemen, Yugoslavia.

States Against the Convention: France, United Kingdom.

States Abstaining: Belgium, Colombia, Denmark, Dominican Republic, Guatemala, Honduras, Iceland, Mexico, New Zealand, Peru, Sweden, Thailand, Turkey, Union of South Africa, United States.

ARTICLE 1

The Parties to the present Convention agree to punish any person who, to gratify the passions of another:

1. Procures, entices or leads away, for the purposes of prostitution, another person, even with the consent of that person;
2. Exploits the prostitution of another person, even with the consent of that person.

The major area of controversy surrounding the drafting of Article 1 involved whether financial gain should be an element of the offense of procurement. Clauses and phrases relating to gain were incorporated and deleted at various stages of drafting. Arguments regarding the motive of gain took place on philosophical and legal levels. Philosophically, debate centered on

whether the Convention should focus on punishing those who profited from prostitution or protecting persons from being led into a life of prostitution, regardless of the motive. Legally, controversy arose whether the motive of gain would enhance or detract from proof of the offense of procurement. In evaluating the final draft of the convention, it is interesting to note that it resembles the original 1937 draft convention more closely than the other transformations the draft underwent.

The drafters of the 1937 convention intended to fill a gap left open by the previous four conventions. The draft Convention provided for protection of persons of full age and of either sex against procurement for prostitution, even with the person's consent, abroad and at home.⁷ This went beyond the scope of the other four conventions. The International Agreement of 1904 only provided for coordination between States of "all information relative to the procuring of women or girls for immoral purposes."⁸ The International Convention of 1910 bound the Contracting Parties to punish any person who, to gratify the passions of others, hired, abducted or enticed, even with her consent, a woman or girl under twenty years of age or procured a woman of full age through fraud or violence, notwithstanding that the acts which made up the offense were committed in different countries.⁹ The International Convention of 1921 extended protection to minors of either sex and raised the age of majority to twenty-one.¹⁰ Women of full age gained protection against procurement for the purposes of prostitution abroad from the International Convention of 1933.¹¹ Thus, the 1937 draft convention

⁷ League of Nations, Official Journal, September 1937, Special Supplement No, 174, p. 12.

⁸ *International Agreement for the Suppression of White Slave Traffic, Signed at Paris on 18 May 1904, amended by the Protocol signed at Lake Success, New York, 4 May 1949.* United Nations publication, Sales No. 1950.IV.1

⁹ *International Convention for the Suppression of White Slave Traffic, Signed at Paris on 4 May 1910, amended by the Protocol signed at Lake Success, New York, 4 May 1949.* United Nations publication, Sales No. 1950.IV.2

¹⁰ *International Convention for the Suppression of Traffic in Women and Children. Opened for Signature at Geneva from 30 September 1921 to 31 March 1922, amended by the Protocol signed at Lake Success, New York, 12 November 1947.* United Nations publication, Sales No. 1948.IV.4

¹¹ *International Convention for the Suppression of Traffic in Women of Full Age. Signed at Geneva, 11 October 1933, amended by the Protocol signed at Lake Success, New York, 12 November 1947.* United Nations publication, Sales No. 1948.IV.3.

broadened the scope of protection for all persons against procurement for purposes of prostitution.

The issue of gain is prominent in the operative language of Article 1 of the 1937 draft convention. It states that the parties to the convention agree "to provide punishment of ... whoever, in order to gratify the passions of another and *for the purposes of gain*, procures, entices or leads away by whatever means, even with consent, a person of either sex of full age for the purpose of exploiting that person's prostitution."¹² The drafters of the Convention thought it essential that "the motive of gain should constitute an element in the new offence to be defined in the Convention."¹³ The drafters believed that while the incentive for profit remained, the traffickers would continue to exploit persons for purposes of prostitution. They further believed that without the traffickers, prostitution would virtually not exist.¹⁴ This reflects the drafters' view that the prostitutes themselves would not engage in such practices without the aid of traffickers and souteneurs. Therefore, the 1937 draft convention emphasized the motive of gain as a necessary element to the crime of procurement.

At the next stage of drafting, the Secretary-General attempted to eliminate the motive of gain from the text of the convention.¹⁵ The Secretary-General amended the offense described in Article 1 to read "whoever by whatsoever means causes or promotes or conspires to promote or aids or profits by the prostitution of a person of either sex with a third party."¹⁶ According to the Secretary-General, the element of gain was irrelevant because the aim of the Convention was not to punish those who profit from prostitution, but "to protect people from being procured or in any way led in to prostitution."¹⁷ The Secretary-General further supported his argument by stating that the previous conventions had not included the purpose of gain nor had the original draft of the 1937 convention. Therefore, he suggested that the Convention should exclude the purpose of gain from the description of punishable acts.¹⁸ Further, because the term "exploit" inherently

¹² League of Nations Document C.Q.S./A./14, 3 June 1937 (League File No. 11 B. - 28741 - 545)

¹³ *Id.*

¹⁴ League of Nations, *Report of the Special Body of Experts on Traffic in Women and Children* (Geneva, 1927), p. 47

¹⁵ See "Chronology of the Convention for the Suppression of Traffic in Persons and Exploitation of Others," *infra* p. __ for details

¹⁶ *Draft Convention of 1937 for Suppressing the Exploitation of the Prostitution of Others, Memorandum by the Secretary-General, U.N. Doc. E/547, (1947) [hereinafter Draft Convention 2]*

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

involves the aspect of gain, the Secretary-General wished to amend Article 1 to avoid use of that term.¹⁹

The Secretary-General also pointed out that the purpose of gain presented a legal difficulty. In his view, if the motive of gain constituted a necessary element of the offense in question, it would be difficult to punish the offenders for lack of evidence of gainful intent.²⁰ He felt that "the fact that a third party has procured a person for the purpose of prostitution should be sufficient for punishment."²¹ In redrafting the article, the Secretary-General made profiting from the prostitution of others an offense but also emphasized causing, promoting, conspiring to promote or aid the prostitution of another as offenses regardless of the purpose of such acts.

The Secretary-General submitted for comment his amended draft of the Convention to various governments and non-governmental organizations. Among the governments that commented, Denmark, the United Kingdom and the United States found the amended version of Article 1 too vague. Specifically, the governments complained that the phrase "promotion of prostitution" was subject to broad interpretation.²² The governments of the Netherlands and the United States also requested the adoption of the term "willfully" to emphasize the intent to procure as an element of the crime. Brazil favored the elimination of the motive of gain while Denmark and several non-governmental organizations felt it should be retained in order to stress the commercial aspect involved in trafficking in women. As stated by the International Alliance of Women, "It is the middleman, the third party profiteer who represents the core of this social evil against which legal action is possible."²³ The Secretary-General then redrafted Article 1 to reflect the concerns of those who commented.

The revised text read as follows:

The States Parties to this Convention agree to provide for punishment of any person who, willfully, even with the consent of the victim,

(a) procures, entices or leads away, by whatever means, in order to gratify the passions of another, a person of either sex for the purposes of prostitution or any related immoral acts, regardless of where that purpose is to be carried out, or

(b) aids or exploits the prostitution of another person with a third party.²⁴

The Secretary-General added the term "exploits" to recapture the motive of gain in this draft of the article. The Secretary-General then submitted the draft to the Social Commission of the Economic and Social Council for consideration.

The Social Commission also expressed concern regarding the motive of gain as an element to the offense of procurement. The representative of the United Kingdom did not want to entirely omit the purpose of gain from the offenses referred to in Article 1.²⁵ The representative from the Secretariat observed that it was extremely difficult to prove the purpose of gain. However, the Commission felt that it agreed in principle with the inclusion of the motive of gain. Many felt that without such a conditional provision, there would be a large number of cases in which the penalties for trafficking in persons would be too severe for relatively minor offenses. After some discussion, the Commission decided to include the motive of gain when the offenses were committed against adults without aggravating circumstances. To reflect this idea, the Commission redrafted Article 1 to read:

The Parties to this Convention agree to punish any person who, to gratify the passions of another:

1. Procures, entices or leads away, for the purposes of prostitution, another person, even with the consent of that person;
2. Exploits or is an accessory in the prostitution of another person, even with the consent of that person, provided these offences are committed for the purposes of gain.

Any person who commits or is an accessory in the commission of any of the above-mentioned offenses, shall, however, be punished regardless of the motives of gain:

- (a) The person procured, enticed, led away or exploited is less than 21 years old at the time of the offence;
- (b) If the person is procured, enticed, led away or exploited for the purpose of being sent abroad;
- (c) If the person is procured, enticed, led away or exploited by the use of fraud, deceit, threat, violence, or any means of duress.²⁶

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

²² *Draft Convention for the Supression of the Traffic of Persons and the Exploitation of the Prostitution of Others*, U.N. ESCOR, U.N. Doc. E/1072 (1949) at 17.

²³ *Draft Convention 3*, Annex 1, p. 9.

²⁴ *Id.*

²⁵ Report to the Economic and Social Council of the Fourth Session of the Social Commission, Supp. (No.8), U.N. Doc. E/1359 (1949)

²⁶ E.S.C. Res. 243(IX) B, 9 U.N. ESCOR at 43, U.N. Doc. E/1:949 (1949).

The Social Commission's draft of Article 1 includes the factors of minority and duress present in the International Agreement of 1910 and the International Convention of 1921. It creates the offense of procurement for purposes of gain and allows minority, duress, and trafficking abroad as exceptions to the offense. The representative of the USSR objected to this text because he felt it weakened the punishment of procurers and might even allow them to avoid punishment. The Social Commission recommended this draft of the article for approval by the Economic and Social Council over the objections of the representative of the USSR.

The issue of gain was also the main point of contention among members of the Social Committee of ECOSOC. The representatives from Brazil and the USSR wished to omit the reference to the motive of gain because it weakened the provisions of the Convention.²⁷ The representative from France wished to omit the clause because French legislation provided for punishment even when no purpose of gain was involved. The representative from New Zealand (Chairman of the Social Commission) explained that the provisions in the Convention were minimum provisions allowing any government to promulgate more stringent regulations in its own country, provided such regulations did not conflict with the provisions of the Convention.²⁸ This is reflected in the Final Protocol of the present Convention.

Because the Social Commission had examined each article of the Convention so closely, the Committee departed from its normal procedure and chose not to vote on the draft Convention. However, it recommended that an international convention be concluded "on the basis of the proposed draft, taking into account the views expressed at the ninth session of the Economic and Social Council."²⁹ ECOSOC forwarded the draft Convention to the Third Committee of the General Assembly for consideration.

The Third Committee decided to eliminate the motive of gain from Article 1. The Brazilian and Egyptian representatives felt that the inclusion of the purpose of gain made the provision ambiguous because it was not clear if procurement for any other purpose was excluded from the offenses in the provision. Further, the legal difficulty of proving the motive of gain would still exist. The representative from Belgium agreed, stating that "it was true that the motives of gain made the offenses ...

²⁷ 9 U.N. ESCOR (81st mtg.), U.N. DOC. E/AC.7/SR.81 (1949) at 22 [hereinafter Draft Convention 4]

²⁸ *Id.*

²⁹ *Draft Convention 4, supra* at note 29, Res. II (E/1402)

even more reprehensible, but they remained offenses even when not committed for purposes of gain."³⁰ The Indian representative observed that the purpose of the Convention, as reflected by the preamble, was to protect the dignity of worth of the human person. Therefore, there was no need to qualify the provision with the motive of gain.³¹ The representative from the Philippines believed that the motive of gain should remain but that the first factor of the article, the gratification of passion, should be deleted. He felt it was advisable to make a distinction between sexual promiscuity and prostitution. Although such "immoral" promiscuity would not exist in an ideal society, in the existing state of society, it was the factor of gain that made promiscuity punishable.³²

The representatives from Argentina and Mexico also felt that setting the age of majority at 21 would interfere with domestic legislation in their countries. The Argentinean representative pointed out that the elimination of the motive of gain would render unnecessary any distinction between adults and minors and obviate many legal difficulties.³³ The representative from Pakistan proposed an amendment to Article 1 to solve these difficulties. He suggested the deletion of the phrase, "provided these offenses are committed for the purpose of gain" and all text that followed this phrase. The representative reasoned that because "there was general agreement that the offenses mentioned ... should not take place at all, the purposes for which they might so take place became immaterial. The offense was constituted by the action itself and not by the motives underlying that action."³⁴ Thus, by adopting this amendment, the Committee removed the motive of gain and the text of the second paragraph of the article.

The Third Committee referred the Convention to the Sixth Committee for consideration of the legal issues surrounding the Convention. With regard to Article 1, the Sixth Committee recommended the deletion of the words "or is an accessory in" in sub-paragraph 2.³⁵ The Sixth Committee thought this part of the provision was covered by Article 4, dealing with participation. Further, difficulties would arise for many countries to bring accessories into the categories of extraditable

³⁰ U.N. GAOR Third Committee (237th mtg.) at 19, U.N. Doc. A/C.3/SR.237-248 (1949).

³¹ *Id.* at 23.

³² *Id.*

³³ *Id.* at 20

³⁴ *Id.* at 19

³⁵ *Draft Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of Others. Memorandum from the Sixth Committee to the Third Committee on Question referred to the Sixth Committee*, U.N. Doc. A/C.6/L.102 at 9, (1949)

offenders. The Third Committee agreed to this deletion, and the result is the text that currently exists in the Convention.

When the Convention came before the General Assembly for consideration, the United Kingdom introduced an amendment to Article 1 which restored the reference to the purpose of gain.³⁶ The representative from the United Kingdom stressed that the words "traffic" and "exploitation" in the title of the Convention clearly related to activities, which by definition, were carried on for the purposes of gain.³⁷ He explained that by deleting the reference to the motive of gain, the Third Committee widened the scope of the draft Convention without giving proper consideration to the anomalies that would arise as a result of such action. Because the definition of procuring was weakened, the representative from the United Kingdom reasoned, one prostitute introducing another prostitute to a third party would be guilty of the criminal offense of procurement.³⁸ As mentioned in earlier discussions, the purpose of the Convention was to punish those who profited by prostitution, not the prostitutes themselves. This amendment was of such importance to the United Kingdom that without its adoption, the United Kingdom would be unable to accept the Convention. The amendment proposed by the United Kingdom was rejected. Therefore, the United Kingdom voted against adoption of the draft Convention.

The drafting of Article 1 was a long and arduous process. The final wording reflects the view that procurement, for any purpose, is a punishable offense. By deleting the motive of gain, it appears that the main purpose of the article is to protect the "victims" of prostitution rather than punish those who participate in the commercial aspects of prostitution.

ARTICLE 2

The Parties to the present Convention further agree to punish any person who:

- 1. Keeps or manages, or knowingly finances or taking part in the financing of a brothel;**
- 2. Knowingly let or rents a building or other place or any part thereof for the purpose of the prostitution of others.**

³⁶ *Draft Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and Exploitation of the Prostitution of Others: United Kingdom Amendments to annex of resolution proposed by the Third Committee (A/1164), U.N. Doc. A/1175 at 1, (1949)*

³⁷ U.N. GAOR (263rd-264th plenary mtg.)(1949)

³⁸ *Id.*

Article 2 reflects the abolitionist spirit of the time. As stated in the background information, there was a strong sentiment and evidence that licensed houses of prostitution greatly promoted international traffic in women for purposes of prostitution. (The governmental registration of prostitutes is addressed in Article 6.) Therefore, drafters of Article 2 sought to punish those who profited from the establishment of such houses. Although Article 2 went through a few drafting changes, the intent to abolish licensed houses remained unchanged.

The League of Nations Special Body of Experts Report of 1927 states "[t]he keeper of a brothel or similar establishment, notwithstanding the regrettable tolerance with which he is viewed by the public authorities, is just as much a procurer as the trafficker who sells him the pitiable merchandise which he has brought from foreign lands, or as the local souteneur who hands over the woman he has violated or seduced to be exploited for their common benefit..."³⁹ This belief led to the promulgation of Article 2 of the 1937 draft convention. The draft convention sought to punish "(a) whoever keeps or manages a brothel; (b) whoever, for the purposes of gain exercises control or influence over the person of either sex in such a way as to compel or aid that person's prostitution with another, or, (c) whoever, in any other way exploits the prostitution of another person of either sex."⁴⁰ Although subparagraphs b and c are incorporated into Article 1 of the present Convention, later drafts of Article 2, expand and develop the punishment of those who profit from places of prostitution.

In his attempt to modify the 1937 draft convention, the Secretary-General broadened the scope of Article 2 to those who financed a house or place of prostitution. He also suggested that the parties to the convention should "agree to declare all houses or places of prostitution to be public nuisances and to provide for the punishment of any person who keeps or manages a building or place or part thereof for the purpose of prostitution or being owner thereof knowingly rents the said building or place or part thereof for that purpose."⁴¹ According to the Secretary-General, governments should declare places of prostitution "public nuisances" so that any person by calling the attention of the appropriate authorities to the fact that such a place exists in his neighborhood could initiate action under possible existing legislation with respect to places which are public nuisances."⁴² Under this draft

³⁹ League of Nations, *Report of the Special Body of Experts in Women and Children* (Geneva, 1927), part 1, p. 14.

⁴⁰ The 1937 Draft Convention, *supra*, at note 13.

⁴¹ *Draft Convention 2*, *supra*, note 18.

⁴² *Id.* at 10.

of Article 2, the mere existence of a building in which prostitution took place was a violation of the convention.

The Secretary-General's revision of Article 2 met with substantial criticism. Several non-governmental organizations and the government of Denmark indicated that under the article, governments could punish a person who, without his knowledge, rents a room to a woman who is a prostitute. The United Kingdom and the United States suggested the insertion of the verb "knowingly" would provide for prerequisite intent necessary for the offense.⁴³

Another criticism levied by Denmark and various non-governmental agencies was that the article could apply to the single prostitute who rents a room in which to carry out her profession because she could be said to "keep" part of a building for purposes of prostitution. Therefore, the International Abolitionist Federation suggested the use of the phrase "for the purpose of the prostitution of another person" as in Article 1. The governments of New Zealand and the United Kingdom thought that declaring places of prostitution as "public nuisances" was unnecessary because "the effective sanction in such cases is the prosecution of the person responsible for keeping or managing the brothel."⁴⁴

The revision by the Social Commission incorporated these concerns, resulting in a text similar to that in the final draft. Article 2 underwent a few minor changes in subsequent drafts of the convention but no substantive change occurred. Thus, Article 2 is a codification of the abolitionist sentiment that governments should eradicate licensed houses and punish those who profit from such houses.

ARTICLE 6

Each Party to the present Convention agrees to take all necessary measures to repeal or abolish any existing law, regulation or administrative provision by virtue of which persons who engage in or are suspected of engaging in prostitution are subject either to special registration or to the possession of a special document or to any exceptional requirements for supervision or notification.

Article 6 embodies the abolitionist spirit underlying the Convention. It, combined with Article 2, completely outlaws any form of legal prostitution. Article 6 was especially controversial because several of the countries involved still used some form of registration of prostitutes. These countries defended such practices as necessary to the maintenance of public order and

⁴³ *Draft Convention 3, supra, note 24, at 18.*

⁴⁴ *Id.* at Annex 1, p. 9.

prevention of venereal disease. Most countries, however, felt that any degree of supervision or registration of prostitutes amounted to tacit acquiescence to the trade and further promoted prostitution. These opposing viewpoints led to conflicts over the provisions in Article 6 and the methods of implementing the provisions.

Although abolition of prostitution was its aim, the provisions of Article 6 were not present in the draft convention of 1937. As mentioned in the background information, many countries still had some manner of registering prostitutes at the time of the drafting of the 1937 convention. Therefore, the drafters included no specific provision outlawing all forms of registration because they feared that many countries would refuse to ratify the convention.

The initial version of Article 6 appeared in the Secretary-General's first revision of the draft convention. It simply stated, "The high Contracting Parties in whose countries that police is authorized to register and issue licenses to prostitutes agree to take the necessary steps to abolish this practice."⁴⁵ The Secretary-General recognized that registration of prostitutes, for any reason, equaled tolerance of prostitution. In support of this article, he pointed out the Advisory Committee on the Traffic in Women and Children Report of 1924 which concluded that "commercialized vice, leading to international traffic, receives strong stimulus where prostitution is either ignored or where the control takes the form of official recognition by registration."⁴⁶ Therefore, the Secretary-General strongly suggested that this article was necessary to meet the abolitionist purpose of the Convention.

The response from governments and non-governmental organizations on the Secretary-General's addition of Article 6 was favorable. The government of New Zealand was strongly in favor of the provision and the International Abolitionist Federation, the International Alliance of Women, and the International Bureau for the Suppression of Traffic in Women and Children also supported the article.⁴⁷ The International Abolitionist Federation suggested that some changes to the text were necessary in order to make it more comprehensive. The suggested text closely resembles that in the final draft.

The Federation gave the following reasons for amending the text:

- (a) the word "police" is too limited since in many countries it is not the police that issue the order for registration;

⁴⁵ *Draft Convention 2, supra, note 18, at 17.*

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ *Draft Convention 3, supra, note 24 at 20.*

- (b) the term "licence" is inaccurate. The prostitute's card or certificate is merely intended to prove she has undergone medical examination or that she is inscribed on the register;
- (c) where registration of women has been suppressed, the police have frequently tended to re-establish a practically equivalent system by indirect means. Therefore, not only legal, but customary regulatory provision should be repealed;
- (d) registration has frequently been applied not only to professional prostitutes but also to woman wrongly suspected of prostituting themselves.⁴⁸

The Secretary-General agreed with the amended text, incorporating these comments, and included it in the draft convention sent to the Social Commission for review.

Conflicts arose during the Social Commission consideration of Article 6. The representative from France wanted to amend the text of the article so that governments would not have to abolish mandatory health examinations of prostitutes.⁴⁹ France viewed the amendment as crucial to Article 6 and indicated that without the amendment, France would not ratify the Convention. The French representative explained that although France abolished all licensed houses and police registration of prostitutes, it still thought it necessary to take measures to protect the general public and the prostitutes themselves from the dangers of venereal disease. Therefore, the French government created the Health and Social Register of Prostitution which fell under the purview of the Ministry of Health. Its purpose was to prevent prostitutes from evading treatment of venereal disease. The French representative stressed that the registry was medico-social in nature and was designed not as an attack against prostitutes but as a measure in their interests.⁵⁰ Because of this system, France viewed the amendment as necessary for the maintenance of its own domestic legislation. Peru lent its support to the French amendment because it also had legislation which required medical examinations of prostitutes.

The Canadian representative expressed strong disagreement with the amendment proposed by France. He reminded the Commission that its task was to make progress in the arena of abolition of prostitution, not merely to codify the laws currently in existence. He also noted that although venereal disease was a serious problem, the struggle against venereal disease was a

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ U.N. ESCOR, U.N. Doc. E/CN.5/SR.75 (1949) at 5.

⁵⁰ *Id.*

basic responsibility of the health authorities, whether the person concerned was a prostitute or not.⁵¹ The personal danger was the same, whether the person had contracted the disease innocently or through prostitution. Further, medical licensing was "a two-edged sword."⁵² The prostitute frequently used her medical certificate as proof to her clients that she was free from disease even though she may have contracted a venereal disease directly after receiving the certificate.⁵³ Therefore, medical certificates might actually enhance the spread of venereal infection rather than prevent it. The United Kingdom agreed with Canada and could not support the proposed French amendment to Article 6. The French amendment was not adopted.

The controversy over the issuing of medical certificates to prostitutes continued when the Convention reached the Social Committee of ECOSOC. The French representative again objected to the text of Article 6 and asked that the Committee amend it.⁵⁴ He expressed that although France would willingly combat the traffic in persons and exploitation of prostitution, the French government did not consider legislation against such practices sufficient to eliminate the problem. Physical treatment and moral rehabilitation of prostitutes was also necessary. Toward this end, a system of socio-medical records was necessary.⁵⁵

The Turkish representative also objected to Article 6. He stated that Turkey supported the idea expressed in the article, but suggested that the provisions of the article were unrealistic. Turkey had abolished prostitution in all forms only to observe a sharp rise in the incidence of venereal disease. Therefore, Turkey was obliged to re-establish medical supervision and registration of prostitutes. The adoption of Article 6, which would take effect immediately, would not solve the problem. He therefore suggested that the article should provide for a reasonable period of transition before taking effect.⁵⁶

The United States, United Kingdom and New Zealand opposed any change to Article 6. The representative from New Zealand pointed out the long history leading up to the abolition of prostitution and stated that the adoption of Article 6 would represent true progress in social legislation.⁵⁷ The Social Committee remained divided on this issue as the Convention was passed on to the Third Committee of the General

⁵¹ *Id.* at 5.

⁵² *Id.*

⁵³ *Id.* at 6.

⁵⁴ *Draft Convention 4, supra*, note 29, at 22.

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ *Id.*

⁵⁷ 9 U.N. ESCOR, U.N. Doc. E/AC.7/SR.82 (1949) at 2.

Assembly.

The French system of medical supervision was at the center of the debates in the Third Committee. The French delegate maintained the position that medical certificates were necessary to the prevention of venereal disease. He pointed out that the French system of supervising prostitutes was strictly confidential and conducted through the Ministry of Health which relayed no information to the police. In fact, failure to retain confidentiality of the medical information was a criminal offense. The representative from Belgium believed that issuing medical certificates ran counter to the objectives of the Convention. At every stage throughout the history of the Convention, there was evidence that registration of prostitutes encouraged the development of traffic in persons. Further, the system of supervision, far from aiding in the rehabilitation of prostitutes, stigmatized those women to whom it applied. Therefore, Article 6 should not allow any system of registering prostitutes.

The Israeli representative fully agreed with the French position. He stated that Article 6 had the widest moral scope of the whole Convention because it sought to abolish State-recognized prostitution. The system of registering prostitutes ran counter to this goal. Although the French purported to protect society against women who spread venereal disease, the true goal should be "to protect women against the evils of the society which exploited them." Venereal disease was properly fought through preventive hygiene and education, not by "establishing a quasi-legal category of fallen women." Therefore, Israel would not support any exception to the abolition of registration of prostitutes.

Ultimately, the Third Committee adopted Article 6 without a provision for medical supervision. The countries in favor of such a provision were France, Lebanon, Turkey, Mexico, Greece, Ecuador, and El Salvador. Against such a provision were New Zealand, Israel, Belgium, Canada, Pakistan, India, the United States, United Soviet Socialist Republic, Liberia, Chile, the United Kingdom, Haiti, Egypt, Poland, Argentina, Australia, and Denmark. The Third Committee passed the draft Convention to the General Assembly for adoption.

In the plenary meetings of the General Assembly, the French representative clearly stated that unless some provision was made under which her country could continue the medical supervision of prostitutes, France would not be able to ratify the Convention. Article 6, as it stood, would overrule existing French law. Because the General Assembly did not amend the Convention to allow for any system of supervision of prostitutes, France voted against acceptance of the draft Convention.

Article 6 represents the broadest reach of the abolitionist ideal underlying the Convention. By

ratifying the Convention, States agree to refrain from regulating prostitution on any level. The rejection of the French suggestion to allow medical supervision of prostitutes for the prevention of venereal disease indicated that the States which ratified the Convention believed that any governmental recognition of prostitution was tantamount to accepting and encouraging it.

ARTICLE 16

The Parties to the present Convention agree to take or to encourage, through their public and private educational, health, social, economic and other related services, measures for the prevention of prostitution and for the rehabilitation and social adjustment of the victims of prostitution and of the offenses referred to in the present Convention.

Article 16 codified the desire of several States to provide for the rehabilitation of prostitutes. Although the majority of the States endorsed the sentiment underlying the article, many thought that this convention, whose main operative articles concerned the punishment of those who profited from prostitution, was not the appropriate place to implement the rehabilitation of prostitutes. Others strongly believed that although the Convention was aimed at punishment, the motive behind the Convention was the protection of the dignity and worth of all persons. Therefore, some believed that an article relating to the rehabilitation of the victims of prostitution was essential.

Article 16 was first introduced in the Secretary-General's revision of the 1937 convention.⁵⁸ The Secretary-General emphasized the establishment of social services for the rehabilitation of prostitutes. He also included provision for the exchange of information regarding effective methods of rehabilitation among the States' Parties to the Convention.⁵⁹ The Secretary-General envisioned social services comprising "extra-moral measures" and institutional treatment.⁶⁰

The "extra-moral measures" suggested by the Secretary-General entailed a change of environment for persons forced into prostitution by undesirable family circumstances. He believed that by placing the person in a normal living environment, rehabilitation would occur. Additionally, vocational training and aid in securing employment would help these persons readjust to "normal" life. Guidance, combined with social advice, was suggested as a preventative measure or as a form of probation or after care.⁶¹

⁵⁸ *Draft Convention 2*, supra, note 18, at 20.

⁵⁹ *Id.*

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ *Id.* at 20, 21.

Institutional treatment would take place in special places specifically designed for the rehabilitation of prostitutes. According to the Secretary-General, "These institutions should be operated in accordance with medico-educational principles and dispose of facilities for medical care of venereal diseases; psychiatric treatment; vocational guidance and training."⁶² These services would come into play when the person was taken into custody, when a sentence was deferred or in connection with serving a prison sentence. In order for these rehabilitative measures to work, the police would have to cooperate closely with social services.⁶³

The governments that commented on the Secretary-General's revised Convention were divided in their opinions of the provisions of Article 16. The United States government strongly favored the establishment of specialized services for the rehabilitation of prostitutes but believed that they should be included in the general social services framework of the country. This would prevent the segregation of prostitutes. Bolivia and Brazil expressed no dissatisfaction with the inclusion of the article in the Convention. The Netherlands stated that such services already existed in the form of private organizations. The Union of South Africa stated that its social welfare services already dealt with this problem. The Canadian government, while agreeing with the principle, felt that inclusion of Article 16 was premature.

Of the non-governmental organizations that responded, several disfavored the inclusion of the article because it focused too much attention on prostitutes and would lead to their segregation. Although they agreed that social services could help in the campaign against prostitution, they believed that the Convention should place more emphasis on the men's responsibility for prostitution. Thus, the introduction of Article 16 met with mixed reviews. Although most countries and organizations were in agreement with it in principle, many had concerns over its place in an international convention and how specialized services described would function.

The next draft of Article 16 included a provision for the "free, voluntary and confidential treatment of venereal disease."⁶⁴ This addition to the article was adamantly opposed by many non-governmental organizations. Reasons for the opposition included the fact that venereal disease was not a cause of prostitution and treatment of it in any way would not prevent prostitution. Therefore, reference to such treatment was misplaced in a convention aimed at the prevention of

exploitation of prostitution and traffic in persons.⁶⁵ The Secretary-General expressed the opinion that the Convention was to deal with the social aspect of prostitution. Therefore, the provision for medical care and social rehabilitation go hand-in-hand and the Convention should incorporate both.

During the consideration of the draft by the Social Commission, the representative from France expressed the view that the object of the Convention was to put an end to the traffic in and exploitation of prostitution. Therefore, the substance of Article 16 fell outside the scope of the Convention. Furthermore, the services described were primarily the business of the specialized agencies. The representative from South Africa acknowledged that most of the non-governmental agencies had requested deletion of Article 16. He was, however, of the belief that the article was essential to the Convention and without it the Convention would be incomplete.

The Canadian representative suggested that the reference to treatment of venereal disease should be deleted because it fell outside the scope of the draft Convention. The representative from the United States proposed an amendment to Article 16 that eliminated the specific reference to the treatment of venereal diseases and enumerated the types of services that countries should use to aid in the rehabilitation of prostitutes (educational, health, economic and other related services).⁶⁶ The U.S. amendment met with general approval and the Social Commission adopted it.

At the Social Committee meetings of the Economic and Social Council, the amended version of the article met with little resistance. Although the representative from China expressed that he felt that both Article 6 and 16 were extraneous to the purposes of the Convention, he felt that their humanitarian goals warranted inclusion. Discussion focused on specific terms in the article. The representatives of Belgium, New Zealand and China thought that "victims of traffic in persons" should be substituted for the term "prostitute" because it was less stigmatizing.⁶⁷ There was also a suggestion by the French representative that the text should change from "rehabilitation" to "the rehabilitation and re-education of prostitutes in normal social life."⁶⁸ The representative of the United Kingdom strongly supported the article, while the United States called the article the "keystone" of the Convention.⁶⁹ Although some countries still felt that inclusion of Article 16 was

⁶⁵ U.N. ESCOR, U.N. Doc. E/CN.5/115 (1949) AT 25.

⁶⁶ U.N. ESCOR, U.N. Doc. E/CN.5/SR 72 (1949) at 6.

⁶⁷ *Id.*

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ *Id.*

⁶² *Id.*

⁶³ *Id.*

⁶⁴ *Draft Convention 3, supra, note 24, at 11.*

unnecessary, no member of the Economic and Social Council actively lobbied for its rejection.

When the General Assembly discussed the Convention, no one raised an objection to the inclusion of Article 16. It appears that because its text was so general, and its humanitarian goals so broad, most countries felt that no harm could come from its inclusion in the Convention.

CONCLUSION

The 1949 Convention for the Suppression of Trafficking in Persons and Exploitation of the Prostitution of Others was a major step toward changing societal beliefs and images of prostitution. It was the first international document to advocate the abolition of all forms of regulated prostitution. It also went a step further, encouraging programs for the rehabilitation of prostitutes. The Convention reveals the dominant view of prostitution at the time — to punish only those who exploited prostitutes. Perhaps through examining how this view influenced the drafters of the Convention, those who draft the next convention will discover how to incorporate a more enlightened view of prostitution into a new document.

APPENDIX II

The Madrid Report: International Meeting of Experts on the Social and Cultural Causes of Prostitution and the Sexual Exploitation of Women (UNESCO, 1986)

I. INTRODUCTION AND PRESENTATION OF THE SECRETARIAT GUIDELINES

A. Opening meeting – Election of the Bureau

In the context of the implementation of the programme of activities of the Division of Human Rights and Peace concerning the elimination of all forms of discrimination based on sex, an international meeting of experts was held on the social and cultural causes of prostitution and strategies for the struggle against procuring and sexual exploitation of women (Madrid, Spain, 18-21 March 1986).

Thirteen participants from different parts of the world, who had been selected for their competence in the field, were invited by the Director-General of UNESCO to attend in a personal capacity and engaged in a four-day discussion, culminating in conclusions and recommendations. International and national observers were present at the discussions (see list of participants).

The meeting was organized in co-operation with the Women's Institute, a Spanish national institution attached to the Ministry of Culture and responsible for all matters relating to the situation of women. The first working session was opened by Mrs. Carlota Bustelo, Director of the Institute, and by Mrs. Wassyla Tamzali, representative of the Director-General.

The participants then nominated the members of the Bureau and elected:

Mrs. María Gracia Pérez
Women's Institute, Madrid, President

Ms. Kathleen Barry (USA)
Mrs. Heleith Saffioti (Brazil)
Mr. Jean Fernand-Laurent (France), Co-rapporteurs

B. Terms of reference

UNESCO

The second Medium-Term Plan (1984-1989), which was adopted by the General Conference at its fourth extraordinary session in Paris in December 1983, states under Programme XIII.4, "Elimination of discrimination based on sex", that a subprogramme entitled "Studies and research on the fundamental rights of women and the elimination of discrimination based on sex" will

analyze the situations of extreme discrimination which some women experience and which arise from social practices, from states of crisis or from armed conflict "in order to inform public opinion on the condition of such women and to determine whether specific preventative and protective measures should be recommended over and above those for which provision has already been made". Furthermore, "special attention will be given to the ill-treatment of women and sexual violence against them, to procuring, to assaults on the health and the dignity of women, and all the practices which make women the objects of exploitation".

In the context of the plan adopted at the conference in Paris, the Secretariat of UNESCO drew up a programme of action, research and discussion which was implemented in 1984 and in accordance with which the experts were invited by the Director-General of UNESCO in a personal capacity.

In its Programme and Budget for 1983-1984, the Secretariat suggested carrying out "studies of the social, economic and cultural causes of assaults on the dignity of women, chiefly through forced prostitution and procuring and all forms of sexual violence" in various socio-cultural contexts. These studies were to serve as a basis for the discussions of an international group of experts which met in Madrid "in order to investigate the causes of these phenomena and the institutional and informal mechanisms which sustain them and to propose a programme of preventive and educational action and information in this field".

In preparation for these discussions, the Secretariat of UNESCO (Division of Human Rights and Peace) had four bibliographies compiled in 1984, which took stock of research in the social and human sciences. This was important as the Madrid meeting was part of a wider undertaking, namely the development and promotion of the social and human sciences for a better understanding of the world's problems and in order to strengthen the action being taken. These annotated bibliographies are as follows:

Social and cultural causes of prostitution in the United States and the United Kingdom by Kathleen Barry (United States)
Prostitution in East and South-East Asia by Sr Mary Soledad Perpiñan (Philippines)
Bibliographie des études, recherches, écrits et témoignages sur la prostitution, le proxénétisme et la

violence sexuelle en Europe by Jeanne Peiffer (Luxembourg)

In addition, the following working documents were provided by a number of experts:

- Rural migration and prostitution* by Rodo Gaidzanwa (Zimbabwe)
- Violence sexuelle et prostitution au Brésil* by Heleleth Saffioti (Brazil)
- Idées recues sur la prostitution* by Fatima Hal (Morocco)
- Prostitution in Egypt* by Nawal El Saadawi (Egypt)
- Exploitation sexuelle et pornographie* by Jean Fernand-Laurent (France)
- Une étude comparée des systèmes juridiques* by Denise Pouillon (France)
- La prostitution: peut-elle être considérée comme un métier* by Michaela Di Giorgio (Italy)

The United Nations system

In 1959, a report entitled "Study on Traffic in Persons and Prostitution" was drawn up by the Department of Social and Economic Affairs at ECOSOC's request.

In 1972, the Economic and Social Council asked the International Criminal Police Organization (INTERPOL) to co-operate with the United Nations in its efforts to eliminate all practices resembling slavery.

In 1974, the Economic and Social Council established a working group which has met every year since then. In August 1981, it drew up recommendations in which it asked the Commission on Human Rights to call on the Member States of the United Nations to ratify the 1949 Convention and to intensify research into the economic, social psychological and sexual causes of prostitution and procuring.

In 1981, by resolution 1981/40, the Economic and Social Council expanded the working group to include all the organizations of the United Nations system and also asked governments to supply the information required to prepare its terms of reference. Its decision emphasized the scale of the problem and its complexity.

Concurrently, the World Conference of the International Women's Year, Mexico City, 1975, asked governments to take measures to prevent the forced prostitution of women and girls, and the second World Conference in Copenhagen in 1980 asked the Secretary-General to provide a report on "prostitution throughout the world, its causes and the social and economic conditions which encourage it".

At its 29th session in Vienna, the Commission on the Status of Women examined the report and submitted to the Economic and Social Council a draft resolution appointing a special rapporteur.

The special rapporteur, Mr. Jean Fernand-Laurent, drew up a report which was submitted to the Economic and Social Council at its 1983 session. The report takes

stock both of the problems connected with the traffic in women and of the activities undertaken internationally and, in particular, provides a grim account of the ever-increasing extent of the phenomenon and the constantly worsening situation of women. Following the presentation of the report, the Economic and Social Council adopted resolution 1983/30, which proposed a policy for adoption by Member States and a programme of action in this sphere for implementation by the agencies of the United Nations system.

The conceptual framework

In her address to the Mexico City Conference in 1975, the Director-General's representative described the problem of the traffic in women as scandalous, and informed the Conference that the Director-General of UNESCO had drawn the attention of the Secretary-General of the United Nations, the Director-General of FAO and that of ILO to what he called "the most painful aspect of sexism".

It was with reference to Article 5 of the Universal Declaration of Human Rights that UNESCO brought to international attention the situation of these women who were locked up, sometimes for life, in brothels, and who were detained, hidden and subject to torture and ill-treatment of the worst kind. Detention, in the strongest sense of the word, and torture and cruel and degrading treatment were indeed what was inflicted day after day on these women. We have here all the elements that go to make up a violation of human rights, such as they are recognized and guaranteed by the international community.

The traffic in women and prostitution have been, and still are to a very large extent, taboo subjects. This disturbing theme casts a grim shadow over the societies affected by it, thus emphasizing more than anything else the status of women in our societies. It is surely significant in this respect that the media recently seized on the problem to condemn, as a matter of urgency, the prostitution of children and boys, in sharp contrast to the silence that has surrounded the prostitution of women, which is considered to be normal and inevitable.

This silence has frequently been justified by studies and explanations that reduce prostitution to an individual behavioural characteristic. For some years, and concurrently with the evolution of ideas that has accompanied the feminist movements, our thinking on the subject has widened. We know today that the prostitution of women is a fact of society. It is a highly complex subject that has to do with the history of law, with sociology and obviously with economics, and also with psychology. Although the prostitution of women is a fact of society, it does not follow that it should be oversimplified and reduced to an economic phenomenon. Not all poor women engage in

prostitution. Nor is it a phenomenon that could be described as "sexist" because not all women are prostitutes.

What then is prostitution? How is it that out of two women leading similar and comparable lives, one might "opt" for prostitution? Feminist assessments have been of fundamental importance in this respect because they have presented the violence to which women are subjected, our urban, mercantile and predominantly male society (sometimes shortened to patriarchal society), as a *continuum* that ranges from ordinary sexist psychological violence to incest, rape and prostitution.

These observations obviously concern areas or situations in which women are in a position to "choose" the type of life they wish to lead, to quote the somewhat scandalous expression that was used. In the case of other women, other parts of the world, and other situations, the phenomenon is much easier to understand. It is also strikingly cruel because it all starts with little girls being sold, locked up, tortured and made to disappear and travel... somewhere. Whether they end up in an asylum or dead, we shall never know.

This is the problem as we perceive it. As far as action is concerned, we have mentioned in the preceding section the steps taken by the United Nations. We must now stress the activities of non-governmental organizations, which are remarkable on all counts, bearing in mind the resources available, the evil to be remedied and the results thus far achieved. It also would be fair to say that their most important achievement is to have made governmental and intergovernmental circles aware of the problem instead of it merely giving them a guilty conscience. However, the adoption of regulations and recommendations must go further than the desire to have a clear conscience. They must lead to resolute action.

The discussions were based on the following three themes:

Theme I: Analysis of the social and cultural aspects of sexual violence towards women and exploitation of the prostitution of others.

Theme II: The prostitution and sexual exploitation of women and their implications for the dignity of women.

Theme III: Study of certain socio-economic phenomena which contribute to the prostitution of women and procuring, and strategies and tactics adopted by movements and non-governmental organizations.

II. THEMATIC PRESENTATIONS OF THE DISCUSSIONS

CONTRIBUTION TO DEVELOPING A NEW APPROACH TO THE STUDY OF PROSTITUTION AS AN EXTREME FORM OF SEXISM

1. Prostitution is the result of the subordination of women in all societies and of the balance of power between the sexes. It is the most extreme case. The phenomenon of prostitution can only be understood by examining the interrelationship between the concept of patriarchy and that of social stratification (social classes). In addition, its expansion can only be accounted for by a further factor, the concept of racism, which goes a long way towards explaining why women from certain parts of the world are put to use in other regions. This traffic mainly flows from the underdeveloped world towards the developed nations, or from underprivileged ethnic or social groups towards other, better-off groups in the same part of the world or even in the same country.
2. The concept of poverty used to study the mechanisms of prostitution is generally restricted to its material aspects, which are the consequence of class differences and the sexual division of labour, and must be widened by taking into account the balance of power in which all women are caught. It places them in an extremely vulnerable situation by making them a high-risk population lacking the mechanisms with which to assert their identity and autonomy, and to face up to situations of material, psychological and physical violence. This vulnerability is often the result of a lack of affection or of physical or sexual (incest) violence experienced in early childhood. Prostitution is a specific type of violence with respect to women and is characterized by a *continuum* ranging from a "normal situation" to the limits of what is tolerable (sexual harassment at work, battered wives, etc.), and to intolerable acts (incest, rape, prostitution).
3. There are three principles underlying the organization of societies (sex, class and race) and patriarchy is the oldest principle on which the organization of social relations is based. It cuts across the different types of social stratifications that have been studied and is the main principle governing the organization of the prostitution of women.
4. The distribution of tasks and functions in accordance with gender means that prostitution is often the only solution enabling women to solve the serious problem of survival, and sometimes that of integration in the consumer market. The sexist structuring of the labour market, the emergence of the mass of female workers as a secondary labour force fluctuating in accordance with national and supranational requirements (for example, multinationals), the limited range of opportunities with regard to jobs or professions, insufficient openings as regards training, and the lack of social security programmes in very many countries, place women and girls in situations of pre-prostitution.

5. Furthermore, the patriarchal system which is based on a double moral standard, facilitates the development of prostitution and strengthens its economic causes. The double moral standard considers:
- (a) that the legitimate family is the basic unit for perpetuating the species, within which the woman is mainly considered as having a reproductive function and from which any sexuality that does not contribute to furthering this objective is excluded;
 - (b) that prostitution is a relief from sexual morality, such that those responsible for that morality (men and women) "set up facilities" for the exercise of a form of male sexuality without social responsibility.
- It should be further noted that, in both cases, women are considered to be objects or instruments (instruments of reproduction and objects of pleasure) and are always in a passive position. This passivity makes it possible for violence to be exercised against women, because, as we know, in order for violence to be possible, those who inflict it have first to consider the object of violence as a thing — in this case the female body.
6. This power wielded by one sex over the other is derived from sexual differentiation and the male and female stereotypes attached to it. It strengthens and justifies this differentiation. When we call the manifestations of these sexual relationships "sexuality", we avoid embarking on a cultural and structural analysis of sexuality by adopting a homogenizing approach that contains references to an inherent sexuality, although our reasoning is, in fact, based on a balance of power determined by the relationships between the sexes.
7. In this balance of power, or relationship between the sexes, it will be seen that the reification of the female body is paradoxically strengthened by the attribution of a certain kind of "know-how". On the basis of this contradiction — reification and thus a passive object and know-how and therefore an active force — a paradoxical, neo-feminist approach has developed, based on the reappropriation of the female body by women for use as an instrument, a form of know-how that can only be used by women, and a reappropriation of the power to work in such a way as to make prostitution an open profession. This would be equivalent to seeing the problem as that of the exploitation of one class (the prostitutes) by another (the procurers), and the objective would then be to free this class through the reappropriation of the power to work by the male and female workers.
8. The systematic and incredible industrialization of "sexuality" by the prostitution of women shows the extent to which these manifestations of sexuality are based on a manipulable balance of power which reifies men and women for the benefit of the economic and ideological interests of the dominant classes. It is this manipulation of "sexuality" which emerges very clearly in sex tourism, an activity which is developing on a massive scale in certain countries and which offers the worker or the executive a trip lasting three days and four nights with a prostitute in his hotel bedroom. Another example is that of the military brothels which constitute the oldest form of sexual manipulation on a massive scale. A further category consists of groups of male workers, such as migrant workers separated from their families and sent to work in cities, mines or similar isolated operations.
9. This reification of the female body, to which the morality of male power has assigned a reproductive function within the family, and, outside the family, the task of pandering to a male sexuality that has been discharged of all responsibility — together with the violence directed against children and girls, which in some cases is extremely specific (incest, rape) and in others is attenuated and widely accepted as "normal" — leads to a situation where some women lose all consciousness of their bodily integrity. This loss of awareness is one of the causes of what is known as "the choice", which causes two women who are in the same economic, social and emotional situations to go different ways.
10. The prostitution of women derives considerable encouragement from the development policies applied in certain countries. The result is that prostitution is brought about more or less deliberately and even is institutionalized. The social price to be paid for the disruption of traditional structures by uncontrolled development often includes the prostitution of women. For instance, certain industrialization programmes in countries where the land is mainly used for farming and grazing cause the countryside, in which women play an important part, to become impoverished and lead to population shifts. These shifts are accompanied by the breaking of old bonds and family connections, thus creating the appropriate conditions for prostitution.
11. In certain parts of the world, however, prostitution is not a consequence of the national income but a "planned" and "institutionalized" part of it. In certain countries in South-East Asia and Europe, the existence of mass prostitution and the structure of the market, which makes use of the media, airlines, hotel chains, international communications, and the banks, mean that it could neither exist nor develop without the tacit or implicit agreement of the institutions. This is a specific type of mass prostitution that develops in certain States which

the participants called "promotional States". Such categorization is of fundamental importance because it allows for the positive assessment of activities carried out in certain countries, which have succeeded in eliminating mass prostitution, even though it recurs in certain forms.

THE ROLE OF THE INSTITUTIONS: REGULATIONS — ABOLITION — NEO-REGULATION AND PROMOTION OF PROSTITUTION

12. The introduction of regulations concerning prostitution in European countries, and particularly in England, triggered a trend in public opinion which led to the adoption in 1949, by the United Nations, of the Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others. This Convention was, to a large extent, inspired by the so-called "abolitionist" movements whose initial aim was not to prohibit prostitution but to abolish the regulations to which it was subject.
13. Mention has already been made of the *continuum* of sexist violence, which in extreme cases leads to incest, rape and prostitution. What distinguishes prostitution from other forms of sexist violence is its commercial aspect. The commercialization of the body is a common cause of prostitution among women, men and children. It could be said to constitute the ultimate stage of the commercialization of society as a whole. It is also a *continuum* which starts with advertising, includes shows (nude dancers, strip-tease, peep-shows, life-shows), the marriage market and pornography, and ends with prostitution. It supports an extremely lucrative international market, organized by the criminal underworld of procurers in which, as we have seen, tourist agencies and some of the media participate.
14. The regulations governing prostitution (medical, check-ups, cards and brothels) were historically one of the main causes of the prostitution of women, and still are, because they do not allow women to abandon this activity and return to their social group. Because of the regulations, they come to form a separate category of women, living on the fringes of society, who are vulnerable and "marked for life".
15. The group of experts emphatically rejected the argument that medical check-ups protect the health of prostitutes and that brothels enable them to exercise their activity. These two measures make the whole process safer and more convenient for the client, who is not subject to any checks whatsoever. Brothels increase the profitability of the operation,
16. The position adopted by the United Nations, as it emerges from the 1949 Convention, is one that should be encouraged. To date, 53 Member States have ratified it. However, although it was acknowledged that it took into consideration the will to combat the exploitation of the prostitution of women, the participants were of the view that it did not go far enough.
17. In the nineteenth century, a distinction was made between forced and voluntary prostitution. It was consolidated in the 1949 Convention and in the laws of some of the countries which ratified it. This distinction is derived from the patriarchal bourgeois ideology which invoked the freedom of the individual and thus refused to prohibit prostitution. This distinction was on the grounds that it was a matter of choice. This was the starting-point for the abolitionist position, which concentrated its efforts on penalizing the procurer and left the client untouched. This concept of prostitution engendered by nineteenth-century Western liberalism, which distinguished between forced and voluntary prostitution, cropped up in laws and conventions and led in practical terms to a situation where prostitution in the streets was considered as a voluntary act while mass prostitution and international trafficking came under forced prostitution. Nowadays many factors show that this distinction is totally unfounded.
18. Mention has been made of action taken at the beginning of the seventies in Europe, concurrently with the feminist demonstrations, by groups of prostitutes who demanded the right to organize themselves and defend their trade as one that could be freely exercised. Public and televised confessions by these very same women proved that they had done so at the bidding of procurers who had a very strong interest in seeing prostitution become an accepted trade. The group of experts vigorously rejected the distinction between forced and voluntary prostitution and the idea that prostitution should be considered as a trade.
19. Prostitution is a violation of Article 1 of the Universal Declaration of Human Rights ("All men are born free and equal in dignity and rights"), Article 4 ("No one shall be held in slavery or servitude") and Article 5 ("No one shall be subjected to torture, or to cruel, inhuman or degrading treatment"). The prostitution of women is a violation of women's dignity. It is accompanied by sexual violence and degrading treatment and is nearly always a form of slavery and servitude, as

- was acknowledged by the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. On the basis of these observations, some participants considered it necessary to draw the logical conclusions from a definition describing prostitution as a violation of human rights. These conclusions were that not only the procurer, but also the client, were offenders. Whereas procurers were penalized, in most countries and prostitutes almost everywhere, the client was never punished. Thus in order to be consistent, it was necessary to stop treating the prostitute as a criminal and punish the client and the procurer.
20. Some participants expressed reservations as to whether the client was engaging in a criminal act, arguing that although the laws of many countries and the Convention itself made provision for his sentencing, their application was in fact determined by the morals of our societies, in which it was widely felt that prostitution was an inevitable and necessary evil. The refusal to treat the client as a criminal revealed a certain ambiguity, with respect to prostitution, which was extremely widespread even among those who acknowledged that prostitution was a violation of human rights.
 21. Nonetheless, the group of experts recognized emphatically and unanimously that one of the first measures to be taken was to cease making the prostitute out to be a criminal and to do away with the punishments to which she could be subject, e.g. soliciting. Even in countries where prostitution was not prohibited, and in those that had acceded to the Convention, such punishments constantly harassed these women and aggravated their situation of dependency with respect to the "underworld". It was noted that even in cases where the procurers were punished, they added the fines incurred to the sums already owed to them by the prostitutes.
 22. In this connection, mention was made of the fact that certain "abolitionist" countries appeared to be influenced by neo-regulatory trends which, in addition to the punishments inflicted on the prostitute in the name of morality, provided for the compulsory treatment of venereal diseases. This in fact only applied to prostitutes and thus brought them under the yoke of regulations once again. Many countries that have acceded to the Convention, which does not make prostitution an offense, still punish prostitutes in the name of morality and accepted standards of good behaviour, and consider soliciting and vagrancy to be offenses, the client being regarded as a witness.
 23. Finally, regarding the prevailing classification system, i.e., prohibitionist, abolitionist, regulatory and neo-regulatory, the group of experts suggested adding a further category covering the

"promotional" States, those that made prostitution a planned item of their national income through sex tourism. This was a large and, in some cases, even predominant source of income in certain countries.

THE STRUGGLE AGAINST PROSTITUTION AND PORNGRAPHY AND THE CONCEPTS OF FREEDOM OF EXPRESSION AND PROTECTION OF ONE'S PRIVATE LIFE

24. As the preceding section emphasizes, stigmatizing the client conflicts with the idea that prostitution is a necessary evil in societies. It also gives rise to reservations resembling the objections to the condemnation of pornography, in so far as such a step also appears to impede the exercise of two fundamental rights: the protection of privacy and freedom of expression.
25. Accordingly, some participants were reluctant to consider the client as a criminal and mentioned the need for intimacy and for psycho-affective and sexual know-how that prostitution could satisfy in some cases. Hence the relationship between the client and the prostitute came under the concept of privacy.
26. However, as far as the client and "privacy" were concerned, the great majority of the participants emphatically stressed that the link between the client and the prostitute was fundamentally a power relationship and could not be linked to a form of "sexuality" which remained a vague notion eluding all analysis.
27. Proof of this lay in the fact that prostitution, which was viewed as a palliative by a certain section of public opinion, had not decreased as a result of the liberalization of moral standards, which nowadays had led in many countries to the development of a sexuality that accepted its responsibilities and was integrated in the socio-affective development of people of both sexes. If prostitution was not decreasing, it was because it preserved the standards by which men dominated women. Further proof could be found in the arguments used in the advertising for sex tourism, which praised the charms of Asian and African women. According to the advertisers, they have retained all the attractions of traditional and submissive women.
28. Furthermore, the prostitute did not sell "intimacy", but was part of a commercial transaction under the control of men.
29. In the large-scale organization of prostitution through sex tourism, it had become clear that the client's sexuality was to some extent influenced and aroused, so that it could be said that the sexualization of the relationship between the sexes was used and manipulated for and by the interests

of industrial and economic production on behalf of dominant groups. This was a far cry from a relationship of intimacy and the expression of freedom of choice on the part of the client and even less on the part of the prostitute, who was caught up in a relationship that was clearly based on violence.

PORNOGRAPHY

30. Concurrently with sex tourism, the use and manipulation of sex has become extremely widespread because of the trade in pornography. It was noted that the ultimate aim of pornography, unlike eroticism, was always to make money; it was characterized by a deliberately illusory view of sexual relations and of women, and always accompanied by a relationship of inequality between the sexes and by increasing violence. The group thus rejected all attempts to place eroticism and prostitution on the same footing and, for practical reasons, defined pornography as a representation of sexual organs or sexual acts sold or hired for provocative purposes.
31. In support of the connection observed between pornography and prostitution, one of the participants quoted the testimony of prostitutes who had observed an exceptional influx of clients following the showing of a licentious film which had been given publicity in the press. Pornography was also accessible to all classes of society. In Japan, as in the United States, the hiring of inexpensive video-cassettes had become part of daily life. It could be said that prostitution had entered the family home through the cassette. It was on the housewife's shopping list: the pornographic cassette for the parents was included alongside the comedy for the children. However, the comedy was sometimes pornographic. The children could put their pocket-money together in order to hire cassettes that they watched while their parents were out at work. In the Scandinavian countries, the same people and organizations that previously were in favour of the liberation of eroticism were frequently those that today deplored the development of pornography, ever since education specialists had discovered its damaging effects on children. In Norway, in April 1985, feminists obtained an amendment to the Penal Code (Section 211) designed to restrict the circulation of pornography.
32. One of the participants expressed doubts as to the link between pornography and prostitution and wondered whether it was necessary to condemn people who watched pornographic cassettes in their homes. She considered that this was an interference with the intimacy of a person's private life and its inviolability, which was still an accepted legal

principle in many countries. In addition, she thought that the prohibition of pornography was a matter that concerned one of man's basic rights: freedom of expression. In reply it was said that in the Universal Declaration of Human Rights and the Covenants on civil and political rights, freedom of expression was not accorded priority over and above the other basic rights and freedoms. The main concept was that of dignity, which preceded the word "rights" in Article 1 of the Declaration. In Article 19, paragraph 3, of the Covenant, it was stated that the law could restrict on freedom of expression, particularly in order to protect public health and morals, in other words, the rights of the majority.

III. GENERAL CONCLUSIONS ADOPTED BY THE GROUP OF EXPERTS

In finding the causes of prostitution we have opened a new discourse which will break the silence surrounding the exploitation of women in prostitution. Therefore, we depart from the traditional understanding of prostitution by refusing to make a distinction between forced and voluntary prostitution. Consequently, we refuse to recognize prostitution as a profession.

Instead, we understand that prostitution constitutes a commodity exchange of the woman's body in which there is a profound objectification of women. The "sex" that the customer purchases requires that the body of the woman becomes an instrument for men to use. We recognize in the new discourse that this constitutes an assault against the dignity of women and a form of sexual violence.

We find that the commodity exchange of a woman's body causes a severe problem in the breakdown of her woman's identity and a destruction of her sense of self-worth. This phenomena has its roots in the social structure where it has been made invisible (silent) by several factors:

- (1) violence in the family, particularly sexual assault of children which is only now beginning to be uncovered by the new research which has been motivated by the feminist movement. From this research from the United States we find that a high percentage (60-65%) of women in prostitution have been victims of incest abuse, assault or rape. This has been found to be the first step in the breakdown of woman's identity, which is necessary to render the human body into a sexual commodity for economic exchange;
- (2) that governmental institutions and social services often implicitly accept prostitution as being natural for some women, an economic alternative, a form of work, an exchange where the health of the body of the woman should be

- protected, so as not to endanger the customer through contagion of venereal disease, AIDS, etc.;
- (3) other social-economic structures which dominate human beings establish a pretext for prostitution, that is, where there is the alienation of labour, the displacement of refugee persons, the male immigration which separates men from their families, the debilitation of men fighting in war, then the "sexuality of prostitution" becomes for the men in these conditions an amelioration of their social circumstances. These factors, which have been kept invisible, actually form a promotionist system for prostitution.

By "the sexuality of prostitution" we mean a form of male sexuality which, as a product of the dominant, traditional discourse considers prostitution as sex, and pornography as eroticism. By reducing sexuality to this objectified and instrumental purpose not only are women objectified but men are manipulated to believe that this sexuality of prostitution is the solution to their problems from work, war, refugee and immigrant conditions.

This social condition surrounding and enveloping prostitution is the consequence of a double standard of sexual morality which divides women into the exclusive categories of madonna and whore. The double standard is the ideology of sexual power by which men dominate women in society through sex discrimination and sexism. The double standard and laws which discriminate against women are imposed on prostitution in contradictory ways: on the one hand, prostitutes are the ones who are punished for prostitution, instead of the male customers. On the other hand, many countries attempt to curtail the activities of women who are not in prostitution; for example, they limit women's ability to immigrate or to travel and they claim that this will protect them from prostitution.

The above analysis requires that we look more closely at the men who are customers and the men who procure women for prostitution and, when we do so, we find that procurers use the most traditional practices of romance and love to induce young girls into prostitution and they know and rely upon the practices of incest abuse in the family.

If we follow the traditional, dominant discourse on prostitution where prostitution is considered to be sex and pornography is considered to be eroticism, we are led to solutions which are repressive to the society and punitive to the women in prostitution or to validate prostitution as sex and a profession. But we find this sexuality of prostitution does not constitute a sexual experience for the woman's body is treated as a commodity. By finding the causes of prostitution in this meeting and through the new work in the feminist movement, we open a new discourse which considers

prostitution as a form of sex discrimination, sexual violence, and the violation of human dignity.

The new discourse rejects the idea that freedom of speech validates pornography, that the need for leisure from work validates sex tourism, that the need for rest and relaxation from war validates military prostitution, that the need for a passive wife validates the traffic in women through international marriage agencies.

These sex industries have produced a massive, multi-billion dollar, transnational and national traffic in women which is promoted by the organized crime of gangs of pimps, marriage agencies, sex tour agencies, organizers of massage parlours and brothels, and production and distribution of pornography. And, therefore, it necessitates that any laws or interventions made at the local or national level also be imposed internationally. It further necessitates that laws not be imposed on the women and that their protection be secured without limiting their movements.

If the preceding analysis is correct, then it follows in all logic that we need to depenalize the prostitute (in the States where she is still penalized) and, on the contrary, to penalize the client, without forgetting to apply the laws which repress procuring in all forms and its accomplices.

Recommendations

1. *The group of experts:*
Stresses the importance of UNESCO'S activities in this field and the specific nature of its means of implementation and action;
2. *Recognizes* that prostitution and traffic in women are serious violations of human rights, and recommends that consideration should be given to introducing this theme into educational programmes concerning human rights;
3. *Considers* that the prostitution of women is one of the most serious aspects of discrimination with regard to women, the ultimate and systematized form of the domination of women in most societies, and stresses the need to undertake action covering all aspects of social and cultural life in order to combat discrimination against women and develop new relationships between the sexes and ways of using sexuality that are more adapted to the enhancement of the human being and based on the education of the sexes. To this end, it recommends that the Director-General should strengthen the multidisciplinary dimension of the activities that have been pinpointed and expresses the hope that:
 - (a) educational and preventative activities will be undertaken, in particular:
 - a seminar of educators who, with the participation of representatives of parents'

associations, will consider the case for including in educational programmes instruction on the equality of the sexes, mutual respect between the sexes and early preparation for parental responsibilities; — preventative programmes on the effects of prostitution and other forms of violence; programmes designed to enable children to be better informed and protected;

(b) research programmes will be carried out:

- on the socio-cultural mechanisms of sexual violence and the prostitution of women and the significance of these forms of sexuality and violence in the relationships between the sexes in general;
- on the practices of marriage bureaux which, by correspondence, organize marriages between young girls from the developing countries and men in the industrialized nations;
- on the effects of certain forms of militarization such as the installation of military bases or the effects of regional conflicts leading to population shifts and the establishment of resettlement or refugee camps;
- on prostitution in migrant circles;
- on the assaults on the dignity of children, and on all forms of sexual violence, especially in families, as one of the causes of prostitution, etc.;

4. Recognizes that female prostitutes are often held to be offenders whereas, in fact, they are the victims of a social situation and of the attitudes of public opinion but also, and especially, of certain public services, therefore the group recommends that information programmes should be devised and developed for the benefit of the professional groups concerned, in particular the police, magistrates, etc.;

Considering the role of pornography in strengthening and maintaining the prostitution of women, we propose that the Director-General:

- (a) should suggest to the forthcoming General Conference of UNESCO that a committee of governmental experts should meet to look into the possibility of including in the ethical codes of the media, culture industries and advertising, measures designed to identify and restrict pornography and exclude all propaganda for pornography, and to do so with the assistance of representatives of

radio, television and film supervisory bodies and of professional press and advertising organizations;

- (b) should entrust to a university or non-governmental organization an international inquiry into legislation protecting children and young people against pornography;

Considers that UNESCO'S contribution to the efforts of the United Nations agencies is of fundamental importance, and that it would be useful to circulate the findings of the group of experts as widely as possible among these agencies, and therefore:

suggests that the Director-General should:

- appoint a representative to submit the proceedings of the present meeting:

- (a) to the United Nations Economic and Social Council which, in accordance with General Assembly resolution 40/103 (1985), will hold a further discussion on the traffic in persons and the exploitations of the prostitution of others;
- (b) to the Commission on the Status of Women;
- (c) to the Working Group on Slavery of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities;
- (d) to the forthcoming statutory meeting of the World Tourism Organization;
- (e) to the regional meetings of experts that the United Nations Economic and Social Commissions, in accordance with resolution 1983/30 of the Economic and Social Council, and following the example of the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, might wish to organize on the subject.

LISTE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL/LIST OF WORKING DOCUMENTS

Bibliographie analytique des travaux concernant les causes socio-culturelles de la prostitution aux Etats-Unis d'Amérique et au Royaume-Uni Annotated bibliography on social and cultural causes of prostitution in the United States and the United Kingdom by Kathleen L. BARRY	SHS-85/CONF.608/5
Annotated bibliography on prostitution in East and South-East Asia by Sr Mary Soledad PERPINAN	SHS-85/CONF.608/6 (in English only)
Migrations rurales et prostitution Rural migration and prostitution by Rodo GAIDZANWA	SHS-85/CONF.608/7
Violence sexuelle et prostitution au Brésil contemporain by Heleith SAFFIOTTI	SHS-85/CONF.608/8 (Rev.) (in French only)
Idée recues sur la prostitution by Fatima HAL	SHS-85/CONF.608/10 (in French only)
Bibliographie annotée des études, recherches, écrits et témoignages sur la prostitution, le proxénétisme, et la violence sexuelle (région Europe) by Jeanne PEIFFER	SHS-85/CONF.608/11 (in French only)
La prostitution en Egypte Prostitution in Egypt by Nawal EL SAADAWI	SHS-85/CONF.608/12
Exploitation sexuelle et pornographie by Jean FERNAND-LAURENT	SHS-85/CONF.608/13 (in French only)

LISTE DES PARTICIPANTS/LIST OF PARTICIPANTS

PARTICIPANTS

1. Kathleen BARRY (Ms.) (USA)
Department of Sociology
Brandeis University
WALTHAM, Massachusetts
02254 USA
2. Jeannette BATKOUNOU-DORSAINVILLE
(Mme) (Senegal)
B.P. 2515
DAKAR
Senegal
3. Michela DI GIORGIO (Ms.) (Italy)
MEMORIA – Rivista delle historie delle donne
via della dogana vecchia 5
ROME
Italy
4. Kodo GAIDZANWA (Ms.) (Zimbabwe)
Department of Sociology
University of Zimbabwe
Box MP 167
HARARE
Zimbabwe
5. Fatima HAL (Mme) (Morocco)
11, rue Faidherbe
75011 PARIS
France
6. Marilyn JONES (Ms.) (Trinidad and Tobago)
4 Sarker St.
St. James
PORT OF SPAIN
Trinidad and Tobago
7. Jean FERNAND-LAURENT (Mr.) (France)
Chalet Trovaz
1961 LA SAGE
Switzerland
8. Sister Mary Soledad FERPINAN (Philippines)
TW-MAE-W Third World Movement against the
Exploitation of Women
Box SM 366
MANILA
Philippines
9. Denise POUILLON (Mme) (France)
16 rue Cassette
75006 PARIS
France
10. Nell RAMUSSEN (Ms) (Denmark)
Smallegade 36 C.
DK-2000 Frederiksberg F
Denmark
11. Milagro RODRIGUEZ MARIN (Mrs.)
Dirección, Solidaridad Democrática
Paseo Delicias 59 2/0 Dcha.
28045 MADRID
Spain
12. Heleith SAFFIOTI (Ms.) (Brazil)
Av. Sebastiao Lacerda Correa 1292
14800 ARARAQUARA
Brazil
13. Susyo TAKAZATO (Ms.) (Japan)
Asian Women's Association
c/o Nishihara Church
76 Aza Goya, Nishihara-cho
OKINAWA 9C 3.01
Japan

OBSERVATEURS/OBSERVERS

Institut international de recherche et de formation des Nations Unies pour la promotion de la femme
120 A av Cesar Nicolas Penson
Santo Domingo
Dominican Republic

Carlota Bustelo GARCÍA (Mrs)
Director of the Women's
Institute, Madrid

Portugal Official Commission on the Status of Women
Comissão Da Condicão Femenina
Ana VICENTE (Ms)
Av. Da Repubica 32-20
LISBOA 1000
Portugal

Association internationale des juristes
Régine DHOQUOI (Mme)
Lecturer in Sociology and Law,
4, rue Dancourt
75012 Paris
France

Mouvement du Nid
Joel LAUSSEI,
17 rue François Mauriac
81100 CASTRES
France

Arab Organization for Human Rights
Mona MAKRAM-EBEID
Arab Organization for Human Rights
Member of the Executive Committee, Egypt Chapter
14 Quezira Street
ZAMALEC
Cairo
Egypt

Instituto de la Mujer
María Gracia PEREZ (Ms)
Responsible for International Relations and the Media
C/Almagro 36
28010 MADRID
Spain

UNESCO

Wassyla TAMZALI (Ms)
Division of Human Rights and Peace

TABLE DES MATIERES

PRÉFACE	i
RAPPORT DE PENN STATE — RÉUNION INTERNATIONALE D'EXPERTS SUR L'EXPLOITATION SEXUELLE, LE VIOLENCE ET LA PROSTITUTION	1
APPENDIX I	
HISTORIQUE LEGISLATIVE: CONVENTION POUR LA SUPPRESSION DU TRAFFIC DE PERSONNES ET DE L'EXPLOITATION DE LA PROSTITUTION D'AUTRUI, 1949	13
APPENDIX II	
RAPPORT DE MADRID: RÉUNION INTERNATIONALE D'EXPERTS SUR LES CAUSES SOCIALES ET CULTURELLES DE LA PROSTITUTION ET DE L'EXPLOITATION SEXUELLE DES FEMMES (UNESCO, 1986)	29

Copyright @ UNESCO and Coalition Against Trafficking in Women, 1992.

Coalition Against Trafficking in Women
P.O. Box 10077, Calder Square
State College, Pa., 16805 U.S.A.

PREFACE

Ce travail est une suite de la réunion de Madrid organisée par l'UNESCO en 1986 dont l'un des résultats principaux a été de démontrer que le concept de prostitution forcée qui sous-entend l'existence d'une prostitution librement pratiquée et qui était la base philosophique de la Convention de 1949 des Nations Unies, ne pouvait plus être retenu.

Il n'existe pas de prostitution libre, quelles qu'en soient les modalités d'exercice. Cette approche nouvelle fondamentale et déterminante pour la lutte contre la prostitution des femmes a été possible grâce aux analyses de la société patriarcale et de la place des femmes dans cette société. Ainsi à partir de cela et dès 1986, il était apparu nécessaire au Groupe d'experts d'engager une réflexion plus approfondie sur la Convention de 1949 et voire même une révision afin de se doter des moyens de mettre en application au niveau normatif international, le principe admis que la prostitution des femmes était toujours forcée et qu'elle était une violation des droits de l'homme et une atteinte à la dignité des femmes – de toutes les femmes – Comme le racisme, en effet, il ne s'agit pas de conduite individuelle mais d'un phénomène de société et qui concerne la société en entier. La prostitution des femmes est un aspect de l'exploitation sexuelle des femmes.

Aujourd'hui, avec l'extension du SIDA et la perspective d'homogénéisation des législations européennes sur la circulation "des biens et des personnes", le problème se pose de nouveau avec acuité et nous ramène à un débat du siècle dernier. De plus, une tendance très forte encouragée par un lobby pro-prostitution vise à faire légitimer la prostitution sous prétexte de défense des droits des prostituées. Ce lobby très largement représenté dans des pays comme l'Allemagne ou la Hollande, joue aujourd'hui un rôle important dans les débats sur la question au Parlement européen ou au Conseil de l'Europe. Il est intéressant de relever ici que dans ces débats on essaie d'introduire une différence entre les prostituées venues des pays d'Orient, d'Asie ou d'Afrique. Elles relèveraient d'une catégorie "discriminée" qu'il faudrait protéger. Pour les Européennes, il suffirait de les pourvoir de suffisamment de droits et elles sauraient organiser leur défense dans "*l'exercice de ce métier*".

Une pétition lancée par un groupe pro-prostitution et qui a recueilli 1000 signatures a été adressée à notre Groupe de travail. Cette organisation pro-prostitution a demandé à Kathleen Barry, d'envisager une collaboration afin d'obtenir une révision de la Convention. Ce groupe (et l'ensemble des groupes pro-prostitution), réclament que la Convention énonce clairement la différence entre la prostitution des enfants

et des adolescents et la prostitution des adultes, activité librement choisie. Vu le nombre de signatures, on peut se féliciter de la publicité donnée à nos travaux.

C'est cette dérive qui consisterait à voir la prostitution comme un métier possible et qui sous le couvert de "réalisme" reconnaît l'existence de la prostitution comme métier, qui imprègne le rapport de l'OMS (WHO/UDI/89.446) qui semble avoir pour préoccupation principale de trouver les moyens de se "prostituer mieux", sans risque ni pour le client, ni pour la prostituée. Peut-on imaginer un rapport qui sur la drogue, aurait cette approche et concluerait sur les voies et moyens de se droguer sans risques.

Toujours dans cet ordre d'idée, il faut mentionner le rapport publié fin novembre 1990 par le Ministère de la santé en France, qui lui aussi, est préoccupé de savoir comment aider la prostituée à mieux se prostituer et qui va même jusqu'à conférer aux prostituées un rôle dans la défense et la sauvegarde de l'hygiène générale publique. Cela est lourd de conséquences car la France est le pays leader des abolitionnistes en Europe. Et cette dérive en France même pourrait entraîner l'ensemble de l'Europe. L'année 1990 a été marquée par les déclarations fracassantes de personnalités, notamment celles d'un ancien Ministre de la Santé, en faveur de la réouverture des "bordels" qui amènerait les moyens de contrôler la santé des prostituées. Le débat comme on le voit est déjà largement lancé. L'idée de "légaliser" la prostitution afin de mieux la contrôler fait son chemin.

Ce lobby pro-prostitution qui vise à une légitimation de la prostitution rencontre un accueil très favorable auprès de l'opinion publique et des institutions, des responsables, de l'opinion publique, de nos sociétés qui n'ont jamais émis l'idée d'un projet de *société sans prostitution*. Cette conceptualisation utopique d'une société sans prostitution est la première étape, la condition préalable à toutes formes de lutte contre ce fléau.

Quels sont les termes du débat? Quelles sont les conséquences que nous devons en tirer? La légitimation de la prostitution peut-elle conduire à la reconnaissance de la prostitution comme un droit qui appartient aux femmes et aux hommes? Le droit de se prostituer est-il un droit de la personne humaine? Avant de répondre à ces questions graves qui reviennent à un choix éthique, voyons quelle est la démarche de ceux qui prônent la légitimation.

Ils considèrent, et à raison, que la prostitution s'exerce aujourd'hui dans des formes caractérisées par l'exploitation des femmes prostituées dans un système qui est constitué par une série d'exploiteurs (proxénètes, Etat, société), qui dépossèdent la femme du bénéfice de sa "production" ou de son "service"; que de plus, cette

situation est aggravée par la clandestinité dans laquelle la maintient sa non reconnaissance par les institutions, que cette clandestinité est le cadre qui rend possible une extrême exploitation. Il faut donc disent-ils sortir de la clandestinité, reconnaître ce qui existe et le codifier pour garantir le respect et la défense des droits des prostituées et que ce serait là un des moyens de moraliser cette pratique sociale.

Partant de là, on pourrait alors dire que si l'on met fin au système d'exploitation qui entoure la prostitution, la prostitution serait alors acceptable. On pourrait donc dire alors que la prostitution est acceptable qu'elle constitue un droit qui appartient aux hommes et aux femmes.

A cela nous soulèverons deux types d'objections. La première, de type idéologique basée sur l'analyse féministe de la société patriarcale. L'objet de la vente ou de l'achat du sexe des femmes, des enfants, ou des hommes, s'effectue toujours au profit de l'homme et de l'exercice de la sexualité masculine. La prostitution d'autrui est l'expression particulière du pouvoir de l'homme. Donc, quelles que soient les mesures qui viendraient rééquilibrer les termes de l'achat, il resterait le présupposé originel que la prostitution est une exploitation de la sexualité de l'autre par l'homme et à son seul profit.

La deuxième s'inscrit dans le cadre du développement des droits de la personne humaine. En partant du postulat que la prostitution s'effectue dans un cadre de totale liberté d'exercice et est ainsi l'expression d'un "libre choix" au sens économique et existentiel, la prostitution d'autrui ou de soi reste-t-elle encore acceptable?

Répondre à cette question c'est fixer les limites de ce que l'on considère comme la part inaliénable de l'Homme, du genre humain. Elle exige une réponse éthique, comme l'a exigé la question de l'esclavage. Les débats sur les conditions de l'exercice de l'esclavage, ceux sur la nécessité économique et sociale de l'esclavage, sur la moralité de cette pratique n'a pas fait avancer le problème. Seule la position éthique qui considère l'esclavage comme incompatible avec l'espèce humaine, le genre humain est parvenue à faire reculer considérablement l'esclavage. Il existe aujourd'hui un tabou sur cette pratique. Aucune nation ne veut reconnaître que l'on pratique l'esclavage chez elle.

Cette prise de conscience qui situe le problème à un niveau éthique et non plus moral, ne se situe pas en dehors de la pratique sociale. Si elle apparaît aujourd'hui comme une réponse, c'est qu'elle se situe dans le cadre de l'analyse féministe de la société patriarcale qui rend plus facilement compréhensibles quels types d'intérêts et de pouvoirs cette société a générés sur les femmes, par les hommes ou par le système des hommes. C'est par la mise à plat des pouvoirs en jeu dans la société patriarcale qu'une limite peut être posée par la

conscience humaine et qui conduirait à rendre unacceptable la vente du sexe, comme elle rend déjà impossible aujourd'hui la vente des organes ou la location des ventres maternels, en France par exemple.

Cette même acceptation d'un domaine inaliénable au risque de porter atteinte à l'intégrité de ce que l'on entend par espèce humaine, porte non seulement sur le corps humains dans ces organes répertoriés (les yeux, le cœur, etc..) et sur des éléments moraux, mais aussi sur la sexualité. Peut-on vendre ou louer, ou aliéner cette fonction humaine fondamentale qu'est la sexualité.

On peut tenter de trouver une explication à l'incroyable – l'utilisation des enfants de deux à trois ans, dans des films pornographiques, la mort filmée en direct de ces enfants, la vente des fillettes, etc. dans le fait que l'on n'a pas posé à temps de limites à l'utilisation de cette sexualité et que l'on a considéré que cette fonction de l'humain pouvait être utilisée, vendue, achetée, etc.. que les limites ont été dépassées.

Certes, un grand nombre de ces actions sont condamnées aujourd'hui dans presque l'ensemble des sociétés à travers des lois nombreuses qui protègent les enfants de ces pratiques bestiales, qui punissent l'immoralité, qui règlementent l'industrie du sexe, même si l'on ferme les yeux. Mais, et c'est d'ailleurs pour cela que l'on peut fermer les yeux, jamais il n'y a eu de condamnation du commerce du sexe. Notre société n'a pas formulé ce qui aurait permis d'instaurer un véritable tabou, une interdiction éthique. Les seules voix qui se soient levées à ce jour, en général, l'ont fait au nom de la morale. C'est sans doute vrai que cette condamnation morale a encouragé les multiples transgressions. On peut même dire que les modalités de la transgression inventées par le client potentiel ont trouvé leur racine dans les condamnations morales mêmes.

Le commerce du sexe offre des transgressions morales. L'utilisation du sexe d'une femme, d'un enfant ou d'un homme, dans des jeux illimités conduisant à des transgressions morales, ne met-elle pas en danger l'espèce humaine?

Le pouvoir scientifique a récemment rendu nécessaire une formulation explicite de la notion de patrimoine génétique dont l'inviolabilité est le garant de survie de l'espèce. Les comités d'éthique qui ont été créés ont tranché entre le développement sans limite du droit de savoir et la sauvegarde de l'espèce. Ne devons nous pas arriver à la même nécessité. La vente ou la location de cette partie de la personne que l'on appelle sexualité n'a-t-elle pas été à la base de dépassements qui sont un véritable défi à la raison humaine?

REUNION INTERNATIONALE D'EXPERTS SUR L'EXPLOITATION SEXUELLE, LA VIOLENCE ET LA PROSTITUTION

Le présent document est le rapport d'une réunion internationale d'experts organisée par The Coalition Against Trafficking in Women, organisation non gouvernementale dotée du statut consultatif auprès de l'Organisation des Nations Unies (catégorie II) avec la Division des droits de l'homme et de la paix de l'UNESCO à State College en Pennsylvanie, du 8 au 10 avril 1991, afin de définir des approches internationales en matière de droits de l'homme pour lutter contre l'exploitation des femmes par la prostitution. Deux documents préparatoires avaient été distribués par la Coalition avant la réunion: "A Legislative History of the Convention for the Suppression of Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others, United Nations 1949", établi par Pamela Johnson, et "The Prostitution of Sexuality", établi par Kathleen Barry, directeur exécutif de la Coalition. Les experts ont tous préparé et présenté des communications sur la prostitution en s'appuyant sur leur connaissances et leurs travaux dans le domaine des droits fondamentaux de la femme: Aurora Javate DeDios sur la prostitution destinée aux militaires, le tourisme sexuel aux Philippines; Susan Edwards sur la prostitution en Europe, perspectives et approches; Sigma Huda sur la pauvreté, les migrations, les personnes déplacées et la prostitution au Bangladesh; Dorchen Leidholdt sur la pornographie comme système de prostitution aux Etats-Unis. Deux observatrices assistaient à la réunion: Elissavet Stamatopoulou, chef du bureau de New York du Centre pour les droits de l'homme (Nations Unies) et Marsha Freeman, directrice adjointe de l'International Women's Rights Action Watch, organisation non gouvernementale qui surveille l'application de la Convention de 1980. Barbara Good, du National Women's Party, était rapporteur de la réunion. Wassyla Tamzali, de la Division des droits de l'homme et de la paix de l'UNESCO, et Kathleen Barry, directrice de la Coalition Against Trafficking in Women, ont dirigé les débats.

PREMIERE PARTIE

A. LA CONVENTION DE 1949

Le préambule de la Convention de 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui (ci-après dénommée Convention de 1949) déclare 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 bases qui ont permis l'adoption de la Convention de 1949 avaient été jetées à la fin du XIX siècle avec le développement d'un mouvement abolitionniste international, organisé pour combattre la réglementation de la prostitution par l'Etat, système qui prévalait à l'époque en Europe. Les abolitionnistes faisaient valoir que cette réglementation favorisait la prostitution en apportant la sanction de l'Etat aux maisons closes et aux zones de prostitution. Elle facilitait en particulier la traite des femmes. Le but de la Convention de 1949 était d'interdire et de combattre la traite des femmes et des enfants en frappant d'illégalité toutes formes de proxénétisme et d'embauche en vue de la prostitution. Par là, la Convention représentait un progrès considérable dans la reconnaissance des droits fondamentaux de la femme.

Cependant, la Convention de 1949 vise spécifiquement l'interdiction du proxénétisme, de l'embauche et des maisons de prostitution parce qu'ils constituent une coercition. Elle laissait donc entendre qu'il y avait une distinction entre la prostitution forcée et la prostitution "volontaire" et reconnaissait implicitement que la prostitution est un libre choix en l'absence d'une exploitation par un tiers, le proxénète. Cette distinction implicite a pour effet de réduire l'exploitation dans le cadre de la prostitution au seul cas où celle-ci procure un gain matériel à une tierce personne. En qualifiant implicitement de "volontaire" la prostitution à laquelle des femmes se livrent de leur plein gré, les abolitionnistes qui avaient conçu la Convention s'engageaient sur la voie non pas seulement d'une déréglementation, mais d'une dépénalisation.

L'une des intentions des auteurs de la Convention était de soustraire les prostituées aux poursuites pénales. Mais cela dépénalisait aussi le client. Et comme la Convention faisait déjà implicitement la distinction entre prostitution "libre" et prostitution "forcée", elle ne pouvait reconnaître que la prostitution constitue en soi un processus dont les femmes sont victimes. La dépénalisation aboutit en fait à légitimer la prostitution en négligeant ses effets déshumanisants sur la femme qui se prostitue et en laissant son client agir en toute impunité.

Au cours des dernières décennies, l'augmentation massive de la prostitution dans le monde s'est accompagnée d'efforts considérables pour légitimer cette prostitution en passant sous silence l'atteinte qu'elle porte aux droits fondamentaux de la femme. Les distinctions entre prostitution "libre" et "forcée" et l'approche de la dépénalisation ont été utilisées avec

efficacité par un groupe de pression international, en augmentation constante, favorable à la prostitution et rassemblant des organisations, des entreprises et des personnes qui développent la prostitution et les activités économiques connexes liées à la sexualité. Les distinctions entre prostitution "forcée" et prostitution "libre" ne servent qu'à rendre une forme d'exploitation plus acceptable que l'autre. Tant que la prostitution elle-même ne sera pas mise en cause en tant que violation des droits fondamentaux de la femme, d'autres pratiques, encore plus dégradantes et inhumaines, continueront à se répandre et à menacer de plus en plus les droits fondamentaux des femmes, prostituées ou non.

A l'heure actuelle, la Convention de 1949 n'a qu'une valeur limitée pour la protection des droits de la femme parce que: (1) elle contribue à légitimer l'exploitation sexuelle par le client, qui est ainsi libre d'acheter des relations sexuelles et le corps des femmes; (2) elle ne tient pas compte de l'effet du trafic mercantile dont les corps des femmes font l'objet et ne considère celles-ci comme victimes que dans les cas les plus extrêmes de torture et d'esclavage, ce qui occulte la façon dont la prostitution viole les droits de l'homme; (3) elle ne tient pas compte du rôle de la prostitution dans le processus général de subordination des femmes dans la société.

La prostitution exploite les femmes. Mais la distinction fallacieuse entre "libre" et "forcée" méconnait cette réalité et introduit d'autres distinctions qui restreignent le champ d'application de la Convention de 1949 et réduisent la protection des droits fondamentaux de la femme: après la distinction entre "forcée" et "libre" vient la distinction entre enfant et adulte et enfin la distinction entre tiers monde et Occident, tant et si bien que la protection des droits de l'homme se trouve désormais réduite et limitée: (1) aux cas les plus extrêmes de torture sexuelle, (2) à l'exploitation de très jeunes enfants dans la prostitution et la pornographie, (3) à certaines formes de traite qui amènent des femmes du tiers monde à se prostituer en Europe.

La torture, la prostitution des enfants et la traite des femmes du tiers monde nous font horreur, mais nous reconnaissons aussi que les distinctions qui sont faites légitimement en soi d'autres formes de prostitution qui, en dernière analyse, intensifient ces pratiques. Cette légitimation s'accompagne de stéréotypes sexistes et racistes particulièrement marqués ainsi que d'un intense paternalisme occidental qui assimile les femmes du tiers monde à des enfants, ce qui a pour effet de normaliser la prostitution des femmes adultes occidentales. Qui plus est, ces distinctions ont créé l'illusion que la politique et les normes instituées en Occident sont sans effet sur le tiers monde et n'y sont pas exportées. Ces distinctions ne rabaisse pas seulement les droits de l'homme, mais elles portent atteinte à l'important concept de leur universalité. C'est pourquoi il est nécessaire d'adopter

une nouvelle approche reconnaissant que la prostitution exploite sexuellement les femmes et fait d'elles des victimes.

B. CHANGEMENTS DANS LA CONNAISSANCE DES VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME ET DE LA PROSTITUTION DEPUIS 1949

Les experts ont examiné l'extension prise par la prostitution et les formes nouvelles que celle-ci revêt depuis la Convention de 1949; ils ont étudié la prostitution en tenant compte de l'évolution de la situation internationale en matière de droits de l'homme depuis 1949 ainsi que des connaissances nouvelles sur les conditions d'exploitation et de discrimination dont les femmes ont à souffrir. Les experts ont conclu que:

- (1) La mondialisation des connaissances due au développement des communications entre les régions du monde permet de mieux connaître aujourd'hui les conditions dans lesquelles la prostitution a lieu dans le monde entier. Une ère nouvelle de coopération planétaire contre la prostitution a été ouverte en grande partie grâce à l'Association des femmes du Pacifique et d'Asie du Sud-Est qui a noué des liens entre pays développés et pays en développement pour combattre la traite des femmes asiatiques en vue de la prostitution. Il n'est plus possible désormais de traiter la prostitution comme un problème essentiellement européen/occidental, alors que cela avait été à l'origine même de la Convention de 1949.
- (2) Les recherches sur l'inceste et autres formes d'exploitation sexuelle et les mesures prises pour y remédier font que nous en savons davantage aujourd'hui sur le mal causé par l'exploitation sexuelle et sur les effets destructeurs que l'achat de relations sexuelles par le client produit chez les femmes qui se prostituent.
- (3) De fait d'initiatives nouvelles et de témoignages d'organisations de prostituées telles que WHISPER aux Etats-Unis ainsi que des témoignages de certaines femmes qui ont échappé à la prostitution et qui maintenant la combattent, nous en savons davantage sur toute la gamme de l'oppression et de l'exploitation dans le système de la prostitution.
- (4) L'activisme du mouvement féministe et les recherches que celui-ci a menées dans chacune des régions du monde nous ont permis de comprendre que la violence envers les femmes est à la racine de l'oppression dont elles sont victimes. L'action de ce mouvement a eu notamment pour résultat de faire reconnaître de plus en plus largement que l'exploitation sexuelle

- est à la fois une composante fondamentale de la violence sexuelle et une violation des droits de l'homme.
- (5) Grâce aux progrès considérables accomplis dans le domaine des droits de l'homme depuis 1949, nous avons aujourd'hui un cadre socio-juridique plus large pour identifier les droits de l'homme et reconnaître leurs violations. Plus de soixante déclarations et traités relatifs aux droits de l'homme sont venus renforcer la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1963), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966). Les traités relatifs aux droits de l'homme qui ont été adoptés depuis 1949 comportent un mécanisme d'application et de contrôle; ils ont en outre élaboré le concept de protection, qui dépasse la simple promotion des droits de l'homme. Les droits de l'homme proclamés dans les années 60 élargissaient et renforçaient une approche juridique positive des droits de l'homme qui implique l'intervention de l'Etat. A l'heure actuelle, les droits de l'homme sont un concept dynamique, qui peut s'adapter aux changements de la situation et aux éléments d'information nouveaux sur la violation des droits de l'homme, éléments dont il faut tenir compte aujourd'hui lorsque nous parlons de violation des droits fondamentaux de la femme.
- (6) Grâce à la reconnaissance internationale des droits de la femme face à la discrimination fondée sur le sexe, qui s'exprime dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1980), grâce aux rapports annuels des Etats parties à ladite Convention sur la condition des femmes et les mesures prises pour l'améliorer et grâce au contrôle de l'application de la Convention qu'exercent des organisations non gouvernementales comme l'International Women's Rights Action Watch, nous en savons davantage sur les conditions qui engendrent la subordination des femmes dans le monde entier. Cependant, la Convention de 1980 ne traite pas de la violation des droits de l'homme par l'exploitation sexuelle et la violence sexuelle. Elle ne va pas plus loin que la Convention de 1949 pour ce qui est de reconnaître la violation des droits de l'homme que comporte la prostitution.
- (7) Comme suite aux résolutions et au Plan d'action mondial de la deuxième Conférence mondiale sur la femme (Copenhague, 1980), M. Jean Fernand-Laurent a été nommé Rapporteur spécial chargé d'établir et de présenter un rapport sur la prostitution au Conseil économique et social de l'ONU. Ce rapport expose par le détail la progression et la diversité des formes de la prostitution, qu'il assimile à l'esclavage.
- (8) La Réunion internationale d'experts sur les causes socioculturelles de la prostitution et les stratégies contre le proxénétisme et l'exploitation sexuelle des femmes, convoquée en 1986 par l'UNESCO, a permis d'approfondir la connaissance du problème de la prostitution et d'élargir le cadre conceptuel des droits de l'homme pour tenir compte de la prostitution et reconnaître qu'il n'y a pas lieu de faire de distinction entre prostitution forcée et prostitution libre. La prostitution viole en soi les droits fondamentaux de la femme parce que:
- la prostitution est une violation de l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme ("Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits") et l'article 4 ("Nul ne sera tenu en esclavage ni en servitude") et de l'article 5 ("Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants"). La prostitution des femmes est une violation de la dignité des femmes. (SHS-85/CONF.608/14, page 8)

C. CHANGEMENTS DANS LA PROSTITUTION ET LES PRATIQUES CONNEXES DEPUIS 1949

Les progrès des normes internationales en matière de droits de l'homme, l'action et les recherches des mouvements féministes dans le monde et les acquis des études de l'ONU et de l'UNESCO sur la culture de violence à l'égard des femmes ont été compensés et au-delà par une régression des droits fondamentaux de la femme et des protections dont celle-ci bénéficie. Nous constatons que les droits fondamentaux de la femme ont régressé à mesure que l'exploitation sexuelle en général et la prostitution en particulier connaissaient un développement massif dans le monde entier. Aujourd'hui, la prostitution est industrialisée, fait l'objet d'un trafic ou est considérée comme sans importance. Qui plus est, le développement d'une culture d'exploitation sexuelle des femmes, désormais acceptée comme normale, a légitimé la prostitution.

I. L'industrialisation de la prostitution et de la sexualité

Historiquement, le développement de la prostitution est considéré comme une conséquence de l'industrialisation. A la fin du XXe siècle, la prostitution elle-même s'est industrialisée. Les prostituées et la sexualité sont désormais l'objet de grandes entreprises industrielles qui, en de nombreux endroits du monde,

fonctionnent en étroite symbiose avec le développement économique. Les forces économiques et socioculturelles liées à l'industrialisation de la prostitution sont les suivantes:

- (1) Avec l'instauration d'économies de marché dans les pays socialistes et les pays anciennement socialistes en voie de démocratisation, la prostitution et la pornographie ont connu une progression spectaculaire pour devenir une des denrées principales du marché.
- (2) *La prostitution destinée aux militaires.* La présence de fortes concentrations de militaires suscite le développement d'industries de prostitution de masse. La prostitution est mise à la disposition des militaires à titre de détente dans les zones de conflit ou de guerre ou lorsqu'ils sont stationnés à l'étranger. Des industries de la prostitution employant un nombre énorme de femmes et d'enfants se sont ainsi développées dans des zones de conflit comme Saïgon pendant la guerre du Viet-Nam. Dans la Thaïlande et les Philippines voisines, des zones touristiques ont été spécialement créées pour répondre aux besoins des militaires présents dans la région. Aux Philippines, Olongapo a été transformé en un centre touristique inondé de prostitution pour le "repos et la récréation des militaires".
- (3) *Le tourisme sexuel.* Dans les économies en développement où le tourisme est une source appréciable de devises et de revenu pour le pays, le tourisme promu par l'Etat inclut la prostitution, et le tourisme sexuel est devenu un poste planifié des recettes de l'Etat. Le tourisme sexuel use et abuse de femmes du tiers monde pour le divertissement sexuel d'hommes de l'Occident, y compris des pédophiles et des sadiques résolus à réaliser leurs fantasmes sexuels racistes à base de domination de femmes du tiers monde. Cela a amené une augmentation substantielle du nombre des établissements touristiques participant au tourisme sexuel. Celui-ci met en jeu les intérêts étroitement liés de compagnies aériennes, de voyagistes et de sociétés hôtelières qui ont constitué un nouveau type de conglomérats spécialisés dans la production de programmes combinant des services touristiques et commerciaux. Ces conglomérats ont regroupé les intérêts acquis des firmes qui les composent, ce qui leur permet d'incorporer divers services sexuels à un processus de production extrêmement organisé. La distribution de ces services sexuels se fait sur le plan international dans des points de vente très diversifiés. Il convient de signaler

notamment l'apparition d'un tourisme sexuel collectif qui revêt la forme de programmes combinés vendus à des particuliers, à des groupes ou à des sociétés transnationales, japonaises en particulier, qui les offrent à leurs ouvriers et leurs employés à titre d'avantages en nature. Dans des pays comme les Philippines où la prostitution est officiellement interdite, les autorités tournent la loi en désignant les prostituées du tourisme sexuel du nom d'"entraîneuses" ou d'"hôtesses". Lorsque des groupes de femmes ont élevé des protestations contre le tourisme sexuel aux Philippines, les agences de tourisme ont décentralisé leurs activités en d'autres lieux plus lointains et moins connus.

- (4) *Achat d'épouses par correspondance.* Des hommes des pays développés ont la possibilité de passer commande, sur catalogue et par l'intermédiaire d'agences, de femmes asiatiques, en particulier des Philippines, de Thaïlande, de Corée et du Sri Lanka. Aux Philippines, il y a eu de 1988 à 1989 une augmentation de 94% du nombre des femmes qui ont émigré en qualité de fiancées ou d'épouses vers le Japon, l'Australie, l'Allemagne, Taïwan, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. Les clients peuvent choisir des femmes sur la base d'une liste de caractéristiques physiques et affectives qui est fournie par l'agence. La législation philippine interdit la vente d'épouses par correspondance, mais les pays acheteurs d'Occident n'ont toujours pas de réglementation à ce sujet. La libéralisation des marchés occidentaux a ouvert la porte à une utilisation pratiquement sans limite de technologies nouvelles pour commercialiser la prostitution et la pornographie et pour permettre à des agences internationales de vendre des femmes comme "épouses".
- (5) *Pornographie, prostitution et technologie.* La diffusion croissante de la pornographie grâce à la télévision par câble, au "téléphone rose", à la vidéo privée et à l'ordinateur a intensifié la violence contre les prostituées tout en imposant la sexualité dépersonnalisée et souvent brutale de la prostitution à des femmes qui ne sont pas des prostituées. Rapportant un pactole de l'ordre de 8 à 10 milliards de dollars par an aux Etats-Unis seulement, la pornographie est une forme de prostitution qui légitime la prostitution en la présentant comme une profession satisfaisante et lucrative pour les femmes. La pornographie se fait l'auxiliaire du racisme en présentant les femmes afro-américaines avec la panoplie des esclaves et les femmes asiatiques comme des

poupées passives et soumises. Aux Etats-Unis, les "sex-shops" et les "peepshows" emploient une proportion particulièrement élevée de femmes afro-américaines, latino-américaines et asiatiques, qui y sont, dans une proportion particulièrement élevée, les victimes de violences physiques et sexuelles. La pornographie tend à créer des fantasmes et à favoriser les commandes d'épouses par correspondance; les proxénètes s'en servent pour s'approvisionner en femmes et en filles à prostituer.

(6) *Migration et prostitution.* Les femmes immigrées issues des couches sociales les plus pauvres, qui souvent ont d'abord quitté la campagne pour la ville dans un pays pauvre, constituent le principal réservoir de main-d'œuvre des zones franches qui exploitent les femmes au maximum dans des industries à forte intensité de travail. Les zones franches deviennent des places où prolifèrent les agences de prostitution et de proxénétisme. De plus, les exportations de main-d'œuvre organisées sous le patronage des Etats à destination de pays étrangers comprennent de plus en plus souvent des centaines ou des milliers de femmes dont le départ diminue d'autant le chômage dans leur pays mais qui se trouvent placées dans des situations vulnérables en étant employées comme serveuses et entraîneuses. Les femmes employées comme entraîneuses, en particulier, deviennent des proies faciles pour la prostitution car la notion même d'une compagnie offerte par des femmes à des hommes sous-entend la possibilité d'un accès sexuel à ces femmes qui atteint et dépasse la limite de ce qu'est censée constituer leur "compagnie". Les migrations massives de travailleurs ont facilité la traite des femmes vers les pays du monde industrialisé en permettant désormais d'utiliser comme couverture la voie légale des migrations de main-d'œuvre. En se fixant pour politique la promotion des exportations de main-d'œuvre, certains pays en développement créent un marché de femmes pour le service domestique qui est une préprostitution pour les ventes d'épouses par correspondance et pour le proxénétisme. Dans les pays en développement qui sont pauvres et doivent rembourser des prêts à la Banque mondiale ou à d'autres institutions financières internationales, les possibilités d'emploi à l'étranger et l'existence d'industries orientées vers l'exportation comme l'industrie du vêtement ouvrent des portes de sortie qui permettent d'envoyer des femmes et des enfants travailler au dehors. L'exportation du travail des femmes

- et des enfants rapporte des devises qui facilitent le service de la dette. Même lorsque les gouvernements se rendent compte que l'exportation de main-d'œuvre se double d'un trafic sexuel, ils ont tendance à fermer les yeux.
- (7) Dissimulant leur véritable objectif, des trafiquants tirent parti des trafiquants qui tirent parti des traditions culturelles du mariage précoce et de la situation d'infériorité et de la pauvreté des filles dans les pays du tiers monde pour acquérir par mariage ou acheter à leurs parents des petites filles qu'ils exploiteront sexuellement sur les marchés nationaux et internationaux de la prostitution. Ces pratiques se fondent sur des traditions culturelles et religieuses comme la prostitution Devadasi en Inde. Des femmes de certains pays où la polygamie est admise sont aussi victimes de l'escroquerie au mariage. Des hommes de ces pays, habitant un autre pays dont la législation ne reconnaît que la monogamie, retournent parfois dans leur pays d'origine pour y prendre une deuxième épouse. Lorsque celle-ci se rend dans le pays où habite son mari, elle découvre souvent qu'il est déjà marié et que son propre mariage est sans valeur. La voilà bloquée, dans l'impossibilité de trouver un emploi et de rentrer dans son pays faute d'argent et d'information. Souvent, tout se termine par la prostitution.
- (8) L'augmentation extraordinaire dans diverses régions du monde, du nombre des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays par suite de guerres ou de catastrophes naturelles a rendu les femmes qui se trouvent dans une telle situation particulièrement vulnérables à l'exploitation sexuelle et surtout à la prostitution.
- II. Normalisation d'une culture d'exploitation sexuelle et légitimation de la prostitution
- (1) *La culture de pornographie.* La diffusion croissante de la pornographie dans toute la société favorise une culture sexuelle de prostitution. La pornographie normalise l'exploitation sexuelle par l'intermédiaire des médias visuels que l'industrie vend sous des étiquettes d'éducation sexuelle et de "divertissement érotique" et qui conditionnent les hommes et les adolescents à être excités sexuellement par la subordination des femmes. La pornographie enseigne que les femmes sont des objets de consommation sexuelle.
- (2) *La normalisation de la prostitution.* Au cours des vingt dernières années, un puissant groupe de pression favorable à la prostitution s'est organisé dans les pays occidentaux. Par groupe de pression favorable à la prostitution nous

entendons un groupe organisé qui promeut directement la prostitution en tant que profession ou métier légitime, librement choisi, et comme un mode de vie souhaitable. Le groupe de pression directement favorable à la prostitution se compose d'organisations favorables aux prostituées et à la pornographie qui ont un intérêt économique au maintien et au développement de la prostitution, ainsi que d'organismes publics et d'Etats qui ont adopté une politique fondée sur les positions favorables à la prostitution du groupe de pression. C'est ainsi qu'on trouve l'exemple d'un Etat adoptant une politique favorable à la prostitution dans le rapport de 1990 d'un Etat partie à la Convention de 1949 qui a pris une position autorisant le proxénétisme et normalisant la prostitution: Il découle du droit à disposer de soi-même, dont jouit tout adulte, homme ou femme, indépendant et qui ne subit aucune influence illicite, qu'il ou elle est libre de décider d'agir en prostitué(e) et de permettre à une autre personne de bénéficier de ses gains. (ONU/E/1990/13, p.7)

Ce rapport traduit un paternalisme occidental envers le tiers monde en faisant une distinction entre les femmes occidentales "libres de décider de se conduire en prostituées" et les femmes du tiers monde "qui viennent en Europe apparemment de leur plein gré pour y travailler comme prostituées, obéissent en général à des mobiles économiques et n'agissent pas véritablement de leur propre volonté" (p. 10). Cette façon de voir ramène l'exploitation de la prostitution à une conséquence malheureuse de la pauvreté et des difficultés économiques. Au lieu de reconnaître que les femmes réduites à la pauvreté sont doublement exploitées, d'abord du fait que le tiers monde est privé de pouvoirs économiques par l'Occident, ensuite du fait que la pauvreté rend vulnérable à la prostitution, qui est parfois une question de survie, cette approche favorable à la prostitution considère la pauvreté comme grave et la prostitution comme sans conséquences. En outre, cette position dissimule le fait que la pauvreté est le plus souvent à l'origine de la prostitution des femmes et des filles occidentales. Du reste, l'industrialisation de la prostitution dans les économies en développement du tiers monde est en partie la conséquence de l'hégémonie militaire et économique de l'Occident. Qui plus est, cette position favorable à la prostitution est raciste. Elle viole l'universalité des droits de l'homme en considérant que les femmes du tiers monde sont différentes des femmes occidentales, et par conséquent exploitables quand la traite des prostituées les amène en Europe. La condescendance à l'égard des femmes du tiers monde victimes de ce trafic apparaît avec évidence lorsqu'elles sont assimilées aux enfants, seule autre catégorie que le groupe de pression favorable à la prostitution traite en

victime. Par ailleurs, il est reconnu que cette attitude protectrice envers les femmes du tiers monde sert à promouvoir la prostitution en tentant de bouter la concurrence hors du marché européen, où le groupe de pression favorable à la prostitution est le plus fort.

En plus du groupe de pression directement favorable à la prostitution, il existe des organisations et des personnes qui favorisent indirectement, et parfois sans le vouloir, la prostitution en se faisant les champions de politiques et de pratiques qui contribuent à sa normalisation. Comme exemple d'un soutien indirect apporté au groupe de pression favorable à la prostitution, on peut mentionner les politiques qui visent à protéger les prostituées de la contagion des maladies sexuellement transmissibles, et notamment du sida, mais qui aboutissent en fait à légitimer la prostitution et à promouvoir les pratiques sexuelles de la prostitution. En outre, cette approche méconnaît le fait que, dans les conditions où a lieu la prostitution, les femmes sont inévitablement plus vulnérables aux maladies sexuellement transmissibles. Autre exemple: les organisations et les personnes qui, en cherchant à protéger un droit abstrait à une liberté d'expression sans limite, aboutissent en fait à légitimer la pornographie et, par là, à promouvoir l'exploitation sexuelle et la prostitution.

(3) *La prostitution occasionnelle.*

Traditionnellement, la prostitution était une pratique socialement isolée, limitée à des périmètres ou à des zones spécifiques dans les villes ou bien liée à certaines institutions comme l'armée et qui était le fait d'une population de femmes bien délimitée. Cependant, depuis une vingtaine d'années, le consumérisme et la culture de la drogue ont eu pour effet de promouvoir une forme occasionnelle de prostitution en faisant de l'acquisition de marchandises l'indicateur de la réussite et du plaisir. Les jeunes filles et les femmes sont encouragées à voir dans la prostitution un moyen facile de se procurer plus d'argent qu'elles ne pourraient en gagner dans des emplois féminins traditionnels.

L'idée que la prostitution est normale et économiquement avantageuse favorise l'exploitation et la déshumanisation d'un nombre sans cesse croissant de femmes. Elle favorise aussi dans la main-d'œuvre une discrimination fondée sur le sexe et la race qui oriente celles qui sont le moins bien payées ou qui sont victimes de la discrimination la plus forte vers une économie souterraine de la prostitution. En Occident, les fugueuses, les jeunes femmes qui travaillent pour payer leurs études supérieures, les femmes au foyer et celles qui se livrent à la prostitution homosexuelle sont incitées à considérer la prostitution comme sans gravité.

La prostitution considérée comme une activité occasionnelle et facile à développer est un piège pour les groupes économiquement et socialement marginalisés ou sous-employés auxquels on fait miroiter l'espoir d'un accroissement de leurs gains. En outre, dans les pays occidentaux, la prostitution est pour les femmes et les jeunes filles qui se droguent l'un des moyens principaux de pourvoir à leurs besoins. Dans les pays du tiers monde où la prostitution s'est industrialisée, il y a de plus en plus de femmes pour la considérer comme un moyen d'accéder rapidement à une situation matérielle privilégiée. Avec la création de nouvelles économies de marché en Europe orientale et en URSS, la prostitution occasionnelle a fait son apparition dès les premiers stades de la formation du marché, établissant un lien entre l'échange des biens et l'échange des corps humains en vue de relations sexuelles; des sondages indiquent maintenant que la prostitution figure parmi les dix aspirations principales des jeunes femmes en URSS.

D. LES DROITS FONDAMENTAUX DE LA FEMME ET LES 'DROITS DES PROSTITUÉES'

La réunion d'experts de 1991 a reconnu que le groupe de pression favorable à la prostitution avait fait l'amalgame des droits de la femme avec sa promotion intensive et trompeuse des "droits à la prostitution". Nous constatons à l'analyse que les "droits à la prostitution" recouvrent deux notions distinctes: (1) les droits fondamentaux de toutes les femmes, y compris celles qui se prostituent, doivent être protégés; (2) "le droit de se prostituer". Le groupe de pression favorable à la prostitution a ramené ces deux significations distinctes et contradictoires à une seule proposition qui fait dépendre tous les droits fondamentaux de la femme du "droit de se prostituer".

Le groupe d'experts a reconnu la légitimité du droit des prostituées à une vie privée, le droit à des conditions de vie décentes et à un travail qui ne soit pas déshumanisant, le droit à la garde de leurs enfants et le droit à la protection contre les maladies sexuellement transmissibles, et spécialement le sida. A cela nous ajouterons le droit de ne pas être stigmatisées et victimes d'ostracisme du fait d'être ou d'avoir été prostituées. Ces droits sont d'ores et déjà universellement établis et leur protection doit s'appliquer à toutes les femmes.

Cependant, le groupe de pression favorable à la prostitution subordonne ces droits en plaçant le droit de se prostituer au premier rang des droits de la femme. Si nous prenons l'exemple des discussions sur les politiques relatives au sida, la politique préconisée par le groupe de pression favorable à la prostitution consiste en fait à promouvoir les relations sexuelles avec des

prostituées. (OMS/VDT/89.446)

Existe-t-il un "droit de se prostituer"? De toute évidence, la prostitution ne saurait constituer un droit parce qu'elle usurpe et nie les droits fondamentaux déjà établis de la prostituée à la dignité humaine, à l'intégrité corporelle, au bien-être physique et mental. La prostitution nie l'égalité et constitue un cas grave de discrimination fondée sur le sexe. La prostitution favorise le racisme et le sexism par des stéréotypes qui fondent une exploitation sexuelle des femmes. La prostitution viole des droits de l'homme déjà établis, et, aux termes de l'article 30 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, "Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et des libertés qui y sont énoncés". Or, le "droit de se prostituer" annulerait la protection de tous les autres droits fondamentaux de la femme, tant pour la femme qui se prostitue que, finalement, pour toutes les femmes.

Les droits de l'homme sont universels et inaliénables. Ils ne sauraient être réduits à l'instrumentalité du seul choix individuel parce que le choix peut comporter et comporte effectivement le droit de faire du mal à autrui ou de répandre le mal ou de s'infliger un mal à soi-même.

E. L'EXPLOITATION SEXUELLE, UNE VIOLATION DES DROITS DE L'HOMME

La Décennie des Nations Unies pour la femme et l'adoption de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1980) ont fait progresser dans le monde entier la reconnaissance globale des droits fondamentaux de la femme. Le mouvement féministe est parvenu à susciter une prise de conscience de la nécessité de combattre la violence envers les femmes. Cependant, sur le plan international comme à l'intérieur des pays, les confusions et les contradictions subsistent en ce qui concerne l'exploitation sexuelle. La preuve en est que, alors que le viol, le harcèlement sexuel et les actes incestueux sont considérés comme des violations des droits de la femme, il n'en est pas de même de la prostitution. Au contraire, la prostituée est considérée soit comme une délinquante soit comme une "professionnelle", la prostitution étant séparée des autres formes d'exploitation sexuelle de la femme. La prostituée se voit reléguée à la place de "l'autre" et soumise à des normes judiciaires différentes: ce qui constitue pour les femmes non prostituées une violation sexuelle est considéré soit comme "librement consenti" soit comme "obscène" s'il s'agit de femmes qui se prostituent. Dans la mesure où la prostitution est traitée

comme étant autre chose qu'un cas courant d'exploitation sexuelle des femmes, la prostituée est exclue dans son altérité déshumanisante et ses droits fondamentaux lui sont refusés.

En considérant la prostitution comme une violation des droits de l'homme, le groupe d'experts a établi un contexte commun partagé par les victimes d'autres formes de violence sexuelle et par les prostituées: l'exploitation sexuelle. L'exploitation sexuelle est la dimension qui faisait défaut pour rendre compte des violations des droits fondamentaux de la femme depuis la Convention de 1949 et la Convention de 1980 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. L'exploitation sexuelle met en jeu l'utilisation de la sexualité pour déshumaniser l'autre en réifiant la personne humaine, en la réduisant et en l'assimilant au sexe, et à rien de plus, violent ainsi sa dignité humaine. L'exploitation sexuelle menace l'intégrité de l'identité des femmes et amène celles-ci à se déprécier elles-mêmes. Elle est à la fois une déshumanisation des femmes en tant que personnes et un des éléments d'une discrimination qui touche l'ensemble des femmes.

L'exploitation sexuelle participe de la culture de violence envers les femmes qui met celles-ci en état d'insécurité en public et en privé, et elle perpétue cette culture. Mais parce qu'elle est sexuelle, l'exploitation sexuelle n'est pas réductible à la violence physique; elle affecte la personne dans tout son être.

En reconnaissant dans la prostitution une des formes de l'exploitation sexuelle, nous prolongeons les conclusions des experts de la réunion de Madrid (1985) qui considéraient la prostitution comme une "situation spécifique de la violence à l'égard des femmes" (p. 5).

Par "*sexualité de la prostitution*", nous entendons une forme de sexualité masculine qui, produit du discours dominant et traditionnel, assimile la prostitution à la sexualité et la pornographie à l'érotisme. Ce réductionnisme qui réifie et instrumentalise la finalité de la sexualité ne transforme pas seulement les femmes en objet; il fait aussi croire aux hommes que cette sexualité de la prostitution résoudra les problèmes qui se posent à eux du fait de leurs conditions de travail, de la guerre, de leur situation de réfugiés ou de leur statut d'immigrés. (p. 12)

DEUXIEME PARTIE

A. ELEMENTS D'UNE NOUVELLE CONVENTION

I. Le groupe d'experts observe qu'il n'y a pas à l'heure actuelle d'instrument international qui stipule explicitement l'existence du droit fondamental de ne pas

être l'objet d'une exploitation sexuelle. Il faut donc promulguer une nouvelle convention. Nous présentons le nouveau concept définissant la prostitution qui découle de la notion d'exploitation sexuelle définie comme suit;

L'EXPLOITATION SEXUELLE EST UNE VIOLATION DE LA DIGNITE HUMAINE. EN CONSEQUENCE,

- (1) "C'EST UN DROIT FONDAMENTAL DE L'ETRE HUMAIN QUE D'ETRE EXEMPT DE L'EXPLOITATION SEXUELLE SOUS TOUTES SES FORMES"
- (2) "L'EXPLOITATION SEXUELLE EST UNE PRATIQUE PAR LAQUELLE UNE (OU PLUSIEURS) PERSONNE(S) OBTIENT (OBTIENNENT) UN ASSOUVISSEMENT SEXUEL OU UN GAIN FINANCIER OU UNE PROMOTION EN ABUSANT DE LA SEXUALITE D'UNE AUTRE PERSONNE QUI EST AINSI PRIVEE DE SON DROIT FONDAMENTAL A LA DIGNITE, A L'LEGALITE, A L'AUTONOMIE ET AU BIEN-ETRE PHYSIQUE ET MENTAL."
- (3) L'exploitation sexuelle revêt les formes du harcèlement sexuel, du viol, de l'inceste, des rapports conjugaux forcés, de la pornographie et de la prostitution, mais cette liste n'est pas limitative. L'exploitation de la prostitution comprend la prostitution occasionnelle, la prostitution en maison, la prostitution aux armées, la prostitution pornographique et le tourisme sexuel, la vente d'épouses par correspondance et la traite des femmes.
- (4) Etant donné que l'exploitation sexuelle viole les droits de l'homme, il faut dériminaliser la prostituée, pénaliser le client et quiconque favorise la prostitution à des fins d'assouvissement sexuel, de gain financier ou de promotion, et notamment les proxénètes et entremetteurs.
- (5) L'exploitation sexuelle viole les droits fondamentaux de toute personne, homme ou femme, adulte ou enfant, occidentale ou originaire du tiers monde, qui y est soumise. Cette définition rejette donc comme artificielle et servant à légitimer la prostitution l'utilisation de l'une quelconque de ces distinctions pour déterminer s'il y a ou non exploitation.
- (6) L'exploitation sexuelle s'attaque aux femmes et aux enfants rendus vulnérables par la pauvreté et le sous-développement, par la condition de réfugié ou de personne déplacée et par les politiques économiques des Etats qui encouragent l'émigration de la main-d'œuvre.

- (7) L'exploitation sexuelle des femmes par la prostitution fait d'elles des victimes dans le cadre de la prostitution comme en dehors de ce cadre. Lorsque la prostitution est acceptée et normalisée, il y a légitimation de la vente du corps et du sexe de la prostituée; et c'est de la vente de toute femme qu'il s'agit. En ravalant les femmes au rôle de marchandise qu'on achète, qu'on vend, qu'on s'approprie, qu'on échange ou qu'on acquiert, la prostitution touche les femmes en tant que groupe. Elle renforce l'assimilation par la société de la femme et du sexe qui rabaisse les femmes à un niveau infra-humain et contribue dans le monde entier à maintenir les femmes dans leur statut de seconde zone.

II. Il est demandé aux Etats de prendre les mesures suivantes:

- (1) Comme l'indiquent les conclusions générales adoptées dans son rapport par la réunion d'experts sur la prostitution organisée en 1986 par l'UNESCO: "il faut dé penaliser la prostituée (dans les pays où elle est encore frappée de sanctions pénales) et pénaliser le client, sans oublier d'appliquer les lois qui punissent ceux qui se rendent coupables de proxénétisme sous toutes ses formes et leurs complices" (selon la définition des articles 1 et 2 de la Convention de 1949).
- (2) Protéger le droit de ne pas subir d'exploitation sexuelle en tant que droit fondamental de l'être humain.
- (3) Interdire et supprimer les institutions, publiques ou privées, qui favorisent ou légitiment l'exploitation sexuelle.
- (4) Protéger les femmes migrantes pendant tout le processus de migration.
- (5) Protéger le droit d'obtenir et de conserver son propre passeport et autres documents de voyage et celui de voyager sans intervention ou médiation d'une autre personne ou d'une agence.
- (6) Protéger les femmes de l'exploitation sexuelle par production ou diffusion de pornographie en reconnaissant que, conformément à l'article 30 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, un droit (la liberté de parole) ne peut être utilisé pour bafouer le droit à la dignité humaine et à l'égalité.
- (7) Les femmes victimes de l'exploitation sexuelle et de la traite internationale des femmes devraient avoir le droit de demander asile et protection.
- (8) Eliminer l'exploitation sexuelle au moyen d'une éducation qui contrecarre les concepts et stéréotypes traditionnels de nature à favoriser l'exploitation sexuelle.

- (9) Eliminer les structures, politiques et conditions économiques de nature à favoriser la prostitution qui ne laissent que peu de choix aux femmes parce que l'exploitation sexuelle survient souvent dans un contexte caractérisé par l'absence de choix économique.
- (10) Le contrôle
 - (a) Groupe de travail spécial chargé de contrôler l'application de la nouvelle convention.
 1. Recevoir les rapports des Etats sur les progrès de la protection des femmes contre l'exploitation sexuelle.
 2. Soumettre un rapport annuel à l'Assemblée générale.

B. RENFORCEMENT DES NORMES ET MECANISMES INTERNATIONAUX EXISTANT EN MATIERE DE DROITS DE L'HOMME POUR PREVENIR ET COMBATTRE L'EXPLOITATION SEXUELLE, Y COMPRIS LA PROSTITUTION

Les mécanismes internationaux existant en matière de droits de l'homme, bien que portant sur un certain nombre de questions pertinentes, sont tous insuffisants pour couvrir tout le champ des violations des droits de l'homme par l'exploitation sexuelle. Cela vaut pour l'instrument adopté le plus récemment, à savoir la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles, qui ne s'applique pas, et n'était pas censé s'appliquer à l'exploitation sexuelle dans ses diverses manifestations.

Le groupe de travail sur les formes contemporaines d'esclavage de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, créé à l'ONU en 1974, a fait un travail très utile dans ce domaine. Mais il n'a pas été habilité institutionnellement, ni habilité aux termes d'un traité, à exercer une véritable surveillance sur les violations des droits de l'homme par l'exploitation sexuelle.

Les observations figurant à la première partie du présent rapport et l'analyse sommaire de la Convention de 1949 présentée ci-après font ressortir la nécessité de normes internationales nouvelles et complémentaires en matière de droits de l'homme ainsi que de mécanismes de surveillance permettant de donner suite aux violations de la dignité humaine par l'exploitation sexuelle.

Analyse Sommaire Des Articles De La Convention De 1949

L'analyse qui suit, faite par la réunion d'experts, présente une critique à la fois positive et négative de la Convention de 1949. Des observations générales y sont suivies d'une analyse de certains articles de la Convention.

La valeur de cette convention tient au fait qu'elle

s'oppose à la réglementation de la prostitution en prenant parti pour l'abolitionnisme. Mais celui-ci fait à tort une distinction entre:

- A. La prostitution forcée — toutes les formes de proxénétisme et d'embauche sont une coercition.
- B. La prostitution volontaire — libre et donc hors du champ de la Convention.

Parce qu'elle reconnaît implicitement une prostitution "volontaire", la Convention accepte le prostitution en soi.

Parce qu'elle reconnaît implicitement une prostitution "volontaire", la Convention ne comporte pas de mesures spécifiques applicables à la prostitution elle-même en tant qu'exploitation et que violation des droits de l'homme.

Parce qu'elle reconnaît implicitement une prostitution "volontaire", le client de la prostituée est complètement exclu du champ de la Convention de 1949. Aucune culpabilité ne pèse sur le client qui viole les droits fondamentaux de la femme par la prostitution, que celle-ci soit forcée ou "libre".

Article premier

Les Parties à la présente Convention conviennent 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;
2. Exploite la prostitution d'une autre personne, même consentante.

L'alinéa 1 ci-dessus a une valeur durable parce que les termes "embauche, entraîne ou détourne" peuvent être interprétés comme incluant la traite au sens contemporain.

A l'alinéa 2, les mots "exploite la prostitution d'une autre personne" donnent une définition acceptable du proxénétisme.

Article 2

Les Parties à la présente Convention conviennent également de punir toute personne qui:

1. Tient, dirige ou, sciemment, finance ou contribue à financer une maison de prostitution;
2. Donne ou prend sciemment en location, en tout ou en partie, un immeuble ou un autre lieu aux fins de la prostitution d'autrui.

L'article 2 a une valeur durable parce qu'il accepte de punir toute personne qui tient une maison de prostitution ou qui donne ou prend en location des locaux pour la prostitution. Cependant, cette formulation est trop étroite et n'est pas adaptée aux situations contemporaines. Il faut l'interpréter pour qu'il englobe

tous les arrangements INDUSTRIALISES et OCCASIONNELS en vue de la prostitution.

Article 6

Chacune des Parties à la présente Convention convient de prendre toutes les mesures nécessaires pour abroger ou abolir 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 6 a une valeur durable pour le progrès des droits de l'homme parce qu'il est opposé à la réglementation de la prostitution.

Article 16

Les Parties à la présente Convention conviennent 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.

L'article 16 a une valeur durable parce qu'il encourage la rééducation des prostituées.

Article 19

Les Parties à la présente Convention s'engagent, conformément aux conditions stipulées par leur législation nationale et sans préjudice des poursuites ou de toute autre action intentée pour des infractions à ses dispositions et autant que faire se peut:

1. A prendre les mesures appropriées pour pourvoir aux besoins et assurer l'entretien, à titre provisoire, des victimes de la traite internationale aux fins de prostitution, lorsqu'elles sont dépourvues de ressources en attendant que soient prises toutes les dispositions en vue de leur rapatriement;
2. A rapatrier celles de personnes visées à l'article 18 qui le désireraient ou qui seraient réclamées par des personnes ayant autorité sur elles et celles dont l'expulsion est décrétée conformément à la loi. Le rapatriement ne sera effectué qu'après entente sur l'identité et la nationalité avec l'Etat de destination, ainsi que sur le lieu et la date de l'arrivée aux frontières. Chacune des Parties à la présente Convention facilitera le transit des personnes en

question sur son territoire.

Au cas où les personnes visées à l'alinéa précédent ne pourraient rembourser elles-mêmes les frais de leur rapatriement et où elles n'auraient ni conjoint, ni parent, ni tuteur qui paierait pour elles, les frais de rapatriement seront à la charge de l'Etat où elles se trouvent jusqu'à la frontière, au port d'embarquement, ou à l'aéroport le plus proche dans la direction de l'Etat d'origine et, au-delà, à la charge de l'Etat d'origine.

Le préambule de l'article 19 pose trop de conditions et atténue l'obligation faite aux Etats de fournir une assistance humanitaire aux victimes de la traite.

L'article 19 est inacceptable parce que la formule "sans préjudice des poursuites" implique que les prostituées sont des délinquantes.

L'article 19 n'est pas utile parce que la formule "autant que faire se peut" employée dans le préambule affaiblit l'application de l'article.

L'alinéa 1 de l'article 19 ne s'applique qu'aux victimes de la traite, à l'exclusion d'autres victimes indigentes de l'exploitation sexuelle.

En ce qui concerne également l'alinéa 1 de l'article 19, l'asile accordé aux femmes victimes de l'exploitation sexuelle devrait être inconditionnel pour des raisons humanitaires parce que ces femmes sont des victimes.

L'alinéa 2 de l'article 19 ne définit pas qui sont les personnes "ayant autorité sur", qui peuvent être, d'une part, les parents ou, d'autre part, une agence qui s'est livrée à la traite ou un mari ayant pu abuser de son autorité. Cet alinéa devrait s'achever à la deuxième ligne et être donc ainsi libellé: "A rapatrier celles des personnes visées à l'article 18 qui le désireraient."

Article 21

Les Parties à la présente Convention communiqueront au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies leurs lois et règlements en vigueur et, annuellement par la suite, tous nouveaux textes de lois ou règlements relatifs à l'objet de la présente Convention, ainsi que toutes mesures qu'elles auront prises pour l'application de la Convention. Les renseignements reçus seront publiés périodiquement par le Secrétaire général et adressés à tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies et aux Etats non membres auxquels la présente Convention aura été officiellement communiquée, conformément aux dispositions de l'article 23.

Article 21 — Cet article relatif à l'application ne constitue guère un moyen de surveiller l'application de la Convention.

Article 21 — La Convention ne donne à aucune instance internationale le mandat effectif de veiller à son application.

La création de mécanismes de contrôle par d'autres conventions relatives aux droits de l'homme met en évidence la lacune de la Convention de 1949.

C. NOUVELLES STRATEGIES

I. A court terme

- (1) Les Etats sont invités à soutenir et à aider les organisations non gouvernementales qui luttent contre l'exploitation sexuelle.
- (2) Les Etats sont invités à réexaminer les politiques économiques qui exacerbent l'exploitation sexuelle des femmes en matière de:
 - (a) promotion du tourisme
 - (b) encouragement de la migration des femmes comme entraîneuses et aides domestiques
 - (c) réglementation et légitimation de la prostitution
- (3) Les Etats sont invités à ratifier la Convention de 1949 parce qu'elle s'oppose à la réglementation et à la prohibition.
- (4) Tous les moyens praticables dont dispose le système des Nations Unies devraient être mis en œuvre pour renforcer l'application de la Convention.
 - (a) Désigner un rapporteur spécial chargé du contrôle au niveau de la Commission des droits de l'homme
 - (b) Prier les organes de contrôle d'autres traités relatifs aux droits de l'homme d'accorder une attention spéciale aux questions d'exploitation sexuelle et de tenir compte, lorsqu'ils examineront les rapports des Etats, des travaux du Groupe de travail sur les formes contemporaines d'esclavage.
- (5) Les organismes internationaux et nationaux ayant à connaître de la prostitution sont invités à refuser d'élaborer des politiques qui puissent constituer une promotion de fait de la prostitution, en particulier lorsqu'il s'agit de questions telles que la santé (sida), la liberté de choix, la protection de la vie privée qui favorisent la prostitution.
- (6) Les Etats sont incités à nommer des médiateurs ou médiatrices spécialement chargés des questions d'exploitation sexuelle.
- (7) Les Etats sont invités à accorder le statut de réfugié à toute victime de la traite internationale.
- (8) Le Groupe de travail sur les formes contemporaines d'esclavage est invité à demander au Centre pour les droits de l'homme de transmettre le présent rapport aux institutions spécialisées, en particulier l'OMS, en les priant de tenir compte dans leur travail des réalités

- nouvelles constitutives de l'exploitation sexuelle et favorisant la prostitution.
- (9) Le Centre pour les droits de l'homme et le Département de l'information sont invités à rendre publiques, par l'intermédiaire de la Campagne mondiale d'information sur les droits de l'homme, des informations visant à promouvoir les droits fondamentaux de la femme, et notamment des informations sur la question de l'exploitation sexuelle.
- (10) Les gouvernements sont invités à élaborer des programmes éducatifs destinés à éliminer les concepts traditionnels relatifs aux filles et aux femmes qui sont de nature à favoriser l'exploitation sexuelle.

II. A long terme

- (1) La communauté des ONG et les organismes s'occupant des droits de l'homme sont invités à développer et élargir les concepts des droits de l'homme en y incluant comme un principe fondamental le droit des femmes à être exemptes d'exploitation et de violence sexuelle. Les ONG et les organisations de défense des droits de l'homme sont invités à s'attacher spécialement à combattre l'exploitation sexuelle qui constitue une violation des droits internationaux de l'homme. Si vieux que soit le problème de l'exploitation sexuelle et de la prostitution, il faut, à la lumière des faits nouveaux survenus au cours des dernières décennies, l'aborder d'un regard neuf et déployer une action dynamique et concertée à tous les niveaux pour le prévenir et le faire finalement disparaître et pour porter assistance à ses milliers de victimes et les réadapter sans contredire en même temps ces initiatives en légitimant la prostitution. Les ONG en particulier sont incitées à organiser des conférences nationales et internationales sur cette question. Elles sont également invitées à soulever le problème devant tous les organismes des Nations Unies compétents en matière de droits de l'homme, y compris les organismes créés en vertu de traités relatifs aux droits de l'homme, et à utiliser d'autres mécanismes pertinents des Nations Unies pour la surveillance des droits de l'homme afin d'porter à l'attention de la communauté internationale les cas de violation des droits de l'homme par l'exploitation sexuelle et la prostitution.
- (2) L'analyse de l'évolution de la situation depuis 1949 fait clairement apparaître la nécessité d'établir en matière de droits de l'homme des normes internationales nouvelles et complémentaires contre l'exploitation sexuelle. Il conviendrait d'élaborer une nouvelle convention,

qui devrait en outre comporter un mécanisme de contrôle efficace.

APPENDIX I

CONVENTION POUR LA REPRESSEUR ET L'ABOLITION DE LA TRAITE DES ETRES HUMAINS ET DE L'EXPLOITATION DE LA PROSTITUTION D'AUTRUI: Historique des dispositions régissant le sujet

GENESE DE LA QUESTION 1/

Le mouvement tendant à réprimer la traite des femmes a vu le jour en Angleterre en 1869 dans le cadre de la campagne menée contre une réglementation par l'Etat de la prostitution. Les partisans de cette campagne ont créé en 1875 la Fédération abolitionniste internationale et, grâce à leur action, la loi sur les maladies contagieuses, qui constituait la réglementation officielle de la prostitution, a été abrogée. La Fédération abolitionniste internationale axait essentiellement son action sur l'abolition de toute réglementation officielle de la prostitution. La Fédération estimait que la réglementation officielle "favorisait ouvertement la traite internationale et le commerce national des prostituées". C'est de ce mouvement qu'est issue la loi de 1885 portant modification de la législation pénale qui considérait comme délit punissable de peines sévères l'embauche d'une jeune fille âgée de moins de 21 ans à des fins immorales, en Angleterre ou à l'étranger. Cette loi a été proposée comme modèle au cours des discussions internationales qui ont suivi.

Le mouvement s'est étendu à bien d'autres pays et a abouti à une conférence internationale qui s'est tenue à Paris, en 1902. C'est de cette conférence qu'est issu l'Arrangement international pour la répression de la traite des blanches, qui a été signé par 12 pays en 1904 (les signataires étant l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Norvège et la Suède, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie et la Suisse). Par cet arrangement, les Etats contractants s'engageaient à prendre certaines mesures administratives visant à favoriser l'échange de renseignements sur l'embauchage de femmes et de jeunes filles en vue de les envoyer à l'étranger à des fins immorales.

Les Etats-Unis ont de leur côté pris des mesures pour mettre un terme à la traite des femmes. Au cours de son enquête sur l'importation et l'hébergement de femmes à des fins immorales 2/, la Commission de l'immigration a découvert qu'un grand nombre de femmes et de jeunes

filles étrangères étaient importées aux Etats-Unis en vue de la prostitution. Cette enquête a abouti à la promulgation de la loi de 1910 sur la traite des blanches, qui rendaient punissables de sanctions graves le transport entre Etats ou le commerce international de femmes et de jeunes filles à des fins immorales.

L'évolution internationale s'est poursuivie par la mise en place de la Convention internationale relative à la répression de la traite des blanches, qui a été signée à Paris, en 1910. Treize Etats (Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique, Brésil, Danemark, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Russie et Suède) sont convenus que l'embauchage de femmes et de jeunes filles constituait un délit punissable suivant les lois de chaque pays qui devait être rigoureusement poursuivi. La Convention stipulait que devait être puni quiconque embauchait, entraînait ou détournait une femme majeure à des fins de prostitution, par fraude ou à l'aide de violences, ou une fille âgée de moins de 20 ans, même si elle était consentante. C'était là le premier accord international de nature pénale qui avait trait à la prostitution.

Lors de la création de la Société des Nations, il a été inséré dans le Pacte un article qui confiait à la Société des Nations le contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants. A cette fin, la Société des Nations a convié en 1921 une conférence chargée de débattre des instruments internationaux en vigueur. Trente-quatre Etats ont participé à la Conférence, qui a abouti à l'adoption de la Convention internationale de 1922 pour la répression de la traite des femmes et des enfants 3/. Cet instrument étendait la protection existante à toutes les races et aux personnes de l'un ou l'autre sexe et portait de 20 à 21 ans l'âge du consentement. La Conférence instituait aussi une Commission consultative de la traite des femmes et des enfants, qui se composait de représentants officiels désignés par les gouvernements et d'assesseurs désignés par les principales organisations internationales qui s'occupaient de la répression de la traite.

1/ Les renseignements donnés dans la présente section proviennent ou sont extraits du document de la Société des Nations intitulé "Rapport du Comité spécial d'experts sur la traite des femmes et des enfants" (Genève, 1927), première partie, p. 1 à 55.

2/ Document 753 du Sénat.

3/ Convention internationale pour la répression de la traite des femmes et des enfants, ouverte à la signature, à Genève, du 30 septembre 1921 au 31 mars 1922, modifiée par le Protocole signé à Lake Success, New York, le 12 novembre 1947, publication des Nations Unies, numéro de vente: 1948-IV-4.

La Commission consultative a nommé un comité spécial d'experts chargé d'étudier les conditions dans lesquelles se déroulait la traite des êtres humains. Le Comité spécial d'experts a procédé à une enquête approfondie à ce sujet et a élaboré, en 1927, un rapport qui exposait dans le plus grand détail la traite des êtres humains. Il examinait les caractéristiques des trafiquants et des personnes qui participaient à la traite et il étudiait aussi les femmes qui étaient les "victimes" de cette traite.

Le Comité spécial d'experts signalait que la traite des femmes et des enfants était très étendue, précisant ce qui suit:

"... des renseignements dignes de foi, qui ont été recueillis dans certains pays, justifient l'opinion suivant laquelle la traite se pratique actuellement dans des proportions considérables. De nombreuses centaines de femmes et de jeunes filles — dont certaines sont très jeunes — sont transportées chaque année d'un pays à l'autre en vue d'y être livrées à la prostitution. Dans certains pays, où le nombre des prostituées inscrites est très élevé, 70% de ces prostituées sont des étrangères et on peut en déduire, sans crainte de se tromper, que la classe des prostituées clandestines, dans ces pays, comprend également un pourcentage considérable d'étrangères."^{4/}

Ces renseignements montraient que malgré les instruments internationaux déjà en vigueur, la traite des êtres humains posait un problème d'ampleur croissante.

Dans son rapport, le Comité spécial d'experts distinguait, parmi les trafiquants et leurs acolytes, les gros trafiquants, les tenancières et les souteneurs. Le rapport soulignait que même s'il n'y avait pas de structure institutionnelle en bonne et due forme, les acteurs des divers pays se connaissaient bien entre eux. Les gros trafiquants étaient des souteneurs retraités disposant de capitaux suffisants pour financer les maisons de prostitution et employer des tenancières. Ils avaient aussi de l'argent aux souteneurs moyennant un certain pourcentage. Ces "gros trafiquants" étaient souvent connus sur le plan international et aidaient à organiser la traite des femmes.

Les tenancières dirigeaient les maisons de prostitution, ce qui les incitait à s'assurer les services de femmes représentant toujours des attractions nouvelles pour les clients. Si les tenancières étaient de temps à autre des entrepreneurs indépendants, elles étaient d'ordinaire les femmes ou les maîtresses des souteneurs. Les tenancières étaient décrites dans le rapport comme des femmes d'affaires avisées sachant diriger leur

maison en gagnant de l'argent et sachant aussi comment recruter de nouvelles victimes. Les tenancières jouaient donc souvent le rôle d'entremetteuses entre la prostituée et le souteneur et le public.

Selon le rapport, le souteneur était celui qui contribuait le plus à la traite des femmes. Les souteneurs procuraient les services de femmes nouvelles, les envoyait à l'étranger et les plaçaient dans des maisons de prostitution. Ils agissaient en quelque sorte comme les "imprésarios personnels" des femmes qu'ils recrutaient. Ce sont eux qui amenaient les femmes à se livrer à la prostitution, leur enseignaient comment s'y prendre et les rendaient si dépendantes d'eux que les femmes étaient désemparées sans leur appui. En rémunération de cette "aide", la femme remettait au souteneur l'argent qu'elle gagnait. Le Comité spécial d'experts estimait que le souteneur était la cause essentielle du mal qu'il fallait supprimer si l'on voulait réprimer la traite des femmes.

Dans son rapport, le Comité spécial d'experts rangeait en quatre catégories les "diverses femmes dont les services étaient procurés". En premier lieu, il y avait la prostituée. Selon le rapport, il s'agissait d'une femme qui s'était déjà livrée à la prostitution dans son propre pays. Le souteneur l'avait pressentie pour aller à l'étranger. Elle comprenait qu'elle aurait à rembourser au souteneur l'argent avancé pour son voyage et même pour ses propres dépenses, mais elle ne comprenait pas la mesure dans laquelle le souteneur se jouait de sa crédulité. Une fois qu'elle se trouvait dans un pays étranger, le souteneur l'environnait de difficultés qu'elle n'avait pas prévues et ne les résolvait que pour en créer d'autres destinées à la convaincre qu'elle ne saurait se passer de sa protection. Le souteneur faisait pression sur elle, lui demandant sans cesse de travailler davantage "jusqu'à ce que la femme, isolée dans un pays étranger, perde courage, devienne entièrement sa chose et lui remette tout l'argent qu'elle gagne"^{5/}. Une fois que le souteneur l'avait convaincue de quitter son pays d'origine, où elle pouvait avoir des amis capables de l'aider, la femme tombait donc sous l'influence du souteneur et était incapable de se sortir de la situation où elle se trouvait.

Le deuxième groupe de femmes que mentionnait le rapport était celui des "semi-professionnelles" ou femmes "faciles". Ces femmes avaient un foyer et une occupation et ce n'est que de temps à autre qu'elles se procuraient quelque argent ou des cadeaux en racolant. Le souteneur s'assurait une certaine influence sur la femme en se faisant passer pour un homme riche disposé à faire d'elle sa maîtresse. Il la faisait boire et l'invitait à dîner, puis lui demandait de l'accompagner à l'étranger. Les plans véritables du souteneur étaient peu à peu révélés à la femme une fois qu'ils avaient quitté le

4/ Société des Nations, *Rapport du Comité spécial d'experts sur la traite des femmes et des enfants* (Genève, 1927), première partie, p. 49.

5/ *Id.*, p. 21.

pays. Du fait que ces femmes étaient d'ordinaire très attrayantes, elles étaient considérées comme une marchandise de valeur.

Le troisième groupe de femmes dont parlait le rapport était celui des "artistes" ou professionnelles du spectacle. Ces femmes gagnaient leur vie en dansant ou en chantant dans les music-halls et les cabarets. Elles étaient incitées à se rendre à l'étranger sous le fallacieux prétexte de chances ou de possibilités d'emploi qui s'offriraient à elles. Une fois arrivées dans le pays étranger, les femmes étaient souvent obligées de s'endetter du fait qu'elles ne recevaient pas le salaire promis, ce qui en faisait des proies faciles pour l'influence des souteneurs. Il arrivait souvent que les femmes signaient des contrats sur lesquels elles se méprenaient avant d'arriver, ce qui faisait qu'il était difficile de rentrer dans leur pays d'origine au moment où elles découvraient que les conditions n'étaient pas exactement celles qu'on les avait poussées à croire.

Le quatrième groupe décrit dans le rapport était celui des "novices". Il s'agissait de femmes ou de jeunes filles dont la famille était pauvre et qui n'avaient pas d'avenir chez elles. Les souteneurs avaient recours au mariage pour attirer ces femmes ou jeunes filles à l'étranger. Le souteneur, après avoir courtoisé sa victime, lui offrait de l'emmener dans son pays pour l'épouser et pour la présenter à sa famille. Il arrivait souvent que le souteneur épouse effectivement la femme, ce qui facilitait le voyage. Une fois à l'étranger, le souteneur lui faisait connaître la prostitution. Du fait qu'elle était isolée en un lieu étranger, sans argent à elle, la femme succombait souvent à l'influence du souteneur et se livrait à la prostitution. Ces quatre catégories reflétaient la façon dont la société envisageait la prostituée au moment où le rapport a été élaboré.

Après la publication du rapport du Comité spécial d'experts sur la traite des femmes et des enfants, la Société des Nations a adopté, en 1933, la Convention internationale pour la répression de la traite des femmes majeures. La Convention disposait que devait être puni quiconque avait embauché, entraîné ou détourné, même avec son consentement, une femme ou fille majeure en vue de la débauche dans un autre pays.

S'ils concernaient la traite des femmes, ce n'est qu'incidemment que ces instruments internationaux abordaient la prostitution. La Société des Nations a en conséquence cherché à utiliser les renseignements que renfermait le rapport du Comité spécial d'experts pour établir le projet d'une convention qui concernerait tant la traite des êtres humains que l'exploitation de la prostitution. La Société des Nations souhaitait une action concertée sur le plan international pour abolir toutes les formes de réglementation de la prostitution. C'est à cette fin que la Société des Nations a élaboré le projet de la Convention de 1937.

ELABORATION DE LA CONVENTION DE 1937 VISANT À RÉPRIMER L'EXPLOITATION DE LA PROSTITUTION D'AUTRUI ^{6/}

Les débats sur la répression de l'exploitation de la prostitution d'autrui qui ont abouti au projet de convention de 1937 ont duré plusieurs années. La Commission consultative des questions sociales de la Société des Nations avait élaboré l'avant-projet d'une convention internationale tendant à réprimer l'activité des souteneurs que le Conseil avait soumis aux gouvernements, pour observations, en 1931. Un grand nombre de gouvernements étaient en principe favorables à la conclusion d'une convention prévoyant le châtiment des souteneurs. Les observations des gouvernements que le Secrétariat avait reçues ont été communiquées à un sous-comité juridique qui, sur la base de ces observations, a formulé des propositions nouvelles. En 1934, la Société des Nations a fait appel à la collaboration du Bureau international pour l'unification du droit pénal, qui, à sa session de 1935, a élaboré un projet de convention visant à supprimer l'exploitation de la prostitution d'autrui.

Le Secrétariat de la Société des Nations a groupé en un seul document les textes proposés par le sous-comité juridique et par le Bureau, en y ajoutant les clauses finales du projet de convention. Le Secrétariat a présenté ce document à la Commission consultative, lors de sa session de 1935.

La Commission consultative a procédé à un large échange de vues sur les propositions qui lui étaient soumises. A l'issue de son examen, la Commission a décidé qu'il serait prématué de soumettre à ce moment-là un autre projet de convention au Conseil. Elle a décidé en revanche de charger un sous-comité, composé des représentants de la Belgique, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, de la Pologne et de la Roumanie, d'étudier la question plus avant. Le sous-comité a bénéficié de l'assistance de deux experts représentant, l'un, le Bureau international pour l'unification du droit pénal et, l'autre, la Commission internationale de police criminelle. Le sous-comité a étudié certaines lois en vigueur ou en cours d'élaboration qui avaient trait à l'exploitation de la prostitution.

Ces travaux ont abouti à l'élaboration d'une convention dont les principaux articles sont les suivants:

6/ Les renseignements utilisés dans la présente section ont été tirés en partie du document intitulé "Projet de convention de 1937 visant à réprimer l'exploitation de la prostitution d'autrui", Nations Unies, Conseil Économique et social, document E/574 (1947), p. 1 à 9.

ARTICLE PREMIER

Les hautes parties contractantes conviennent de punir tout individu qui, par un moyen quelconque, incite, entraîne ou détourne une personne de l'un ou l'autre sexe en vue de l'exploitation de la débauche.

ARTICLE 3

Les hautes parties contractantes conviennent de punir, dans toute la mesure compatible avec leurs lois internes, tout individu qui exploite la débauche, soit en aidant, assistant ou favorisant la prostitution d'autrui, soit en retirant de celle-ci un profit matériel quelconque.

L'article 3 était rédigé de cette manière pour permettre aux Etats qui reconnaissaient le principe de la réglementation de la prostitution de devenir eux aussi parties à la convention.

Le Comité de la traite des femmes et des enfants a examiné le projet de convention lors de sa session de 1936. Au lieu d'adopter la convention, le Comité a décidé de faire reposer entièrement le projet de convention sur le principe de l'abolition, en supprimant à cette fin de l'article 3 le membre de phrase "dans toute la mesure compatible avec leurs lois internes". Cet article est devenu l'article 2 du projet modifié.

S'il souhaitait maintenir le principe de l'abolition, le Comité entendait également obtenir le plus grand nombre possible d'adhésions. Pour y parvenir, le Comité a en conséquence cherché à permettre aux Etats où la prostitution était encore réglementée de signer néanmoins la convention. Le Comité estimait que l'on pourrait atteindre ce résultat en permettant à ces pays de faire certaines réserves au sujet de l'article 2 de la convention, article qui consacrait le principe de l'abolition. Le représentant de la France a exprimé l'opinion que, même avec la réserve envisagée, la convention serait encore applicable à la grande majorité des individus exploitant la prostitution dans les pays en question.

Le projet de convention modifié par le Comité a été communiqué aux gouvernements des Etats Membres et des Etats non membres de la Société des Nations, qui étaient priés de présenter à son sujet de nouvelles observations. Presque tous les gouvernements qui ont répondu acceptaient le but et les principes essentiels du projet de convention, mais nombre d'entre eux ont fait des objections de détail. Le Gouvernement du Royaume-Uni, dont le Gouvernement australien partageait l'avis, s'est fortement élevé contre l'idée du Comité que les pays réglementaristes pourraient signer la convention en faisant des réserves quant à l'article essentiel qui introduisait le principe de l'abolition. Selon le Gouvernement du Royaume-Uni, il ne pourrait être

d'aucune utilité d'adopter la convention tant que subsisterait cette possibilité d'échapper aux obligations principales de cet instrument. Une telle façon de procéder constituerait une violation du principe qui veut que les Etats ne deviennent pas parties à des conventions s'ils sont dans l'incapacité de les appliquer. En outre, les réserves envisagées à propos de la convention en question détruirait sa valeur et pourraient même tendre à perpétuer le système de la réglementation. Le Gouvernement du Royaume-Uni proposait en conséquence d'autoriser les pays réglementaristes à signer la convention à la condition qu'à l'époque de la signature, ils déclarent qu'ils en acceptaient les principes et qu'ils entendaient leur donner effet aussitôt que possible.

Dans sa réponse, le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique a fait observer qu'il fallait ajouter au projet un article stipulant que les Etats dotés d'une forme fédérale de gouvernement ne seraient pas réputés avoir failli aux obligations que leur imposait la convention s'ils punissaient loyalement les contrevenants dans les limites de leur juridiction fédérale et s'ils s'efforçaient d'obtenir que les autorités locales compétentes s'accordent de toutes les obligations leur incombeant.

La question des réserves s'est posée à nouveau lors de la réunion de la Commission consultative des questions sociales qui s'est tenue en 1937. Plusieurs représentants ont exprimé des doutes quant aux effets possibles de telles réserves à l'égard des principaux articles du projet de convention. Pour éviter les difficultés que suscitaient de telles réserves, ces représentants ont indiqué que la convention devrait reprendre l'idée du Royaume-Uni quant à une déclaration qui figurerait dans l'acte final. La Commission consultative en est arrivée à la conclusion que cette méthode, qui permettrait d'éviter de recourir à des réserves importantes, méritait d'être examinée plus complètement du point de vue juridique et elle a chargé un sous-comité d'étudier la question et de réviser en conséquence la convention.

Le sous-comité s'est réuni à Paris, en juin 1937. Il a révisé le projet et adopté, en ce qui concerne l'acte final, la manière de faire recommandée par la Commission consultative. L'acte final permettait aux Membres de signer la convention pour manifester leur appui aux principes qu'elle consacrait et devait les aider à modifier leur législation interne. L'acte final stipulait aussi que les Membres devaient appliquer les dispositions de la convention qui étaient en harmonie avec leur législation interne.

Le projet révisé a été soumis au Conseil en même temps que le rapport du sous-comité. Le Conseil a invité le Secrétaire général à communiquer le projet aux gouvernements, pour observations. Le Secrétaire général était aussi invité à inscrire à l'ordre du jour de la session de 1938 de l'Assemblée la question de la convocation d'une conférence intergouvernementale

chargée de conclure la convention.

Vingt-six gouvernements ont communiqué des observations au sujet du projet de convention. La Cinquième Commission de l'Assemblée de la Société des Nations a constaté que la majorité des pays qui avaient répondu étaient en faveur de la conclusion d'une telle convention. En ce qui concernait les pays réglementaristes, le représentant de la France a proposé de diviser la convention en deux parties, dont la première pourrait être signée et ratifiée sans délai par les pays réglementaristes, tandis que la seconde, qui supposait l'adoption d'une politique d'abolition, demeurerait ouverte à la signature pendant une certaine période afin de donner aux pays réglementaristes le temps de réviser leur législation. La Commission a pris acte de cette proposition, qui devait être examinée au moment où le texte définitif de la convention serait élaboré.

La Cinquième Commission a soumis à l'Assemblée un projet de résolution recommandant la convocation, en 1940, d'une conférence chargée de conclure la convention. L'Assemblée a adopté cette résolution lors de sa onzième séance plénière, le 29 septembre 1938.

Le déclenchement de la seconde guerre mondiale a interrompu l'évolution en cours.

HISTORIQUE DE LA CONVENTION DE 1949 POUR LA REPRESSEION ET L'ABOLITION DE LA TRAITE DES ETRES HUMAINS ET DE L'EXPLOITATION DE LA PROSTITUTION D'AUTRUI //

1. A sa septième session, en 1948, le Conseil économique et social avait invité le Secrétaire général à élaborer le projet d'une convention nouvelle et de portée générale en vue de la suppression de la traite des femmes et des enfants et de la prévention de la prostitution. Le Conseil demandait que le projet de convention nouvelle unifie les quatre instruments en vigueur qui concernaient la répression de la traite des femmes et des enfants (Arrangement international du 18 mai 1904 pour la répression de la traite des blanches, Convention internationale du 4 mai 1910 pour la répression de la traite des blanches, Convention internationale du 30 septembre 1921 pour la répression de la traite des femmes et des enfants et Convention internationale du 11 octobre 1933 pour la répression de la traite des femmes majeures). Le projet de convention nouvelle devait aussi reprendre quant au fond les dispositions du projet de

convention visant à réprimer l'exploitation de la prostitution d'autrui que la Société des Nations avait élaboré en 1937.

2. Le Conseil demandait aussi au Secrétaire général de soumettre le projet de convention nouvelle aux divers gouvernements et aux organisations non gouvernementales, pour observations.
3. Une fois saisi des observations des gouvernements et des organisations non gouvernementales, le Conseil a invité le Secrétaire général à soumettre à la Commission des questions sociales, lors de sa quatrième session, en mai 1949, le projet de convention et les opinions exprimées à ce sujet. Le Secrétaire général a donné suite aux demandes du Conseil.
4. Après avoir entendu le Secrétariat et les représentants de neuf organisations non gouvernementales, la Commission des questions sociales a examiné et modifié le projet de convention. Elle a ensuite recommandé au Conseil économique et social d'approuver le texte révisé du projet de convention de portée générale et de le soumettre à l'Assemblée générale.
5. Le Comité social du Conseil économique et social a examiné les recommandations de la Commission des questions sociales à sa neuvième session, en juillet 1949. Après avoir entendu les déclarations liminaires des représentants de plusieurs Etats, le Comité a décidé de ne pas mettre aux voix les amendements proposés aux divers articles du projet de convention, et de limiter son débat à l'exposé des opinions.
6. Le projet de résolution que la Commission des questions sociales recommandait de soumettre à l'Assemblée générale a été approuvé par le Comité social et il a été adopté par le Conseil économique et social à sa 306e séance plénière, le 23 juillet 1949.
7. Par la résolution qu'il a adoptée au sujet du projet de convention, le Conseil a soumis à l'Assemblée générale le projet de convention ainsi que le compte rendu des débats qui avaient eu lieu à ce sujet. Il a recommandé la conclusion d'une convention internationale prenant pour base le projet proposé et tenant compte des avis exprimés au cours des séances du Comité. Le Conseil a prié le Secrétaire général d'informer en conséquence les Etats Membres et les parties aux instruments antérieurs incorporés au projet de convention.
8. L'Assemblée générale a renvoyé le projet de convention à sa Troisième Commission (questions sociales, humanitaires et culturelles), qui l'a examiné de sa 237e séance, le 30 septembre, à sa 269e séance, le 28 novembre 1949.
9. La Troisième Commission a examiné le projet de convention et elle a prié la Sixième Commission (questions juridiques) d'examiner les articles du projet qui avaient des incidences juridiques précises

// Historique établi d'après les renseignements figurant dans le *Yearbook of the United Nations*, 1948-1949, numéro de vente: 1950.I.11.

- et de formuler des recommandations au sujet de ces articles.
10. Ces questions ont été examinées par la Sixième Commission à ses 169e et 190e séances ainsi qu'à sa 199e et à sa 208e séances, en octobre et novembre 1949. La Sixième Commission a formulé des recommandations au sujet des articles en question et a suggéré des révisions à la Troisième Commission.
 11. La Troisième Commission a examiné les recommandations de la Sixième Commission et a adopté plusieurs des modifications de forme proposées par la Sixième Commission. A sa 269e séance, la Troisième Commission a adopté l'ensemble du projet de Convention et l'a soumis à l'Assemblée générale pour approbation.
 12. L'Assemblée générale a examiné le projet de convention au cours de séances plénières tenues en décembre 1949. Plusieurs représentants ont proposé des amendements à divers articles du projet de convention, amendements sur lesquels l'Assemblée s'est prononcée. En conséquence, le 2 décembre 1949, par 35 voix contre 2, avec 15 abstentions, l'Assemblée générale a adopté le texte modifié de la Convention pour la répression et l'abolition de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui.

Etats ayant voté en faveur de la Convention:
Afghanistan, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Birmanie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Chine, Cuba, Egypte, Ethiopie, Grèce, Inde, Iran, Iraq, Israël, Liban, Libéria, Luxembourg, Norvège, Pakistan, Pays-Bas, Philippines, Pologne, République socialiste soviétique de Biélorussie, République socialiste soviétique d'Ukraine, Syrie, Tchécoslovaquie, Union des Républiques socialistes soviétiques, Uruguay, Venezuela, Yémen et Yougoslavie.

Etats ayant voté contre la Convention: France et Royaume-Uni.

Etats s'étant abstenus: Belgique, Colombie, Danemark, Etats-Unis d'Amérique, Guatemala, Honduras, Islande, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pérou, République dominicaine, Suède, Thaïlande, Turquie et Union sud-africaine.

ARTICLE PREMIER

Les Parties à la présente Convention conviennent 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;
2. Exploite la prostitution d'une autre personne,

même consentante.

La principale controverse concernant l'élaboration de l'article premier portait sur la question de savoir si l'aspect lucratif devait être un élément du délit d'embauche. Des clauses ou membres de phrase concernant cet aspect lucratif ont été incorporés au projet et supprimés à divers stades de son élaboration. Les arguments concernant l'esprit de lucre étaient d'ordre philosophique ou juridique. Sur le plan philosophique, il s'agissait de savoir si la convention devait s'attacher avant tout à punir ceux qui tiraient profit de la prostitution ou si elle devait au contraire avoir pour but de protéger les êtres humains contre les agissements de ceux qui voulaient les livrer à la prostitution, pour quelque motif que ce soit. Sur le plan juridique, la controverse portait sur le point de savoir si le but lucratif renforçait ou atténuait la preuve du délit que constituait l'embauche. Lorsque l'on évalue le projet définitif de la convention, il est intéressant de noter que ce projet ressemble plus au projet initial de 1937 que toute autre modification apportée ultérieurement à ce texte.

Les auteurs du projet de convention de 1937 entendaient combler une lacune qui subsistait dans les quatre conventions antérieures. Le projet de convention protégeait les personnes majeures de l'un ou l'autre sexe contre le racolage lucratif même lorsqu'elles étaient consentantes et n'étaient pas emmenées à l'étranger ^{8/}, ce qui allait au-delà du champ d'application des quatre autres conventions. L'Arrangement international de 1904 prévoyait seulement que les Etats centraliseraient "tous les renseignements sur l'embauchage des femmes et filles en vue de la débauche" ^{9/}. La Convention internationale de 1910 obligeait les parties contractantes à punir toute personne qui, pour satisfaire les passions d'autrui, avait embauché, entraîné ou détourné, même avec son consentement, une femme ou fille mineure ou avait, par fraude ou à l'aide de violences, embauché, entraîné ou détourné une femme ou fille majeure en vue de la débauche, alors même que les divers actes qui étaient les éléments constitutifs de l'infraction auraient été accomplis dans des pays différents ^{10/}. La

^{8/} Société des Nations, Journal officiel, Supplément spécial No 174, septembre 1937, p. 12.

^{9/} Arrangement international en vue d'assurer une protection efficace contre le trafic criminel connu sous le nom de "traite des blanches", signé à Paris, le 18 mai 1904, et modifié par le Protocole signé à Lake Success (New York), le 4 mai 1949, Publication des Nations Unies, numéro de vente: 1950.IV.1.

^{10/} Convention internationale relative à la répression de la traite des blanches, signée à Paris, le 4 mai 1910, et modifiée par le Protocole signé à Lake Success (New York), le 4 mai 1949, Publication des Nations Unies, numéro de vente: 1950.IV.2.

Convention internationale de 1921 a étendu la protection des instruments antérieurs aux mineurs de l'un ou l'autre sexe et a porté à 21 ans révolus l'âge de la majorité ¹¹. C'est la Convention internationale de 1933 qui a protégé les femmes majeures contre l'embauche à des fins de prostitution dans un autre pays ¹². Le projet de convention de 1937 a donc étendu à tous les êtres humains une protection contre l'embauche à des fins de prostitution.

La question du but lucratif occupe une place prééminente dans les clauses de l'article premier du projet de convention de 1937, qui disposait que les parties à la convention convenaient "d'assurer le châtiment de . . . quiconque, pour satisfaire les passions d'autrui et *pour un but lucratif*, a engagé, entraîné ou détourné par un moyen quelconque, même avec son consentement, une personne majeure de l'un ou de l'autre sexe afin d'exploiter la prostitution de cette personne" ¹³. Les auteurs du projet de convention jugeaient "absolument nécessaire que le but lucratif constitue un élément de l'infraction nouvelle que devait définir la convention" ¹⁴. Les auteurs du projet de convention croyaient que tant que l'esprit de lucre subsisterait, les trafiquants continueraient d'exploiter des êtres humains à des fins de prostitution. Ils pensaient en outre que sans les trafiquants, la prostitution n'existerait pratiquement pas ¹⁵, ce qui montre que de l'avis des auteurs, les prostituées elles-mêmes ne se livreraient pas à de telles pratiques sans l'aide des trafiquants et des souteneurs. Le projet de convention de 1937 soulignait donc que le but lucratif était un élément nécessaire du délit d'embauche.

Au stade suivant de l'élaboration du texte, le Secrétaire général s'est efforcé de supprimer le but

¹¹/ *Convention internationale pour la répression de la traite des femmes et des enfants*, ouverte à la signature, à Genève, du 30 septembre 1921 au 31 mars 1922, telle qu'elle a été modifiée par le Protocole signé à Lake Success (New York), le 12 novembre 1947, Publication des Nations Unies, numéro de vente: 1948.IV.4.

¹². *Convention internationale pour la répression de la traite des femmes majeures*, conclue à Genève, le 11 octobre 1933, telle qu'elle a été modifiée par le Protocole signé à Lake Success (New York), le 12 novembre 1947, Publication des Nations Unies, numéro de vente: 1948.IV.3.

¹³/ Société des Nations, document C.Q.S./A./14, en date du 3 juin 1937 (dossier No 11 B. - 28741 - 545 de la Société des Nations).

¹⁴/ *Id.*

¹⁵/ Société des Nations, *Rapport du Comité spécial d'experts sur la traite des femmes et des enfants* (Genève, 1927), p. 53.

lucratif du texte du projet de convention ¹⁶. Le Secrétaire général a modifié l'infraction décrite à l'article premier en remplaçant le texte existant par le membre de phrase "quiconque, par quelque moyen que ce soit, cause ou favorise, contribue à favoriser ou aider la prostitution d'une personne de l'un ou l'autre sexe à un tiers ou en tire profit" ¹⁷. Selon le Secrétaire général, le but lucratif n'était pas pertinent du fait que la convention avait pour but non de punir ceux qui vivaient de la prostitution, mais "de protéger les êtres humains contre les agissements de ceux qui voulaient, d'une manière ou d'une autre, les livrer à la prostitution" ¹⁸. Le Secrétaire général appuyait en outre son argumentation en faisant valoir que les conventions antérieures ne comportaient pas le but lucratif, pas plus que ne le faisait le texte initial du projet de convention de 1937. Le Secrétaire général proposait en conséquence que la convention exclue le but lucratif des actes punissables décrits dans le texte ¹⁹. De plus, du fait que le mot "exploitation" renfermait implicitement le but lucratif, le Secrétaire général souhaitait modifier l'article premier pour éviter d'en faire mention ²⁰.

Le Secrétaire général faisait aussi observer que le but lucratif présentait une difficulté d'ordre juridique. A son avis, si le but lucratif constituait un élément nécessaire de l'infraction en question, il serait difficile d'assurer le châtiment des délinquants en raison du manque de preuves de leur intention de tirer profit de l'opération ²¹. Le Secrétaire général estimait que "le fait qu'un tiers ait détourné une personne pour la prostitution devait suffire à justifier le châtiment" ²². Lorsqu'il a remanié le texte de l'article, le Secrétaire général a conféré le caractère d'infraction au fait de tirer profit de la prostitution d'autrui, mais il a aussi souligné qu'il fallait considérer comme infraction le fait de causer, favoriser, contribuer à favoriser ou aider la prostitution d'autrui, pour quelque but que ce soit.

Le Secrétaire général a communiqué son projet révisé de la convention aux divers gouvernements et aux

¹⁶/ Pour plus de détails, voir la partie du présent document intitulée "Historique de la Convention de 1949 pour la répression et l'abolition de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui".

¹⁷/ *Projet de convention de 1937 pour supprimer l'exploitation de la prostitution d'autrui*, Mémorandum du Secrétaire général, Nations Unies, Conseil Économique et social, document E/574 (1947) [ci-après dénommé projet de convention 2].

¹⁸/ *Id.*

¹⁹/ *Id.*

²⁰/ *Id.*

²¹/ *Id.*

²²/ *Id.*

organisations non gouvernementales, pour observations. Parmi les gouvernements qui ont fait connaître leurs observations, le Danemark, les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni ont considéré que la version révisée de l'article premier était trop vague. Plus précisément, les gouvernements regrettaiient l'acception trop vaste des mots "encouragement à la prostitution" ^{23/}. Le Gouvernement néerlandais et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique ont aussi demandé de voir le mot "délibérément" figurer dans le texte pour souligner que l'intention d'embaucher constituait un élément nécessaire du délit. Le Brésil s'est prononcé en faveur de la suppression de l'intention de lucre, tandis que le Danemark et plusieurs organisations non gouvernementales jugeaient qu'il fallait retenir cette intention pour souligner l'aspect commercial en jeu dans la traite des femmes. Comme l'a déclaré l'Alliance internationale des femmes, "c'est l'intermédiaire, le trafiquant, le tiers qui tire profit de ces actes illicites qui est à l'origine de ce fléau social, contre lequel la loi peut agir" ^{24/}. Le Secrétaire général a ensuite remanié l'article premier pour tenir compte des préoccupations de ceux qui avaient présenté des observations.

Le texte révisé était conçu comme suit:

Les Etats parties à la présente Convention conviennent de punir celui qui délibérément, serait-ce avec le consentement de la victime,

- a) embauche, entraîne ou détourne par un moyen quelconque pour satisfaire les passions d'autrui, une personne de l'un ou l'autre sexe en vue de la prostitution ou de tout autre acte immoral similaire, sans égard au lieu où ce dessein doit se réaliser, ou
- b) aide ou exploite la prostitution d'une autre personne à un tiers. ^{25/}

Le Secrétaire général a ajouté le mot "exploite" pour rétablir la notion de but lucratif dans le texte du projet concernant cet article. Le Secrétaire général a ensuite soumis le projet à la Commission des questions sociales du Conseil économique et social, pour examen.

La Commission des questions sociales s'est aussi demandé si l'esprit de lucre devait être considéré comme l'un des éléments constitutifs du délit d'embauche. Le représentant du Royaume-Uni ne souhaitait pas supprimer entièrement la mention de l'esprit de lucre

dans la description des délits visés à l'article premier ^{26/}. Le représentant du Secrétariat a fait remarquer qu'il était extrêmement difficile de prouver l'existence du but lucratif. La Commission a estimé toutefois qu'en principe, l'esprit de lucre devait être inclus dans les éléments constitutifs des délits en question. Beaucoup estimaient que sans cette clause conditionnelle, il y aurait un grand nombre de cas dans lesquels les peines pour traite des êtres humains seraient trop lourdes pour des infractions relativement peu importantes. A l'issue d'un débat sur ce point, la Commission a décidé d'inclure l'esprit de lucre lorsque les infractions seraient commises contre des adultes sans circonstances aggravantes. Pour tenir compte de cette idée, la Commission a remplacé le texte de l'article premier par le texte suivant:

Les Parties à la présente Convention conviennent 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;
 2. Exploite ou se fait la complice de la prostitution d'une autre personne, même consentante,
- à condition que ces infractions soient commises dans un but lucratif. Toutefois, toute personne qui se rendra coupable ou se fera la complice des infractions susmentionnées sera punie, sans avoir égard à l'esprit de gain:
- a) si la personne embauchée, entraînée, détournée ou exploitée est âgée de moins de 21 ans au moment où les infractions se sont produites;
 - b) si la personne est embauchée, entraînée, détournée ou exploitée en vue d'être envoyée à l'étranger;
 - c) si la personne est embauchée, entraînée, détournée ou exploitée par fraude, ruse, menace, violence ou par tout autre moyen de contrainte." ^{27/}

Le projet d'article premier élaboré par la Commission des questions sociales comportait les facteurs tenant à l'âge et aux moyens de contrainte qui figuraient dans la Convention internationale de 1910 et dans la Convention internationale de 1922. Il conférait le caractère de délit à l'embauche à des fins lucratives, le châtiment intervenant sans avoir égard à l'esprit de lucre si la personne était âgée de moins de 21 ans, était soumise à des moyens de contrainte ou était exploitée en vue d'être envoyée à l'étranger. Le représentant de l'URSS s'est élevé contre ce texte qui, à son avis, affaiblissait le châtiment des souteneurs et risquait

^{23/} Projet de convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, Nations Unies, Conseil économique et social, document E/1072 (1949), p. 19.

^{24/} Projet de convention 3, Annexe 1, p. 8.

^{25/} Id.

^{26/} Nations Unies, Conseil économique et social, Rapport de la quatrième session de la Commission des questions sociales, Supplément No 8, document E/1359 (1949).

^{27/} Conseil économique et social, résolution 243 B (IX) [ci-après dénommée "projet de convention 4"].

même de leur permettre de se soustraire au châtiment. La Commission des questions sociales, passant outre aux objections du représentant de l'URSS, a recommandé au Conseil économique et social d'adopter le texte du projet concernant cet article.

La question de l'esprit de lucre a été aussi celle qui a prêté le plus à discussion parmi les membres du Comité social du Conseil économique et social. Les représentants du Brésil et de l'URSS tenaient à supprimer toute mention de l'esprit de lucre, qui, selon eux, affaiblissait les dispositions de la Convention 28/. Le représentant de la France souhaitait supprimer la clause en question du fait que la législation française prévoyait le châtiment même s'il n'y avait pas de but lucratif. Le représentant de la Nouvelle-Zélande (qui présidait la Commission des questions sociales) a expliqué que les dispositions de la Convention étaient des dispositions minimales permettant à tout gouvernement d'introduire dans son pays une réglementation plus stricte, à condition que cette réglementation ne soit pas incompatible avec les dispositions de la Convention 29/. Tel est bien ce que reflète le Protocole final à la Convention actuellement en vigueur.

Du fait qu'elle avait examiné de si près chacun des articles du projet de convention, la Commission des questions sociales s'est écartée de sa façon de faire habituelle et a décidé de ne pas mettre aux voix le projet de convention. Elle a toutefois recommandé la conclusion d'une convention internationale "prenant pour base le projet proposé et tenant compte des vues exposées au cours de la neuvième session du Conseil économique et social" 30/. Le Conseil économique et social a soumis le projet de convention à la Troisième Commission de l'Assemblée générale, pour examen.

La Troisième Commission a décidé de supprimer le mobile du gain de l'article premier. Les représentants du Brésil et de l'Egypte estimaient que si le but lucratif y figurait, la clause devenait ambiguë car on ne voyait pas bien si l'ébauche à toute autre fin était exclue des infractions visées par la disposition. De plus, la difficulté juridique tenant à prouver l'intention de lucre subsistait. Le représentant de la Belgique s'est associé à cette manière de voir en faisant valoir que "s'il était vrai que l'intention de lucre aggravait les infractions en question, celles-ci même si elles n'avaient pas été commises par esprit de lucre, n'en constituaient pas

moins des infractions" 31/. La représentante de l'Inde a fait observer que le but essentiel de la convention, tel qu'il ressortait du préambule, était de sauvegarder la dignité et la valeur de la personne humaine. Il n'y avait donc pas à établir un ordre de gravité pour les infractions selon qu'elles faisaient ou non intervenir l'esprit de lucre 32/. Pour le représentant des Philippines, le mobile du lucre devait subsister, mais ce qu'il fallait supprimer, c'était le premier facteur mentionné dans l'article, à savoir la satisfaction des passions. Il était souhaitable d'établir une distinction entre la promiscuité des sexes et la prostitution; une société idéale serait, certes, une société d'où la promiscuité immorale serait exclue, mais il n'en était pas ainsi et, en l'état actuel de la société, c'était l'élément de lucre qui rendait la promiscuité coupable 33/.

Les représentants de l'Argentine et du Mexique estimaient eux aussi qu'un conflit avec les législations intimes en vigueur serait inévitable au cas où l'âge limite serait fixé à 21 ans. Le représentant de l'Argentine a fait observer que la suppression de la mention de l'intention de lucre rendrait inutile toute distinction entre adultes et mineurs et parerait ainsi à maintes difficultés d'ordre juridique 34/. Le représentant du Pakistan a proposé un amendement à l'article premier pour résoudre ces difficultés. Il a proposé de supprimer le membre de phrase "à condition que ces infractions aient été commises dans une intention de lucre", ainsi que toute la fin de l'article premier. Comme il semblait que tout le monde était d'accord pour estimer que les infractions mentionnées à l'article premier ne devaient pas être commises du tout, les mobiles qui les faisaient commettre devenaient sans importance. C'était l'acte en soi qui constituait l'infraction et non les motifs qui l'inspiraient 35/. En adoptant cet amendement, la Commission a donc supprimé l'intention de lucre et la fin du texte de l'article premier.

La Troisième Commission a renvoyé le projet de convention à la Sixième Commission en lui demandant d'examiner les questions juridiques en jeu. En ce qui concernait le paragraphe 2 de l'article premier, la Sixième Commission a recommandé de supprimer les

28/ Nations Unies, Conseil économique et social (81e séance), document E/AC. 7/SR.81 (1949), p. 20.

29/ *Id.*

30/ *Projet de convention 4*, voir plus haut, note 27, résolution II (E/1402).

31/ Nations Unies, *Documents officiels de l'Assemblée générale*, Troisième Commission (23^e séance), p. 20, *Comptes rendus analytiques des séances*, A.C.3/SR.237 à SR.248 (1949).

32/ *Id.*, p. 24.

33/ *Id.*, p. 23.

34/ *Id.*, p. 20 et 21.

35/ *Id.*, p. 20.

mots "ou se fait la complice de" 36/, étant donné que le cas des complices était déjà visé implicitement à l'article 4, qui traitait des actes de participation. En outre, pour un grand nombre de pays, il serait difficile d'adopter une disposition plaçant les complices dans la catégorie des délinquants dont l'extradition pourrait être accordée. La Troisième Commission a accepté cette suppression, dont tenait compte le texte actuel du projet de convention.

Au moment où l'Assemblée générale a été saisie, pour examen, du projet de convention, le représentant du Royaume-Uni a présenté au sujet de l'article premier un amendement qui rétablissait la mention de l'esprit de lucre 37/. Le représentant du Royaume-Uni a souligné que les mots "traite" et "exploitation" qui figuraient dans le titre du projet de convention visaient de toute évidence des activités qui, par définition, étaient motivées par l'esprit de lucre 38/. En décidant d'omettre de mentionner l'esprit de lucre, la Troisième Commission avait élargi la portée du projet de convention sans avoir suffisamment étudié les anomalies qui résulteraient de sa décision. Si la définition de l'embauche était affaiblie, il pouvait arriver, selon le représentant du Royaume-Uni, qu'une prostituée présentant une autre prostituée à un tiers se rende coupable du délit d'embauche 39/. Comme il l'avait été signalé auparavant, la convention avait pour objet d'assurer le châtiment de ceux qui tiraient profit de la prostitution, et non des prostituées elles-mêmes. L'amendement proposé présentait pour le Royaume-Uni une importance telle que s'il n'était pas adopté, le Royaume-Uni ne serait pas en mesure d'accepter la convention. L'amendement proposé par le Royaume-Uni a été rejeté et c'est pourquoi le Royaume-Uni a voté contre l'adoption du projet de convention.

L'élaboration du texte de l'article premier a été une tâche longue et délicate. Le libellé définitif reflète l'opinion que l'embauche, à quelque fin que ce soit,

constitue un délit punissable. Du fait que l'esprit de lucre en a été supprimé, le texte de cet article a, semble-t-il, pour but principal de protéger les "victimes" de la prostitution, et non d'assurer le châtiment de ceux qui participent aux activités commerciales liées à la prostitution.

ARTICLE 2

Les Parties à la présente Convention conviennent également de punir toute personne qui:

- 1. Tient, dirige ou, sciemment, finance ou contribue à financer une maison de prostitution;**
- 2. Donne ou prend sciemment en location, en tout ou en partie, un immeuble ou un autre lieu aux fins de la prostitution d'autrui.**

L'article 2 reflète l'esprit d'abolition de l'époque. Ainsi qu'il l'est indiqué dans la partie du présent document intitulée "genèse de la question", l'opinion très répandue comme les données dont on disposait indiquaient que les maisons de prostitution agréées favorisaient beaucoup la traite internationale des femmes aux fins de prostitution (l'inscription des prostituées sur des registres par les soins des pouvoirs publics fait l'objet de l'article 6). Les auteurs de l'article 2 se sont donc employés à assurer le châtiment de ceux qui tiraient profit de la création de telles maisons de prostitution. L'article 2 a subi quelques modifications de rédaction, mais l'intention de supprimer les maisons de prostitution agréées est demeurée inchangée.

Dans son rapport de 1927, le Comité spécial d'experts de la Société des Nations déclarait que "le tenant d'une maison de tolérance ou d'un établissement similaire, en dépit de cette regrettable tolérance des pouvoirs publics, n'en était pas moins un proxénète aussi authentique que le pourvoyeur qui vendait sa lamentable marchandise amenée des terres étrangères ou que le souteneur indigène qui lui livrait, pour l'exploiter en commun, une femme du pays, qu'il avait violentée ou séduite..." 40/. C'est cette manière de voir qui est à l'origine du libellé de l'article 2 du projet de convention de 1937. Le projet de convention cherchait à assurer le châtiment de "a) quiconque tient ou dirige un lieu de prostitution, b) quiconque, pour un but lucratif, use de son autorité ou de son influence sur une personne de l'un ou de l'autre sexe de manière à forcer ou à favoriser la prostitution de cette personne avec une autre, ou c) quiconque exploite de toute autre manière la prostitution d'une autre personne de l'un ou de l'autre sexe" 41/. Si

36/ *Projet de convention pour la répression et l'abolition de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, Mémorandum du Président de la Sixième Commission au Président de la Troisième Commission touchant les questions renvoyées à la Sixième Commission*, Nations Unies, document A/C.6/L.102 (1949), p. 35.

37/ *Projet de convention pour la répression et l'abolition de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, Amendements du Royaume-Uni à l'annexe à la résolution proposée par la Troisième Commission* (A/1164), Nations Unies, document A/1175 (1949), p. 1.

38/ Nations Unies, *Documents officiels de l'Assemblée générale* (263^e et 264^e séances plénières) (1949).

39/ *Id.*

40/ Société des Nations, *Rapport du Comité spécial d'experts sur la traite des femmes et des enfants* (Genève, 1927), première partie, p. 16.

41/ Projet de convention de 1937, voir plus haut, note 13.

les alinéas b) et c) sont incorporés au texte actuel de l'article premier de la Convention, les projets ultérieurs concernant l'article 2 ont élargi et développé les dispositions concernant le châtiment de ceux qui tirent un profit des lieux de prostitution.

Lorsqu'il s'est efforcé de modifier le projet de convention de 1937, le Secrétaire général a élargi la portée de l'article 2 en l'étendant à ceux qui financent une maison ou un lieu de prostitution. Il a aussi proposé que les parties à la Convention conviennent "de déclarer contraires à l'intérêt public toutes les maisons et tous les lieux de prostitution et de punir toute personne qui tient ou dirige un immeuble ou une partie de cet immeuble pour la prostitution ou qui, en étant propriétaire, loue à cette intention une partie de cet immeuble" ^{42/}. De l'avis du Secrétaire général, les gouvernements devaient déclarer les lieux de prostitution "contraires à l'intérêt public", de sorte "que toute personne puisse, en attirant l'attention des autorités compétentes sur le fait qu'il existait un tel établissement dans son voisinage, intenter une action en s'appuyant sur la législation en vigueur à l'égard des établissements qui étaient contraires à l'intérêt public" ^{43/}. Aux termes de ce projet concernant l'article 2, le fait même de l'existence d'un immeuble dans lequel on se livrait à la prostitution constituait une violation de la convention.

Le texte remanié de l'article 2 que proposait le Secrétaire général s'est heurté à de substantielles critiques. Plusieurs organisations non gouvernementales et le Gouvernement danois ont fait valoir qu'aux termes de l'article ainsi rédigé, des gouvernements pourraient punir une personne qui, à son insu, louerait une chambre à une femme qui serait une prostituée. Le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique ont proposé d'ajouter le mot "sciemment", de sorte que l'intention soit la condition nécessaire de l'infraction ^{44/}.

Le Danemark et diverses organisations non gouvernementales ont aussi formulé d'autres critiques en faisant valoir que l'article pourrait être également invoqué contre une prostituée indépendante qui loue une chambre pour y exercer son métier, du fait que l'on pourrait dire d'elle qu'elle "occupe pour la prostitution" une partie d'immeuble. La Fédération abolitioniste internationale a proposé en conséquence d'utiliser le membre de phrase "pour la prostitution d'une autre personne", comme à l'article premier. Le Gouvernement néo-zélandais et le Gouvernement du Royaume-Uni jugeaient inutile de "déclarer contraires à l'intérêt public" tous les lieux de prostitution, du fait que dans les cas de cette nature, "c'étaient les poursuites engagées

^{42/} Projet de convention 2, voir plus haut, note 17.

^{43/} Id., p. 15.

^{44/} Projet de convention 3, voir plus haut, note 24, p. 20.

contre la personne qui tenait ou dirigeait la maison de prostitution" qui constituaient effectivement la sanction ^{45/}.

Le remaniement adopté par la Commission des questions sociales tenait compte de ces préoccupations et a abouti à un texte analogue à celui du projet définitif. Dans les projets ultérieurs concernant la convention, il a été apporté quelques modifications d'ordre secondaire à l'article 2, mais il n'y a eu aucune modification de fond. L'article 2 représente donc la codification du sentiment abolitioniste que les pouvoirs publics doivent supprimer les maisons agréées et assurer le châtiment de ceux qui tirent profit de telles maisons.

ARTICLE 6

Chacune des Parties à la présente Convention convient de prendre toutes les mesures nécessaires pour abroger ou abolir 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 6 consacre l'esprit abolitioniste dont s'inspire la Convention. Associé à l'article 2, il proscrit entièrement toute forme de prostitution légale. L'article 6 prêtait particulièrement à controverse du fait que plusieurs des pays en cause utilisaient encore, sous une forme ou sous une autre, des registres spéciaux pour prostituées. Ces pays défendaient de telles pratiques en faisant valoir qu'elles étaient nécessaires au maintien de l'ordre public et à la prévention des maladies vénériennes. La plupart des pays estimaient toutefois que toute mesure de surveillance ou d'enregistrement des prostituées équivalait à acquiescer de façon tacite au commerce en question et favorisait la prostitution. Ces points de vue divergents ont donné lieu à des différends au sujet des dispositions de l'article 6 et des modes d'application de ces dispositions.

Si l'abolition de la prostitution en était effectivement le but, le projet de convention de 1937 ne renfermait pas les dispositions consignées à l'article 6. Comme il l'est indiqué dans la partie du présent document intitulée "genèse de la question", un grand nombre de pays obligeaient toujours les prostituées à se faire inscrire d'une façon ou d'une autre sur des registres au moment où le projet de convention de 1937 a été élaboré. Les auteurs n'ont par suite fait figurer dans le projet aucune disposition proscrivant expressément toute forme d'enregistrement car ils craignaient que, sinon, un grand nombre de pays refusent de ratifier la convention.

^{45/} Id., annexe 1, p. 17 et 18.

La version initiale de l'article 6 figurait dans la première révision du projet de convention proposée par le Secrétaire général. Le texte disposait simplement ce qui suit: "Les hautes parties contractantes dans le pays desquelles la police est habilitée à enregistrer les prostituées et à leur accorder des permis conviennent de prendre les mesures nécessaires pour abolir cette pratique" ^{46/}. Le Secrétaire général estimait que l'inscription des prostituées dans des registres, pour quelque motif que ce soit, équivalait à tolérer la prostitution. A l'appui de cet article, il faisait observer que la Commission consultative de la traite des femmes et des enfants, dans son rapport de 1924, avait conclu que "la débauche commercialisée qui entraînait l'existence du trafic international était fortement encouragée lorsque la prostitution était libre ou lorsque le contrôle prenait la forme de la reconnaissance officielle qui se traduisait par l'enregistrement" ^{47/}. Le Secrétaire général faisait en conséquence valoir énergiquement que cet article était nécessaire pour répondre à la fin abolitionniste en vue de laquelle la convention était élaborée.

Les gouvernements et les organisations non gouvernementales ont réagi favorablement à l'égard de l'article 6 que le Secrétaire général proposait d'ajouter au texte du projet de convention. Le Gouvernement néo-zélandais s'est énergiquement prononcé en faveur de cette disposition, tandis que l'Alliance internationale des femmes, le Bureau international pour la répression de la traite des femmes et des enfants et la Fédération abolitionniste internationale ont eux aussi appuyé cet article ^{48/}. La Fédération abolitionniste internationale estimait qu'il fallait apporter au texte certaines modifications pour en étendre la portée. Le texte qu'elle proposait ressemble de très près au texte du projet définitif.

La Fédération faisait valoir ce qui suit à l'appui des modifications qu'elle proposait d'apporter au texte:

- a) Le sens du mot "police" était trop restreint car, dans de nombreux pays, ce n'était pas la police qui promulguait des ordonnances relatives à l'enregistrement;
- b) le terme "permis" était inexact. Les cartes ou certificats des prostituées avaient seulement pour objet de prouver que les intéressées avaient subi un examen médical ou s'étaient fait inscrire sur le registre prévu à cet effet;
- c) dans les cas où l'enregistrement des femmes avait été supprimé, la police avait souvent tendance à

rétablissement par voie indirecte un système pratiquement équivalent. Ainsi, les règlements dus non seulement à la législation, mais aussi à l'usage, devaient être abolis;

d) l'enregistrement avait souvent été appliqué non seulement à des prostituées professionnelles, mais également à des femmes soupçonnées à tort de se livrer à la prostitution. ^{49/}

Le Secrétaire général a accepté le texte modifié qui incorporait ces observations et il l'a fait figurer dans le projet de convention qu'il a soumis à la Commission des questions sociales, pour examen.

Les différends sont apparus au cours des débats que la Commission des questions sociales a consacrés à l'article 6. Le représentant de la France souhaitait modifier le texte de cet article pour que les gouvernements n'aient pas à supprimer l'examen médical que les prostituées étaient tenues de subir ^{50/}. La France considérait que l'amendement était d'une importance cruciale pour l'article 6 et a signalé que faute de cet amendement, la France ne ratifierait pas la convention. Le représentant de la France a expliqué que si la France avait supprimé toutes les maisons agréées et toute inscription des prostituées sur des registres par les soins de la police, elle continuait de juger nécessaire de prendre des mesures pour protéger le grand public et les prostituées elles-mêmes contre les dangers des maladies vénériennes. C'est pourquoi le Gouvernement français avait institué le Registre médical et social de la prostitution, qui relevait de la compétence du Ministère de la santé. Ce registre avait pour objet d'empêcher les prostituées de se soustraire au traitement des maladies vénériennes. Le représentant de la France a souligné que le registre était médico-social par nature et qu'il n'avait été nullement conçu comme une attaque contre les prostituées, mais au contraire comme une mesure prise dans leur intérêt ^{51/}. En raison de ce dispositif, la France considérait que l'amendement était nécessaire au maintien de sa propre législation interne. Le Pérou a appuyé l'amendement proposé par la France car la législation péruvienne exigeait elle aussi que les prostituées se soumettent à des examens médicaux.

Le représentant du Canada s'est énergiquement élevé contre l'amendement proposé par la France en rappelant à la Commission qu'elle avait pour tâche de faciliter les progrès dans la voie de l'abolition de la prostitution, et qu'elle n'avait pas simplement pour tâche de codifier les législations en vigueur. Il a aussi fait observer que si les maladies vénériennes représentaient un problème grave,

^{46/} Projet de convention 2, voir plus haut, note 17, p. 25.

^{47/} Id., p. 25 et 26.

^{48/} Projet de convention 3, voir plus haut, note 24, p. 22.

^{49/} Id.

^{50/} Nations Unies, Conseil économique et social, document E/CN.5/SR.75 (1949).

^{51/} Id.

la lutte contre ces maladies incombaient essentiellement aux autorités sanitaires, que l'intéressée soit une prostituée ou non ⁵². Le danger personnel était le même, que la personne eût contracté la maladie innocemment ou par le truchement de la prostitution. De plus, la délivrance d'un certificat médical était une arme à double tranchant ⁵³. La prostituée se servait souvent de son certificat médical pour prouver à ses clients qu'elle était exempte de maladies, même si elle avait en fait contracté une maladie vénérienne juste après avoir obtenu son certificat médical ⁵⁴. Les certificats médicaux pouvaient donc en fait favoriser la propagation des affections vénériennes au lieu de la prévenir. Le Royaume-Uni partageait l'avis du Canada et ne pouvait appuyer l'amendement que la France proposait d'apporter à l'article 6. L'amendement proposé par la France n'a pas été adopté.

La controverse sur la délivrance de certificats médicaux aux prostituées s'est poursuivie au moment où le Comité social du Conseil économique et social a été saisi du projet de convention. Le représentant de la France s'est de nouveau élevé contre le texte de l'article 6 et a demandé au Comité de le modifier ⁵⁵. Il a fait valoir que si la France était toute disposée à combattre la traite des êtres humains et l'exploitation de la prostitution, le Gouvernement français n'estimait pas que les dispositions visant à combattre ces pratiques étaient suffisantes pour que le problème disparaîsse. Il fallait aussi assurer le traitement physique et le redressement moral des prostituées. A cette fin, un ensemble de dossiers socio-médicaux était nécessaire ⁵⁶.

Le représentant de la Turquie s'est aussi élevé contre l'article 6. Il a déclaré que la Turquie appuyait l'idée énoncée dans cet article, mais il estimait que les dispositions de l'article n'étaient pas现实的. La Turquie avait supprimé la prostitution sous toutes ses formes et le seul résultat qu'elle avait obtenu était de constater une forte augmentation de la fréquence des maladies vénériennes. La Turquie avait été obligée en conséquence de rétablir la surveillance médicale des prostituées et leur inscription sur des registres. L'adoption de l'article 6, qui entrerait en vigueur immédiatement, ne résoudrait pas le problème. Le représentant de la Turquie a suggéré en conséquence que l'article prévoit un délai raisonnable de transition avant qu'il n'entre en vigueur ⁵⁷.

⁵²/ *Id.*

⁵³/ *Id.*

⁵⁴/ *Id.*

⁵⁵/ *Projet de convention 4*, voir plus haut, note 27, p. 23.

⁵⁶/ *Id.*

⁵⁷/ *Id.*

Les Etats-Unis d'Amérique, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni se sont élevés contre toute modification de l'article 6. Le représentant de la Nouvelle-Zélande a rappelé la longue histoire qui avait abouti à l'abolition de la prostitution et il a déclaré que l'adoption de l'article 6 représenterait un véritable progrès sur le plan social ⁵⁸. Le Comité social demeurait divisé sur ce point au moment où la Troisième Commission de l'Assemblée générale a été saisie du projet de convention.

Le Système français de surveillance médicale a été au centre des débats qui se sont déroulés à la Troisième Commission. Le représentant de la France a maintenu sa position selon laquelle les certificats médicaux étaient nécessaires pour prévenir les maladies vénériennes. Il a fait observer que le système français de surveillance des prostituées était strictement confidentiel et que le soin de l'appliquer était confié au Ministère de la santé publique, qui ne transmettait pas de renseignements à la police. De fait, c'était un délit que de ne pas respecter le caractère confidentiel des renseignements médicaux. Selon le représentant de la Belgique, la délivrance de certificats médicaux était incompatible avec les objectifs de la convention. A chacun des stades de l'histoire de la convention, on avait constaté que l'inscription des prostituées sur des registres encourageait le développement de la traite des êtres humains. De plus, le système de surveillance, loin d'aider les prostituées à se redresser, enveloppait d'opprobre les femmes qui en faisaient l'objet. L'article 6 ne devait donc aucunement permettre l'inscription des prostituées sur des registres.

Le représentant d'Israël appuyait pleinement la position de la France. L'article 6 était l'article de la convention qui avait la portée morale la plus vaste du fait qu'il cherchait à abolir la prostitution reconnue par l'Etat. L'inscription des prostituées sur des registres était incompatible avec cet objectif. La France entendait protéger la société contre les femmes qui propageaient les maladies vénériennes, mais le véritable objectif devait être "de protéger les femmes contre les fléaux de la société qui les exploitait". L'hygiène et l'éducation préventives constituaient le juste moyen de combattre les maladies vénériennes, et non la création d'une catégorie quasi-juridique de femmes déchues. Israël n'appuierait donc aucune dérogation à l'abolition de l'enregistrement des prostituées.

La Troisième Commission a finalement adopté le texte de l'article 6 sans y faire figurer la surveillance médicale. El Salvador, l'Equateur, la France, la Grèce, le Liban, le Mexique et la Turquie étaient en faveur d'une telle disposition, tandis que l'Argentine, l'Australie, la Belgique, le Canada, le Chili, le Danemark, l'Egypte, les

⁵⁸/ Nations Unies, Conseil économique et social, document E/AC.7/SR. 82 (1949), p. 2.

Etats-Unis d'Amérique, Haïti, l'Inde, Israël, le Libéria, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, la Pologne, le Royaume-Uni et l'Union des Républiques socialistes soviétiques y étaient opposés. La Troisième Commission a soumis le projet de convention à l'Assemblée générale, pour adoption.

En séance plénière de l'Assemblée générale, la représentante de la France a déclaré sans ambages qu'à moins que ne figure dans le texte une disposition permettant à la France de poursuivre la surveillance médicale des prostituées, la France ne serait pas en mesure de ratifier la convention. L'article 6, tel qu'il était rédigé, l'emporterait sur la législation française existante. Du fait que l'Assemblée générale n'a pas modifié le projet de convention pour permettre un mode quelconque de surveillance des prostituées, la France a voté contre l'acceptation du projet de convention.

L'article 6 représente l'acceptation la plus large de l'idéal abolitionniste dont s'inspire la convention. Au moment où ils ratifient la convention, les Etats conviennent de s'abstenir de réglementer la prostitution à quelque niveau que ce soit. Le rejet de la proposition française tendant à permettre la surveillance médicale des prostituées pour prévenir les maladies vénériennes a montré que pour les Etats qui ont ratifié la convention, toute reconnaissance de la prostitution de la part des pouvoirs publics équivalait à l'accepter et à l'encourager.

ARTICLE 16

Les Parties à la présente Convention conviennent 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.

L'article 16 consacrait le voeu de plusieurs Etats d'assurer le relèvement des prostituées. La majorité des Etats faisaient leur le sentiment dont s'inspirait cet article, mais beaucoup pensaient que la convention, dont les principales dispositions visaient le châtiment de ceux qui tiraient profit de la prostitution, n'était pas l'instrument approprié pour assurer le relèvement des prostituées. D'autres étaient fermement convaincus que si la convention visait à châtier, le mobile qui l'animait était de protéger la dignité et la valeur de la personne humaine. Certains croyaient donc indispensable de faire figurer dans la convention un article concernant le relèvement des victimes de la prostitution.

L'article 16 est apparu pour la première fois dans la version remaniée de la Convention de 1937 proposée par le Secrétaire général 59/. Le Secrétaire général

59/ *Projet de convention 2*, voir plus haut, note 17, p. 30 à 33.

insistait sur la mise en place de services sociaux pour le relèvement des prostituées. Il faisait aussi figurer dans le texte une clause stipulant un échange de renseignements entre les Etats parties à la convention sur les méthodes efficaces de redressement 60/. Le Secrétaire général envisageait des services sociaux comportant des "mesures extra-morales" et un traitement en institution 61/.

Les "mesures extra-morales" que proposait le Secrétaire général supposaient un changement de milieu pour les personnes que des conditions familiales défavorables avaient poussées à la prostitution. Le Secrétaire général estimait qu'on pourrait ramener ces personnes à une vie normale par un changement de milieu. En outre, la formation professionnelle et le placement aideraient ces personnes à se réadapter à une vie "normale". L'orientation, associée à des conseils de réadaptation sociale, était proposée comme mesure préventive ou comme mesure de mise à l'épreuve ou d'assistance après un séjour en institution 62/.

Le traitement en établissement devait se dérouler dans les institutions expressément conçues pour le relèvement des prostituées. Selon le Secrétaire général, "ces institutions devaient fonctionner conformément aux principes médicaux, et éducatifs et disposer d'installations permettant de soigner les maladies vénériennes, de procéder à un traitement psychique et de donner une orientation et une formation professionnelles" 63/. Les services en question devaient entrer en action au moment où la personne était arrêtée par la police, au moment où il était sursis à la peine ou à l'occasion d'une peine d'emprisonnement que purgerait l'intéressée. Pour que ces mesures de relèvement produisent leur effet, la police devrait collaborer étroitement avec les services sociaux 64/.

Les gouvernements qui ont présenté des observations sur le projet révisé que proposait le Secrétaire général étaient d'avis divergents à l'égard des dispositions de l'article 16. Le Gouvernement des Etats-Unis appuyait sans réserve l'idée de la mise en place de services spécialisés pour le relèvement des prostituées, mais il estimait préférable que chaque pays prévoie des services de cette nature dans le cadre général de ses services sociaux, de manière à éviter la ségrégation des prostituées. La Bolivie et le Brésil n'avaient pas d'objection à ce que le texte de l'article figure dans le projet de convention. Le Gouvernement néerlandais a fait valoir que de tels services étaient déjà fournis dans

60/ *Id.*

61/ *Id.*

62/ *Id.*, p. 31.

63/ *Id.*, p. 32.

64/ *Id.*, p. 32.

le cadre d'organismes privés. L'Union sudafricaine a déclaré que ses services de protection sociale s'occupaient déjà du problème. Tout en appuyant en principe l'article 16, le Gouvernement canadien estimait qu'il était prémature de le faire figurer dans le projet de convention.

Parmi les organisations non gouvernementales qui ont présenté des observations, plusieurs étaient opposées à l'introduction de cet article dans le projet de convention du fait que l'article tendait à trop attirer l'attention sur les prostituées et aboutirait à faire des prostituées une classe distincte. Ces organisations reconnaissaient que les services sociaux pourraient appuyer la campagne menée contre la prostitution, mais, à leur avis, la convention devait envisager plus attentivement la responsabilité des hommes à l'égard de la prostitution. Le nouvel article 16 proposé a donc suscité des avis divergents. Si la plupart des pays et des organisations étaient en principe en faveur de cet article, un grand nombre d'entre eux se préoccupaient de le voir consacré par une convention internationale et se demandaient aussi comment les services spécialisés décrits fonctionneraient en fait.

La version remaniée suivante de l'article 16 comportait une disposition concernant le "traitement gratuit, volontaire et confidentiel des maladies vénériennes" ^{65/}. De nombreuses organisations non gouvernementales se sont énergiquement élevées contre l'adjonction de ce membre de phrase à l'article. Au nombre des raisons invoquées, elles ont notamment fait valoir que les maladies vénériennes n'étaient pas une cause de la prostitution et que le traitement des maladies vénériennes n'empêcherait aucunement la prostitution. Il était donc déplacé de faire mention de ce traitement dans une convention qui visait à prévenir l'exploitation de la prostitution et la traite des êtres humains ^{66/}. Le Secrétaire général était d'avis que la convention devait s'occuper de l'aspect social de la prostitution et que du fait que les soins médicaux et la réinsertion sociale allaient de pair, la convention devait incorporer l'un et l'autre.

Au moment où le projet a été examiné par la Commission des questions sociales, le représentant de la France a fait valoir que la convention avait pour objet de mettre un terme à la traite des êtres humains et à l'exploitation de la prostitution. L'article 16 ne s'inscrivait donc pas, quant au fond, dans le cadre de la convention. De plus, les services décrits étaient avant tout du ressort des institutions spécialisées. Selon le représentant de l'Afrique du Sud, la plupart des organisations non gouvernementales avaient demandé

de supprimer l'article 16, alors que pour lui, cet article était indispensable à la convention et que sans lui, la convention serait incomplète.

Le représentant du Canada a fait valoir qu'il fallait supprimer la mention du traitement des maladies vénériennes, qui ne s'inscrivait pas dans le cadre du projet de convention. Le représentant des Etats-Unis d'Amérique a proposé un amendement à l'article 16 qui tendait à supprimer toute mention du traitement des maladies vénériennes et à énumérer les services que les pays devaient employer pour favoriser le relèvement des prostituées (services éducatifs, services de santé, services économiques et autres services connexes) ^{67/}. L'amendement proposé par les Etats-Unis a recueilli un appui général et la Commission des questions sociales l'a adopté.

Lors des séances du Comité social du Conseil économique et social, la version modifiée de l'article n'a guère rencontré de résistance. S'il estimait que l'article 6 et l'article 16 étaient étrangers aux fins de la convention, le représentant de la Chine jugeait cependant que les buts humanitaires de ces deux articles justifiaient leur inclusion dans le projet de convention. Les débats ont porté essentiellement sur les termes mêmes de l'article. Les représentants de la Belgique, de la Chine et de la Nouvelle-Zélande estimaient que les mots "victimes de la traite des êtres humains" devraient remplacer le mot "prostituées" du fait qu'ils étaient moins entourés d'opprobre ^{68/}. Le représentant de la France a aussi proposé de remplacer "relèvement" par les mots "le relèvement des prostituées et leur réinsertion dans la vie sociale normale" ^{69/}. Le représentant du Royaume-Uni a appuyé sans réserve le texte de l'article, qui, selon les Etats-Unis d'Amérique, constituait la "pierre de touche" de la convention ^{70/}. Quelques pays continuaient de penser qu'il était inutile de faire figurer l'article 16 dans la convention, mais aucun membre du Conseil économique et social ne s'est employé activement à ce que cet article soit rejeté.

Au moment où l'Assemblée générale a examiné le projet de convention, nul n'a fait d'objection à ce que l'article 16 figure dans le texte. Du fait que le texte de cet article était si général et que ses objectifs humanitaires étaient si vastes, la plupart des pays ont, semble-t-il, estimé qu'il n'y avait aucun danger à le faire figurer dans la convention.

^{65/} *Projet de convention 3*, voir plus haut, note 24, p. 29.

^{66/} Nations Unies, Conseil économique et social, document E/CN.5/115 (1949).

^{67/} Nations Unies, Conseil, économique et social, document E/CN.5/SR.72 (1949).

^{68/} *Id.*

^{69/} *Id.*

^{70/} *Id.*

CONCLUSION

La Convention de 1949 pour la répression et l'abolition de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui a représenté une étape décisive de la transformation constatée dans la façon dont la société conçoit et se représente la prostitution. C'était là le premier document international à préconiser l'abolition de toutes les formes de prostitution réglementée. Il marquait aussi un pas de plus en avant en encourageant les programmes de relèvement des prostituées. La Convention montre bien comment on concevait alors la prostitution, puisqu'il s'agissait exclusivement d'assurer le châtiment de ceux qui exploitaient les prostituées. Lorsqu'ils rechercheront comment cette manière de voir a influencé les auteurs de la Convention, ceux qui élaboreront la prochaine convention découvriront peut-être comment incorporer à un document nouveau une conception plus judicieuse de la prostitution.

APPENDIX II

RÉUNION INTERNATIONALE D'EXPERTS SUR LES CAUSES SOCIOCULTURELLES DE LA PROSTITUTION ET STRATÉGIES CONTRE LE PROXÉNÉTISME ET L'EXPLOITATION SEXUELLE DES FEMMES, MADRID, 1986.

I. INTRODUCTION ET PRÉSENTATION DU DOCUMENT D'ORIENTATION DU SECRÉTARIAT

A. Ouverture – Election du Bureau

Dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'activités de la Division des droits de l'homme et de la paix sur l'élimination de toutes les formes de discriminations basées sur le sexe, s'est tenue une réunion internationale d'experts sur les causes socioculturelles de la prostitution et stratégies contre le proxénétisme et l'exploitation sexuelle des femmes (Madrid, Espagne, 18–21 mars 1986).

Treize participants, venus des différentes régions du monde, choisis pour leur compétence en la matière ont été invités par le Directeur général de l'Unesco à titre personnel et ont débattu pendant quatre jours afin d'aboutir à des conclusions et des recommandations. Les débats ont été suivis par des observateurs tant internationaux que nationaux. (Voir liste des participants.)

Cette rencontre a été organisée en collaboration avec l'institut de la femme, institution nationale espagnole située à l'intérieur du Ministère de la culture et responsable de toutes les questions touchant à la situation des femmes. La première séance de travail a été ouverte par Madame Carlotta Bustelo, Directrice de l'Institut, et par Madame Wassyla Tamzali, représentante du Directeur général.

Les participants ont ensuite procédé à la désignation du bureau et ont élu:

Mme María Gracia Pérez
Institut de la femme de Madrid, Président,

Ms. Kathleen Barry (USA)
Ms. Helieh Saffiotti (Brésil)
M. Jean Fernand-Laurent (France), Corapporteurs.

B. Termes de référence

Unesco

Le deuxième Plan à moyen terme (1985-1989) adopté par la Conférence générale lors de sa quatrième session extraordinaire, qui s'est tenue à Paris en décembre 1983, énonce au titre du programme XIII.4 "Élimination des discriminations fondées sur le sexe" qu'un sous-

programme intitulé "Etudes et recherches sur les droits fondamentaux des femmes et l'élimination des discriminations fondées sur le sexe" analysera les situations d'extrême discrimination que connaissent certaines femmes, et qui sont liées à des pratiques sociales, à des états de crise et à des conflits armés "en vue d'informer l'opinion publique sur la condition de ces femmes et de déterminer si des mesures de prévention et de protection spécifiques et complémentaires à celles déjà prévues ne devraient pas être prises". Il est ensuite ajouté "Qu'une attention toute particulière sera portée notamment, sur les mauvais traitements et les violences sexuelles à l'égard des femmes, sur le proxénétisme, les atteintes portées à la santé et à la dignité de la femme, et toutes les pratiques qui font des femmes des objets d'exploitation".

Dans le cadre du plan adopté à la Conférence de Paris, le Secrétariat de l'Unesco a inscrit un programme d'action, de recherche et de réflexion qui a été mis en œuvre l'année 1984 et en fonction duquel les experts ont été invités par le Directeur général de l'Unesco à titre personnel.

Dans son Programme et budget 1983-1984, le Secrétariat proposait de mener "des études sur les causes sociales, économiques et culturelles des atteintes portées à la dignité des femmes, notamment par la prostitution forcée et le proxénétisme et par la violence sexuelle en général, et cela dans différents contextes socioculturels, ces études devant servir de base aux travaux d'un groupe international d'experts qui s'est réuni à Madrid pour examiner les causes de ces phénomènes et les mécanismes institutionnels et informels qui les favorisent et proposer un programme de prévention, d'éducation et d'information dans ce domaine.

En 1984 et afin de préparer les travaux du groupe, le Secrétariat de l'Unesco (la Division des droits de l'homme et de la paix) a fait réaliser quatre bibliographies qui ont permis de faire le point des recherches en sciences sociales et humaines. Point important puisque la réunion de Madrid se situait dans un cadre plus large qui est celui du développement et de la promotion des sciences sociales et humaines pour une meilleure compréhension des problèmes du monde et un renforcement d'action. Ces bibliographies annotées sont:

— "Causes socioculturelles de la prostitution aux Etats-Unis et au Royaume-Uni" par Kathleen Barry (Etats-Unis)

- "Prostitution dans l'Est et le Sud-Est asiatique" par Soeur Mary Soledad Perpiñan (Philippines)
- "Bibliographie des études, recherches, écrits et témoignages sur la prostitution, le proxénétisme et la violence sexuelle en Europe" par Jeanne Peiffer (Luxembourg).

En outre, plusieurs experts ont fourni les documents de travail suivants:

- "Migrations rurales et prostitution" par Rodo Gaidzanwa (Zimbabwe)
- "Violence sexuelle et prostitution au Brésil" par Heleith Saffioti (Brésil)
- "Idées reçues sur la prostitution" par Fatima Hal (Maroc)
- "La prostitution en Egypte" par Nawal El Saadawi (Egypte)
- "Exploitation sexuelle et pornographie" par Jean Fernand-Laurent (France)
- "Une étude comparée des systèmes juridiques" par Denise Pouillon (France)
- "La prostitution: peut-elle être considérée comme un métier?" par Michaela Di Giorgio (Italie).

Système des Nations Unies

En 1959, un rapport "Etude sur la traite des êtres humains et la prostitution" a été établi par le Département des affaires économiques et sociales à la demande de l'ECOSOC.

En 1972, le Conseil économique et social invite l'Organisation internationale de la police criminelle (Interpol) à coopérer avec les Nations Unies dans ces efforts pour éliminer toutes les pratiques similaires à l'esclavage.

En 1974, le Conseil économique et social crée un groupe de travail qui se réunit depuis, chaque année, et qui formule en août 1981 des recommandations par lesquelles il demande à la Commission des droits de l'homme d'appeler les Etats membres des Nations Unies à ratifier la Convention de 1949 et à intensifier les recherches des causes économiques, sociales, psychologiques, et sexuelles de la prostitution et du proxénétisme.

En 1981, par la résolution 1981/40, le Conseil économique et social étend le groupe de travail à l'ensemble des organisations du système des Nations Unies et demande également aux gouvernements de fournir les informations nécessaires pour préparer le mandat. Cette décision souligne l'ampleur du problème et sa complexité.

Parallèlement, la Conférence mondiale de l'Année internationale de la femme, Mexico, 1975, a demandé aux gouvernements de prendre des mesures pour empêcher la prostitution forcée des femmes et des jeunes filles et la Deuxième Conférence mondiale de Copenhague en 1980 demandait au Secrétaire général de

fournir un rapport sur "la prostitution dans le monde, ses causes et les conditions socio-économiques qui la favorisent".

A sa 29e session, la Commission de la condition de la femme de Vienne, à l'audition de ce rapport, a soumis au Conseil économique et social un projet de résolution désignant un rapporteur spécial.

Le rapporteur spécial, Monsieur Jean Fernand-Laurent, a établi un rapport qui a été présenté à la session de 1983 au Conseil économique et social, qui constitue un bilan tant de la problématique de la traite des femmes que des activités et des actions internationales et surtout offre un accablant constat de l'ampleur toujours plus grande du phénomène et de la situation toujours plus dégradante des femmes. A la suite de la présentation de ce rapport, le Conseil économique et social a adopté la résolution 1983/30, qui propose aux Etats membres une politique et aux institutions de la famille des Nations Unies un programme d'action dans ce domaine.

Cadre conceptuel

Dans son adresse à la Conférence de Mexico de 1975, la représentante du Directeur général qualifiait de scandaleux le problème de la traite des femmes et informait la Conférence que le Directeur général de l'Unesco avait saisi le Secrétaire général des Nations Unies, le Directeur général de la FAO et du BIT de ce qu'il appelait "l'aspect le plus douloureux du sexism".

C'est en référence à l'Article 5 de la Déclaration universelle des droits de l'homme que l'Unesco portait à la tribune internationale la situation de ces femmes enfermées parfois à vie, dans des maisons closes, détenues cachées et subissant des tortures et des sévices les plus graves. Car il s'agit bien de détention au sens le plus fort du terme, de tortures et de traitements cruels et dégradants, infligés jour après jour à ces femmes. Nous avons là tous les éléments constitutifs d'une violation des droits de l'être humain, tels qu'ils sont reconnus et garantis par la communauté internationale.

La traite des femmes et la prostitution ont été et demeurent encore très largement un sujet tabou. Désolant, ce sujet jette sur les sociétés qu'il concerne un regard accablant, soulignant ainsi plus que tout autre la condition des femmes dans nos sociétés. Et à cet égard n'est-il pas significatif que les médias se soient emparés du problème, et cela récemment, pour dénoncer en priorité la prostitution des enfants et des garçons, se démarquant ainsi du silence qui a entouré celle des femmes, jugée comme normale, et inévitable silence souvent justifié par des analyses et des explications qui réduisaient le phénomène prostitutionnel à des conduites individuelles. Depuis quelques années et parallèlement au mouvement des idées qui a accompagné les mouvements de lutte des femmes, notre réflexion sur ce

sujet s'est enrichie et nous savons aujourd'hui que la prostitution des femmes est un fait de société, que son étude présente une grande complexité, puisqu'elle ressort de l'histoire du droit, de la sociologie, et bien évidemment de l'économie, mais aussi de la psychologie. Car, si la prostitution des femmes est un fait de société, il ne faudrait pas pour autant en avoir une vision économiste et réductive du phénomène. En effet toutes les femmes pauvres ne se prostituent pas. Ajoutons qu'il n'est pas non plus un phénomène qu'on pourrait qualifier de "sexiste", car toutes les femmes ne sont pas prostituées.

Alors, qu'est-ce que la prostitution? Comment, dans des vies similaires et comparables, entre deux femmes s'installe le "choix" de la prostitution? Les analyses féministes en ce point ont été fondamentales car elles ont présenté à l'intérieur de la société urbaine et mercantile à prédominance masculine (parfois appelée en bref société patriarcale) la violence exercée sur les femmes comme un *continuum* passant de la violence psychologique sexiste ordinaire à l'inceste, au viol et à la prostitution.

Ces remarques bien évidemment concernent des régions, ou des situations, où les femmes ont, ce que l'on a appelé un peu scandaleusement "le choix" de leur vie. Pour d'autres femmes, d'autres régions, d'autres situations, le phénomène est beaucoup plus facile à comprendre et frappant de cruauté puisque là, dès le départ, on a vendu la petite fille, on l'a enfermée, torturée, fait disparaître et fait voyager... jusqu'où...? Vers l'asile ou la mort, nous ne le savons que trop.

Voilà pour le problème tel qu'il se présente à nous. En ce qui concerne l'action, nous avons vu au paragraphe précédent celle des Nations Unies. Il reste à souligner l'action des organisations non gouvernementales, action en tous points remarquable, compte tenu des moyens disponibles, du mal à soigner et les résultats obtenus. On peut d'ailleurs dire que le succès le plus important des organisations non gouvernementales est d'avoir porté du niveau de la mauvaise conscience à celui de la prise de conscience le problème dans les enceintes gouvernementales et intergouvernementales. Mais l'adoption de textes et de recommandations doit dépasser le stade de la bonne conscience et nous conduire à entreprendre résolument l'action.

Le déroulement des débats a été organisé autour des trois thèmes suivants:

- Thème I: Analyse des aspects socioculturels de la violence sexuelle à l'égard des femmes et de l'exploitation de la prostitution d'autrui.
- Thème II: La prostitution et l'exploitation sexuelle des femmes et ses conséquences sur la dignité des femmes.
- Thème III: Etude de certains phénomènes socio-économiques qui renforcent la prostitution des femmes et le proxénétisme, et des

moyens d'action et de lutte mis en place par les mouvements et les organisations non gouvernementales.

II. PRESENTATION THEMATIQUE DES DEBATS

CONTRIBUTION A L'ELABORATION D'UNE APPROCHE NOUVELLE POUR L'ETUDE DE LA PROSTITUTION COMME FORME EXTREME DU SEXISME

1. La prostitution est la conséquence de la subordination des femmes dans l'ensemble des sociétés et du rapport de forces entre les catégories de sexes, elle en est la situation la plus extrême. Le phénomène prostitutionnel ne peut être compris que par l'analyse de l'articulation du concept du patriarcat et celui de la stratification sociale (classes sociales). De plus, et pour rendre compte des situations de plus en plus répandues, il faut ajouter le concept du racisme qui explique en grande partie l'utilisation des femmes de certaines régions pour l'usage d'autres régions; ce trafic étant majoritairement dans le sens du monde sous-développé vers le monde développé ou d'ethnies ou de groupes sociaux défavorisés à d'autres plus favorisés à l'intérieur d'une même région et même d'un même pays.
2. La notion de pauvreté utilisée pour l'analyse des mécanismes de la prostitution et qui est généralement restreinte à ses aspects matériels, conséquence des différences de classes et de la division sexuelle du travail, doit être élargie par la prise en compte du rapport de forces dans lequel sont prises globalement les femmes et qui les fragilise considérablement en faisant une population à haut risque, dépourvue de mécanismes leur permettant d'affirmer leur identité et leur autonomie et de faire face aux situations de violences matérielles, psychologiques et physiques. Cette fragilité peut être souvent le résultat de carences affectives, ou de violences physiques et sexuelles (inceste) vécues dans la petite enfance. La prostitution est une situation spécifique de la violence à l'égard des femmes, qui se caractérise par un continuum qui mène d'une situation "normale" à la limite du tolérable (harasement sexuel sur les lieux de travail, femmes battues, etc.) et à l'intolérable (inceste, viol, prostitution).
3. Des trois principes d'organisation des sociétés (sexe, classe et race), le patriarcat, le plus ancien principe organisateur des rapports sociaux, transversal des différents types de stratifications sociales étudiées, est le principe organisateur principal de la prostitution des femmes.
4. La répartition sexuelle des tâches et fonctions fait dans de nombreux cas de la prostitution la seule

- solution à la portée des femmes pour résoudre de graves problèmes de survie, ou parfois d'insertion dans le marché de la consommation. La structuration sexiste du marché du travail, la constitution de la masse de travail féminin comme une main-d'œuvre d'appoint fluctuante au gré des besoins nationaux et supranationaux (exemple: multinationales), l'éventail réduit des possibilités de métiers ou professions, l'insuffisance de formations, l'absence de prévoyance sociale dans un très grand nombre de pays mettent les femmes et les jeunes filles dans des situations de pré-prostitution.
5. De plus, le système patriarcal basé sur une double morale facilite le processus prostitutionnel et en renforce les causes économiques. La double morale considère:
 - (a) d'une part la famille légitime comme cellule de base et perpétuation de l'espèce au sein de laquelle la femme est principalement prise en compte comme reproductrice et de laquelle est évacuée toute sexualité qui n'aurait pas comme objectif cette reproduction;
 - (b) d'autre part, la prostitution comme exutoire à la morale sexuelle dans laquelle les artisans (hommes et femmes) de cette morale "organisent des espaces" pour l'exercice d'une sexualité masculine sans responsabilité sociale.
 - Notons de plus que dans les deux cas, les femmes sont placées dans une situation d'objet, ou d'instrument (instrument de reproduction et objet de plaisir) et que jamais elles ne se trouvent dans une position de sujet. Cette situation d'objet rend possible l'intervention de la violence à l'encontre des femmes, car on sait que pour rendre la violence acceptable, celui ou ceux qui exercent cette violence passent par la choséification de l'objet de la violence – ici le corps des femmes.
 6. Ce rapport de pouvoir d'un sexe sur l'autre est issu du phénomène de la différentiation sexuelle et des stéréotypes masculins et féminins qui y sont attachés. Il renforce cette différenciation, la légitimise. Ceci nous conduit à dire que lorsque l'on nomme les manifestations de ces rapports de sexe "sexualité", on éclaire une analyse culturelle et structurelle de la sexualité en adoptant un discours homogénéisant sur le sujet qui renverrait à une sexualité immanente, discours qui est en fait construit sur des rapports de pouvoirs déterminés par des rapports de sexes.
 7. Dans ce rapport de forces, ou rapport de sexes, nous constatons que la réification du corps des femmes est paradoxalement confortée par l'attribution d'un "savoir-faire". C'est sur cette contradiction – réification, donc objet passif, et, savoir-faire donc sujet actif, que s'est développé un discours paradoxal, "néo-féministe" basé sur la réappropriation du corps des femmes par les femmes comme un instrument, un savoir-faire au bénéfice exclusif des femmes, une réappropriation de la "force de travail" et qui consisterait à faire de la prostitution un métier libre. Ceci reviendrait à analyser le problème comme celui de l'exploitation d'une classe (celle des prostituées), par une autre, celles des proxénètes, et l'objectif serait alors de libérer cette classe par une réappropriation de la force de travail par les travailleurs/travailleuses.
 8. L'industrialisation systématique et hallucinante de la "sexualité" par la prostitution des femmes montre à quel point ces manifestations de la sexualité sont basées sur un rapport de forces manipulable qui réifie les femmes et les hommes au profit des intérêts économiques et idéologiques des classes dominantes. C'est cette manipulation de "la sexualité" qui apparaît très clairement dans les modalités du tourisme sexuel, qui connaît dans certains pays un développement de masse et qui offre à l'ouvrier ou au cadre, un voyage de trois jours et quatre nuits avec fourniture d'une prostituée dans la chambre d'hôtel. Autre exemple, celui des bordels militaires qui sont les formes les plus anciennes de manipulations massives de la sexualité. A ces deux formes, il faut ajouter les concentrations de travailleurs masculins, les travailleurs migrants séparés de leur famille, dans les villes, dans les mines ou autres exploitations isolées.
 9. Cette réification du corps des femmes – qui, dans la morale du pouvoir masculin, met le corps des femmes au service de la reproduction à l'intérieur de la famille, et, à l'extérieur, au service de la sexualité déresponsabilisée des hommes d'une part – et, d'autre part, les violences exercées sur l'enfant et la jeune fille, dans certains cas très nettement caractérisées (inceste, viol), dans d'autres cas diffus dans une "normalité" largement admise, conduisent à une déconscientisation de l'intégrité de leur corps par certaines femmes. Cette perte de conscience de l'intégrité du corps est une des causes de ce que l'on appelle "le choix" et qui oriente différemment deux femmes placées dans les mêmes situations économiques, sociales et affectives.
 10. La prostitution des femmes est largement favorisée par les politiques de développement dans certains pays, qui font de la prostitution des femmes une situation plus ou moins délibérée, voire institutionnalisée. C'est ainsi que la prostitution des femmes est souvent un des coûts sociaux du bouleversement de structures traditionnelles par un développement sauvage. Par exemple, dans le cas de certains programmes d'industrialisation dans des pays à vocation agraire ou pastorale, on provoquera un appauvrissement des campagnes où les femmes jouent un rôle important, un déplacement de population avec rupture des liens anciens d'alliance

- et de famille, créant ainsi les conditions favorables à la prostitution.
11. Par contre, dans certaines régions la prostitution ne se présente pas comme une conséquence mais comme un chapitre "planifié", "institutionnalisé" du revenu national. Ainsi dans certains pays du Sud-Est asiatique et d'Europe où l'existence d'une prostitution de masse et la structuration du marché qui fait appel aux médias, aux compagnies d'aviation, aux chaînes d'hôtel, aux communications entre pays, aux banques, font qu'elle ne pourrait exister, ni se développer sans l'accord tacite ou implicite des institutions. Il s'agit ici d'une forme spécifique de la prostitution de masse qui se développe dans certains Etats, que les participants ont nommés "Etats promotionnels". Cette catégorisation est fondamentale, car elle permet une évaluation positive d'actions menées dans certains pays qui ont réussi à faire disparaître la prostitution de masse même s'ils connaissent certaines formes récurrentes de prostitution.
- #### LE ROLE DES INSTITUTIONS: REGLEMENTATION – ABOLITION – NEOREGLEMENTATION ET PROMOTION DE LA PROSTITUTION
11. La réglementation de la prostitution dans les pays de l'Europe, et notamment en Angleterre, a soulevé un mouvement d'opinion qui a eu pour résultat l'adoption en 1949 par les Nations Unies, de la Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui. Cette Convention a largement été inspirée par des mouvements d'opinion que l'on a appelés "abolitionnistes" et dont l'objectif est l'abolition de la réglementation de la prostitution et non pas, dans un premier objectif, la prohibition de la prostitution.
 12. Nous avons évoqué le *continuum* de la violence sexiste, aboutissant dans les cas extrêmes à l'inceste, au viol et à la prostitution. Ce qui distingue la prostitution des autres formes de violence sexiste, c'est son caractère mercantile. La mercantilisation du corps est une cause commune de la prostitution féminine et de la prostitution masculine comme de celle des enfants. Elle nous apparaît comme le stade ultime de la mercantilisation de la société tout entière. Elle est, elle aussi, un continuum qui commence par la publicité, continue par le spectacle (danseuses nues, strip-tease, peep-show, life-show), le marché matrimonial et la pornographie, pour aboutir à la prostitution. Elle soutient un marché international très lucratif, organisé par le milieu criminel des proxénètes et auquel participent, nous l'avons vu, des agences de tourisme et certains médias.
 13. La réglementation de la prostitution (contrôle sanitaire, cartes et maisons de prostitution) a été historiquement et reste une des causes les plus aggravantes de la prostitution des femmes car elle n'autorise plus ces femmes à abandonner cette activité et à rejoindre leur groupe social. La réglementation constitue une catégorie de femmes à part, marginalisées, vulnérables et "marquées à vie".
 14. Le groupe d'experts a rejeté vivement l'idée parfois avancée que les contrôles sanitaires assuraient une protection de la santé des femmes prostituées et que les maisons leur permettent d'exercer leur activité. Ces deux mesures assurent la sécurité du client, sa commodité, lui qui n'est soumis à aucun contrôle. Les maisons permettent un plus grand rendement économique et de plus, pour des raisons multiples et généralisées, elles se transforment souvent en prisons que les femmes ne peuvent plus quitter. La réglementation de la prostitution est une atteinte grave à la dignité des femmes.
 15. La position adoptée par les Nations Unies, ainsi qu'elle ressort de la Convention de 1949, est une position qu'il convient d'encourager. A ce jour, 53 Etats membres l'en ont ratifiée. Mais si elle a été reconnue comme rendant compte de la volonté de lutter contre l'exploitation de la prostitution des femmes, elle n'a pas été considérée par les participants comme une réponse suffisante à la prostitution.
 16. Au XIXe siècle, une distinction était faite entre la prostitution forcée et la prostitution volontaire. Cette distinction a été consolidée dans la Convention de 1949 et dans les lois de certains pays qui l'ont ratifiée. C'est le produit de l'idéologie bourgeoise patriarcale qui refuse, en invoquant la liberté des individus, de prohiber la prostitution qui pouvait dans cette optique être librement choisie. Partant de là, la position abolitionniste a concentré ses efforts sur la pénalisation du proxénète et laissé le client hors de toute atteinte. Ce concept de la prostitution né du libéralisme occidental du XIXe siècle, qui fait une distinction entre la prostitution forcée et la prostitution volontaire et que l'on retrouve dans les lois et les conventions, a conduit sur le plan pratique à considérer la prostitution des rues (trottoirs) comme une forme volontaire de prostitution et la prostitution de masse et le trafic international comme une prostitution forcée. Aujourd'hui de très nombreux éléments nous poussent à dire qu'aucune réalité ne peut servir de base à cette distinction.
 17. Il a été rappelé ici la tentative faite au début des années 70 dans les pays d'Europe, et parallèlement aux manifestations féministes, par des groupes de femmes prostituées qui ont réclamé le droit de s'organiser et de défendre leur corporation comme

- un métier libre. Des aveux publics et télévisés ont apporté la preuve, par ces mêmes femmes, qu'elles avaient été téléguidées par les proxénètes, qui avaient tout intérêt à voir la prostitution acceptée comme métier. Le groupe de travail a fortement rejeté la distinction entre la prostitution forcée et la prostitution volontaire et refusé d'envisager la prostitution comme un métier.
18. La prostitution est une violation de l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme: "Tous les hommes sont nés libres et égaux en dignité et en droits", de l'article 4: "Nul ne sera tenu en esclavage ni en servitude" et de l'article 5: "Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines de traitements cruels, inhumains ou dégradants". La prostitution des femmes est une violation de la dignité des femmes, elle est accompagnée de violence sexuelle, de traitements dégradants, et elle est presque toujours, comme l'a reconnu la Sous-Commission de la lutte contre la discrimination et de la protection des minorités, une forme d'esclavage et de servitude. Partant de ces constatations, certains participants ont pensé qu'il fallait tirer les conséquences logiques d'une définition qui caractérise la prostitution comme une violation des droits de l'homme et donc qu'il fallait considérer non seulement le proxénète, mais aussi le client comme des délinquants. Il a été rappelé que si dans un nombre important de pays les proxénètes sont pénalisés, dans presque tous les pays, les prostituées sont pénalisées, et dans aucun pays le client n'est puni. Donc, pour observer une certaine rigueur, il fallait dériminaliser la prostituée et pénaliser le client et le proxénète.
19. Certains participants ont émis des réserves quant à la criminalisation du client, argumentant qu'il existe dans de nombreux pays, et dans la Convention même, la base juridique d'une telle condamnation, et que son application relève plutôt de l'état des moeurs de nos sociétés qui en grande majorité considèrent la prostitution comme un mal inévitable et nécessaire. Le refus de criminaliser le client éclaire une ambiguïté à l'égard de la prostitution largement répandue même parmi ceux qui reconnaissent que la prostitution est une violation des droits de l'homme.
20. Néanmoins, le groupe d'experts a reconnu fortement et unanimement qu'une des premières mesures à prendre est de décriminaliser la prostituée et de cesser de faire peser sur elle des peines pour racolage par exemple, qui même dans les pays où la prostitution n'est pas interdite, même dans les pays qui ont adhéré à la Convention, harcèlent constamment ces femmes et aggravent leur situation de dépendance vis-à-vis du "milieu". Il a été remarqué que, même dans les cas où les proxénètes sont pénalisés, ceux-ci prélevent le montant de ces peines en extra sur les sommes dues par les prostituées.
21. A cet égard, il a été relevé que certains pays abolitionnistes semblent influencés par des tendances néoréglementaires qui, outre les peines infligées à la prostituée au nom de la morale, adoptent des traitements obligatoires des malades vénériennes qui dans les faits ne s'appliquent qu'aux prostituées et qui les font retomber dans le système réglementaire, car malgré l'adhésion à la Convention qui ne fait pas de la prostitution un délit, dans de nombreux pays on pénalise la prostituée au nom de la morale et des bonnes moeurs et l'on retient les délits de racolage et vagabondage, le client étant considéré comme témoin.
22. Enfin, au regard des classifications habituellement retenues, c'est-à-dire les systèmes prohibitioniste, abolitionniste, réglementariste et néoréglementariste, le groupe d'experts a proposé d'ajouter une autre catégorie qui viserait les Etats "promotionnels", qui font de la prostitution un chapitre planifié de leur revenu national, à travers le tourisme sexuel qui représente des revenus importants et même prédominants pour certains pays.
- #### LUTTE CONTRE LA PROSTITUTION ET LA PORNOGRAPHIE ET LES NOTIONS DE LIBERTÉS D'EXPRESSION ET DE PROTECTION DE LA VIE PRIVEE DES PERSONNES
23. Ainsi qu'il a été souligné au point précédent, la condamnation du client se heurte à l'idée que la prostitution est un mal nécessaire aux sociétés. De plus, elle soulève des réticences qui pourraient se rapprocher des objections à la condamnation de la pornographie dans la mesure où elle heurte à première vue l'exercice de deux droits fondamentaux: la protection de la vie privée des personnes et la liberté d'expression.
24. C'est ainsi que certains participants ont émis des réserves à la criminalisation du client et ont évoqué le besoin d'intimité et la recherche d'un savoir-faire psycho-affectif et sexuel que certains hommes peuvent trouver et, partant de là, la relation qui s'établit entre le client et la prostituée relèverait de la vie privée.
25. Mais, en ce qui concerne le client et la notion de "privé", les participants ont en grande majorité et très fortement souligné que le lien entre le client et la prostituée est fondamentalement un rapport de pouvoir et ne peut être rattaché à une "sexualité" dont la notion reste vague et se dérobe à toute analyse.

26. Ainsi pour preuve, la prostitution qui, selon une certaine opinion, fait office de palliatif, n'a pas été réduite en raison de la libération des moeurs qui permet aujourd'hui, dans un grand nombre de pays, le développement d'une sexualité responsabilisée et intégrée dans le développement socio-affectif des personnes des deux sexes. Si la prostitution n'est pas en décroissance c'est qu'elle préserve les normes de domination des hommes sur les femmes. Deuxième preuve, les arguments utilisés dans les publicités du tourisme sexuel pour vanter les charmes des femmes d'Asie et d'Afrique qui auraient, selon les annonceurs, conservé tous les attraits des femmes traditionnelles et soumises.
27. De plus, la prostituée ne vend pas "d'intimité", elle fait partie d'une transaction commerciale dans laquelle l'homme détient le pouvoir.
28. Dans l'organisation de masse de la prostitution à travers le tourisme sexuel, il est clairement apparu que la sexualité du client est orientée et provoquée en quelque sorte, si bien que l'on peut dire que la sexualisation des rapports entre les sexes est utilisée et manipulée pour et par les intérêts de la production industrielle et économique au service des groupes dominants. On est là loin d'un rapport d'intimité et de l'expression d'une liberté de choix du client, et à plus forte raison de la prostituée qui, elle, se trouve dans un rapport de violence clairement identifié.

EN CE QUI CONCERNE LA PORNGRAPHIE

29. Parallèlement au tourisme sexuel, l'utilisation et la manipulation du sexe se fait sur une large échelle par l'industrie du commerce de la pornographie. Il a été retenu de la pornographie, qu'à la différence de l'érotisme, elle a toujours une finalité commerciale et qu'elle se caractérise par une vision délibérément trompeuse des relations sexuelles et de la femme et s'accompagne toujours d'un rapport d'inégalité entre les catégories de sexes et de plus en plus de violence. Aussi le groupe a-t-il rejeté toute assimilation entre érotisme et prostitution et à des fins pratiques il a défini la pornographie comme une représentation d'organes ou d'actes sexuels vendue ou louée à des fins provoquantes.
30. A l'appui du lien constaté entre pornographie et prostitution, un participant a cité le témoignage de prostituées qui ont constaté un afflux exceptionnel de clients après la projection d'un film licencieux auquel la presse avait fait de la publicité. La pornographie est également accessible à toutes les classes de la société. Au Japon comme aux Etats-Unis, la location de vidéo-cassettes, peu coûteuses, est entrée dans les mœurs. Par la cassette, la prostitution, peut-on dire, est entrée au foyer

familial. La cassette fait partie du panier d'achat de la ménagère: la cassette pornographique destinée aux parents y voisine avec la cassette comique à l'usage des enfants. Mais la cassette comique est parfois pornographique. Il arrive que des enfants réunissent leur argent de poche pour louer des cassettes qu'ils projettent en l'absence des parents qui sont au travail. Dans les pays scandinaves, les mêmes personnes et les mêmes organisations qui naguère ont favorisé la libération de l'érotisme sont souvent aujourd'hui celles qui déplorent le développement de la pornographie, depuis que des éducateurs ont découvert ses méfaits chez les enfants. En Norvège, les féministes ont obtenu en avril 1985 un amendement au Code pénal (section 211) tendant à limiter la diffusion de la pornographie.

31. En ce qui concerne la pornographie, une participante a émis des doutes sur ce lien entre la prostitution et la pornographie et s'est demandé s'il fallait condamner la personne qui visionne chez elle une cassette pornographique. Ne touche-t-on pas à l'intimité de la sphère privée et à son inviolabilité qui reste un principe de droit accepté dans un grand nombre de pays? De plus, l'interdiction de la pornographie ne touche-t-elle pas à un droit fondamental de l'homme qui est celui de la liberté d'expression?
32. A cela il a été répondu que la liberté d'expression, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les Pactes sur les droits de l'homme civils et politiques, n'a pas priorité par rapport aux autres droits et libertés fondamentales. Le concept essentiel est celui de dignité, qui précède dans l'article 1 de la Déclaration, le mot "droits". Et l'article 19, alinéa 3, du Pacte précise que le législateur peut poser des limites à la liberté d'expression, notamment lorsqu'elle risque de porter atteinte à la santé et à la moralité publique, autrement dit aux droits de la majorité des autres.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS GENERALES ADOPTÉES PAR LE GROUPE D'EXPERTS

En élucidant les causes de la prostitution, nous avons ouvert la voie à un discours nouveau qui brisera le silence entourant ce mode d'exploitation des femmes. En refusant d'établir une distinction entre prostitution forcée et prostitution volontaire, nous nous écartons des analyses traditionnelles. Ainsi n'acceptons-nous pas de voir dans la prostitution une profession.

Nous considérons au contraire la prostitution comme un échange où le corps de la femme est assimilé à une marchandise et où la femme est ravalée au rang d'objet. Le "sexe" que le client achète transforme nécessairement le corps féminin en un instrument à

l'usage des hommes. Dans ce discours qui est le nôtre, nous affirmons que cette pratique porte atteinte à la dignité des femmes et constitue une forme de violence sexuelle.

Nous estimons que l'échange marchand du corps féminin ébranle fortement l'identité de la femme et détruit en elle le sens de sa valeur. Ce phénomène puise sa source dans la structure sociale, qui l'a rendu invisible à cause de plusieurs facteurs:

1. La violence familiale, en particulier celle qui s'exerce sur la personne des enfants à des fins sexuelles, commence seulement à être dévoilée, grâce à des recherches récentes suscitées par le mouvement féministe. Les travaux réalisés aux Etats-Unis révèlent qu'une forte proportion (60 à 65%) des femmes prostituées ont été victimes d'inceste, de violences ou de viol. Il a été établi que c'est là la première étape de la destruction de l'identité féminine qui est indispensable pour transformer le corps humain en une marchandise sexuelle aux fins de l'échange économique.

2. Les institutions gouvernementales et les services sociaux admettent souvent implicitement que la prostitution est naturelle pour certaines femmes, qu'elle est une solution économique, une forme de travail, un échange où il faut protéger la santé du corps féminin pour ne pas exposer le client à la contagion des maladies vénériennes, du SIDA, etc.

3. D'autres structures socio-économiques qui dominent les êtres humains servent de prétexte à la prostitution; ainsi, lorsqu'il y a alienation de la main-d'œuvre, déplacement de personnes réfugiées, immigration masculine entraînant la séparation des familles, armées en guerre, la "sexualité de la prostitution" apporte aux hommes un dérivatif à leurs conditions d'existence. Tous ces facteurs, qui ont été occultés, contribuent en fait à promouvoir la prostitution.

Par "sexualité de la prostitution", nous entendons une forme de sexualité masculine qui, produit du discours dominant et traditionnel, assimile la prostitution à la sexualité et la pornographie à l'érotisme. Ce réductionnisme qui réifie et instrumentalise la finalité de la sexualité ne transforme pas seulement les femmes en objet; il fait aussi croire aux hommes que cette sexualité de la prostitution résoudra les problèmes qui se posent à eux du fait de leurs conditions de travail, de la guerre, de leur situation de réfugiés ou de leur statut d'immigrés. Le contexte social de la prostitution est le produit d'une morale dichotomique, en vertu de laquelle la femme ne peut être que madone ou putain. Cette dichotomie reflète l'idéologie du pouvoir sexuel par lequel les hommes dominent les femmes dans la société au moyen de la discrimination sexuelle et du sexism. Cette catégorisation ainsi que les lois qui établissent une discrimination contre les femmes s'appliquent à la prostitution de façon contradictoire: d'une part, ce sont

les prostituées qui sont punies à cause de la prostitution, et non les clients. D'autre part, certains pays essaient de restreindre les activités des femmes, par exemple en mettant des obstacles à leur émigration ou même à leur circulation, en proclamant qu'ils les protègent ainsi contre la prostitution.

L'analyse qui précède oblige à s'interroger plus avant sur les clients et sur les proxénètes. L'examen révèle que ces derniers usent des artifices de l'idylle et de l'amour pour attirer les jeunes filles vers la prostitution, qu'ils connaissent les pratiques de violence et les utilisent comme stratégies.

Le discours traditionnel et dominant, en vertu duquel la prostitution est assimilée à la sexualité, cautionne la prostitution en tant qu'activité sexuelle et profession. Or, nous constatons que la prostitution ne fait aucune place à la sexualité de la femme dont le corps est transformé en marchandise. En établissant les causes de la prostitution au cours de cette réunion, et grâce à l'activité menée depuis peu par le mouvement féministe, nous ouvrons la voie à un discours nouveau où la prostitution est considérée comme une forme de discrimination fondée sur le sexe, de violence sexuelle et de violation des droits de l'homme.

Cette conception nouvelle nie que la liberté d'expression justifie le marché de la pornographie, que le besoin de diversion créé par le travail justifie le tourisme sexuel, que le repos indispensable au guerrier justifie la prostitution militaire, et que le besoin d'une épouse passive justifie la traite des femmes par le truchement d'agences matrimoniales internationales.

Marché prospère et puissant, probablement lié au marché de la prostitution et comme lui contrôlé par le marché du crime, le marché de la pornographie est l'expression commerciale d'une idéologie qui ment sur les femmes et falsifie. Comme la publicité, la pornographie oriente et stimule le désir jusqu'à transformer le fantasme en besoin de passer à l'acte. Elle pousse ainsi ses clients à des violences conjugales ou à la fréquentation de la prostitution. Plus gravement encore, elle pourrit l'esprit et le cœur des enfants, pour qui elle constitue trop souvent l'unique information sexuelle qui leur soit accessible.

Parallèlement à ce commerce s'est récemment développé celui des marchés matrimoniaux qui ont pour effet de déplacer des jeunes filles et jeunes femmes du tiers monde vers des sociétés industrialisées qui très souvent délibérément les conduisent à grossir la population prostituée. Il y a là une forme de migration provoquée qui s'ajoute aux autres causes de migrations et nécessite un examen particulier.

Ces industries du sexe engendrent un vaste trafic transnational et national qui se chiffre en milliards de dollars, et qui est encouragé par la criminalité organisée de bandes de proxénètes, d'agences matrimoniales, d'agences de tourisme sexuel, d'organisateurs de salons

de massages et de maisons closes, ainsi que par la production et la diffusion de la pornographie. Il est donc nécessaire que toutes les lois ou initiatives prises aux échelons local ou national soient imposées aussi au niveau international. Il faut en outre que lesdites lois ne frappent pas les femmes, et que la protection de celles-ci soit assurée sans limitation de leurs mouvements.

Si l'analyse qui précède est juste, il s'ensuit en toute logique qu'il faut dé penaliser la prostituée (dans les pays où elle est encore frappée de sanctions pénales) et pénaliser le client, sans oublier d'appliquer les lois qui punissent ceux qui se rendent coupables de proxénétisme sous toutes ses formes ainsi que leurs complices.

RECOMMENDATIONS

Le groupe d'experts

1. Souligne l'importance des activités de l'Unesco dans ce domaine et le caractère spécifique de ses modalités de mise en œuvre et d'intervention;
2. Reconnaît que la prostitution et la traite des femmes est une violation grave des droits de l'homme et recommande l'étude de l'introduction de ce thème dans les programmes d'enseignement des droits de l'homme;
3. Considère que la prostitution des femmes est un des aspects les plus graves de la discrimination à l'égard des femmes, la forme ultime et systématisée de la domination des femmes dans la plupart des sociétés et souligne la nécessité d'entreprendre des actions qui visent tous les aspects de la vie sociale et culturelle afin de lutter contre les discriminations à l'égard des femmes et de parvenir à de nouveaux rapports des sexes et à une utilisation de la sexualité plus conforme à un meilleur épanouissement de la personne humaine basé sur l'éducation des sexes, et pour cela, recommande au Directeur général de renforcer l'aspect multidisciplinaire des activités identifiées et souhaite que:
 - (a) des activités éducatives et préventives soient entreprises, notamment:
 - un séminaire d'éducateurs examinant avec la participation des représentants d'associations de parents d'élèves, l'opportunité d'inclure dans les programmes d'éducation une éducation sur l'égalité des sexes, le respect mutuel entre les sexes, une préparation lointaine aux responsabilités parentales;
 - des programmes de prévention sur les effets de la prostitution et autres formes de violence élaborées en vue d'une meilleure information et protection des enfants;
 - (b) des programmes de recherche soient menés:
 - sur les mécanismes socioculturels de la

violence sexuelle et de la prostitution des femmes et la signification de ces formes de sexualité et de violence dans les rapports des sexes en général;

- sur les pratiques des agences matrimoniales qui organisent par correspondance des mariages entre jeunes filles des pays en développement et hommes des pays industrialisés;
 - sur les effets de certaines formes de militarisation comme l'installation de bases militaires ou les effets des conflits régionaux conduisant à des déplacements de population et à la création de camps de regroupement ou de réfugiés;
 - sur la prostitution en milieu migrant;
 - sur les atteintes à la dignité des enfants et sur toutes les formes de violences sexuelles, notamment dans les familles, comme une des causes de la prostitution, etc.;
4. Considérant que les femmes prostituées sont souvent considérées comme des délinquantes alors qu'elles sont les victimes d'une situation sociale et qu'elles sont victimes des attitudes de l'opinion publique en général mais aussi et surtout de certains services publics, le groupe recommande que soient identifiés et élaborés des programmes de sensibilisation en direction des groupes sociaux professionnels concernés, notamment la police, les magistrats, etc.,
 5. Considérant le rôle de la pornographie dans le renforcement et le maintien de la prostitution des femmes, suggère au Directeur général:
 - (a) de proposer à la prochaine Conférence générale de l'Unesco, la réunion d'un Comité d'experts gouvernementaux chargés d'examiner, avec le concours de représentants d'organes de contrôle de l'audiovisuel et d'organisations professionnelles de la presse et de la publicité, la possibilité d'inclure dans les codes de déontologie des médias, des industries culturelles et de la publicité, des dispositions tendant à identifier et limiter la pornographie et à exclure toute propagande pour la pornographie;
 - (b) de confier à une institution universitaire ou à une organisation non gouvernementale une enquête internationale sur la législation qui protège les enfants et les jeunes contre la pornographie;

Considère que la contribution de l'Unesco aux efforts des institutions des Nations Unies est fondamentale et qu'il serait utile de faire la meilleure diffusion possible au sein de ces institutions des résultats des travaux du groupe d'experts et dans ce sens:

Suggère au Directeur général de:

- mandater un représentant pour présenter les travaux de la présente réunion:
 - (a) au Conseil économique et social des Nations Unies qui consacrera, conformément à la résolution 40/103 de l'Assemblée générale (1985), un nouveau débat à la traite des êtres humains et à l'exploitation de la prostitution d'autrui;
 - (b) à la Commission de la condition de la femme;
 - (c) au Groupe de travail sur l'esclavage de la Sous-Commission de la lutte contre la discrimination et de la protection des minorités;
 - (d) à la prochaine réunion statutaire de l'Organisation mondiale du tourisme;
 - (e) aux réunions régionales d'experts que les commissions économiques et sociales des Nations Unies, conformément à la résolution 1983/30 du Conseil économique et social et à l'exemple de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, voudront éventuellement organiser sur le même sujet.

LISTE DES PARTICIPANTS/LIST OF PARTICIPANTS

Participants

1. Kathleen BARRY (Ms.) (Etats-Unis d'Amérique)
Department of Sociology
Brandeis University
WALTHAM, Massachusetts
022254 (Etats-Unis d'Amérique)
2. Jeannette BATKOUNOU-DORSAINVILLE (Mme) (Sénégal)
BP. 2515
DAKAR (Sénégal)
3. Michela DI GIORGIO (Mlle) (Italie)
MEMORIA – Rivista delle historie delle donne
via della dogana vecchia 5
ROME (Italie)
4. Rodo GAIDZANWA (Ms.) (Zimbabwe)
Department of Sociology
University of Zimbabwe
Box MP 167
HARARE (Zimbabwe)
5. Fatima HAL (Mme) (Maroc)
11, rue Faidherbe
75011 PARIS (France)
6. Marilyn JONES (Ms.) (Trinité et Tobago)
4 Sarkar St.
St. James
PORT OF SPAIN (Trinité et Tobago)
7. Jean FERNAND-LAURENT
Chalet Trovaz
1961 LA SAGE (Suisse)
8. Sister Mary Soledad PERPINAN (Philippines)
TW-MAE W Third World Movement against
the Exploitation of Women
Box SM 366
MANILA (Philippines)
9. Denise POUILLON (Mme) (France)
16, rue Cassette
75006 PARIS (France)
10. Nell RAMUSSEN (Ms.) (Danemark)
Smallegade 36 C.
DK-2000 FREDERIKSBERG F (Danemark)
11. Milagro RODRIGUEZ MARIN (Mme)
Dirección
Solidaridad Democrática
Paseo Delicias 59 2/0 Dcha.
28045 MADRID (Espagne)
12. Heleith SAFFIOTI (Ms.) (Brésil)
Av. Sebastiao Lacerda Correa 1292
14800 ARARAQUARA (Brésil)

13. Suzuyo TAKAZATO (Ms.) (Japon)
Asian Women's Association
c/o Nishihara Church
76 Aza Goya, Nishihara-cho
OKINAWA 9C 3.01 (Japon)

OBSERVATEURS/OBSERVERS

Institut international de recherche et de formation des Nations Unies pour la promotion de la femme
120 A, avenue César Nicolas Penson
SANTO DOMINO (République dominicaine)
Mrs. Carlota Bustel García
Directrice de l'Institut
de la femme de Madrid

Portugal Official Commission on the Status of Women
Comissao Da Condicao Femenina
Ana VINCENTE (Ms.)
Av. Da Republica 32-20
LISBOA 1000 (Portugal)

Association internationale des juristes
Régine DHOQUOI (Mme)
Maître de conférence (sociologie/droit), Paris 7
4, rue Dancourt
75012 PARIS (France)

Mouvement du Nid
Noël LAUSSEL
17, rue François Mauriac
81100 CASTRES (France)

Arab Organization of Human Rights
Mona MAKRAM-EBEID
Arab Organization for Human Rights
Member of the Executive Committe-Egypt Chapter
14 Quezira Street
ZAMALEC Cairo (Egypte)

Instituto de la Mujer
María Gracia PEREZ (Mlle)
Responsable Relaciones Internacionales y medios de
Comunicación
C/Almagro 36
28010 MADRID (Espagne)

Unesco
Wassyla TAMZALI (Mlle)
Division des droits de l'homme et de la paix

LIST OF WORKING DOCUMENTS/LISTE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL

Bibliographie analytique des travaux concernant les causes socioculturelles de la prostitution aux Etats-Unis d'Amérique et au Royaume-Uni	SHS-85/CONF.608/5
Annotated bibliography on social and cultural causes of prostitution in the United States and the United Kingdom, par Kathleen L. BARRY	
Annotated bibliography on prostitution in East and Southeast Asia, by Sister Mary Soledad PERPINAN	SHS-85/CONF.608/6 (en anglais seulement)
Migrations rurales et prostitution Rural migration and prostitution par Rodo GAIDZANWA	SHS-85/CONF.608/7
Violence sexuelle et prostitution au Brésil contemporain, par Heleith SAFFIOTI	SHS-85/CONF.608/8 (Rev.) (en français seulement)
Idées reçues sur la prostitution, par Fatima HAL	SHS-85/CONF.608/10 (en français seulement)
Bibliographie annotée des études, recherches, écrits et témoignages sur la prostitution, le proxénétisme et la violence sexuelle (région Europe), par Jeanne PEIFFER	SHS-85/CONF. 608-11 (en français seulement)
La prostitution en Egypte Prostitution in Egypt par Nawal EL SAADAWI	SHS-85/CONF. 608/12
Exploitation sexuelle et pornographie, par Jean FERNAND-LAURENT	SHS-85/CONF.608/13 (en français seulement)