

**Exposé des motifs et projet de loi
modifiant la loi du 30 mars 2004 sur l'exercice de la prostitution**

et

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat Sandrine Bavaud et consorts - Pour une véritable stratégie de
réduction du préjudice dans le domaine de la prostitution (08_POS_081)**

et

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat François Brélaz et consorts – A propos de prostitution... (14_POS_055)**

1. Historique

Le 20 décembre 2000, le Député Georges Glatz développait un postulat ayant pour but la promulgation d'une loi sur la prostitution. L'article 199 du Code pénal suisse (CP) laisse en effet aux cantons la compétence d'édicter les dispositions "réglementant les lieux, heures et modes de l'exercice de la prostitution et celles destinées à lutter contre ses manifestations secondaires fâcheuses".

A l'époque, seule la ville de Fribourg et le canton de Genève disposaient de textes normatifs en la matière. A Fribourg, un règlement prévoyait, à des fins de contrôle, l'accès par la police aux lieux ou locaux où la prostitution était exercée. A Genève, un règlement relatif à l'exercice de la prostitution prévoyait une obligation d'annonce pour chaque travailleuse ou travailleur du sexe et des conditions préalables pour toute personne entendant exploiter un "salon de massage".

La loi vaudoise du 26 mars 2002 sur les auberges et débits de boissons (LADB) contenait une disposition transitoire, à son article 66, qui prévoyait un régime d'annonce obligatoire et de contrôles pour "l'exploitation de locaux à l'usage de rencontres érotiques à caractère onéreux".

Le projet de loi sur la prostitution soumis en décembre 2002 par le Conseil d'Etat au Grand Conseil comportait une obligation d'annonce pour toutes les travailleuses ou travailleurs du sexe et un régime d'autorisation pour les responsables de salons, définis comme lieux de rencontre ou s'exerce la prostitution.

S'agissant de l'obligation d'annonce, la commission du Grand Conseil chargée de préavis sur le projet de loi s'est ralliée à l'unanimité, après de longues discussions, à la constitution d'un registre permettant à la police de procéder à un recensement des personnes exerçant la prostitution, l'annonce devenant facultative et optionnelle. La crainte exprimée par les opposants à l'obligation d'annonce était de marginaliser davantage les clandestin(e)s, de les priver de l'accès aux soins et d'augmenter le risque de violence, respectivement que cette mesure ne soit pas respectée et s'avère inutile. Le Grand Conseil a en cela suivi le préavis de la commission. La loi sur l'exercice de la prostitution, adoptée le 30 mars 2004 (LPros), va dans ce sens.

Quant à l'autorisation du responsable de salon, le Grand Conseil n'a pas voulu assimiler l'exercice de la prostitution à une activité commerciale licite, avec les contraintes habituelles en matière de police du commerce et l'existence d'un responsable titulaire d'une autorisation d'exploiter un salon, craignant que ces mesures ne cautionnent une certaine forme de

subordination à un tiers des travailleuses ou travailleurs du sexe, et donnent l'illusion d'une approbation officielle de l'activité.

Pour mémoire, à l'époque où fut discutée puis adoptée la loi du 30 mars 2004 sur la prostitution, les travailleuses ou travailleurs du sexe provenaient essentiellement de pays tiers par rapport à l'Union européenne. A ce titre, ces personnes étaient couramment en situation irrégulière sur le plan du droit des étrangers.

2. Postulats

2.1. Rappel du texte du postulat Sandrine Bavaud et consorts - Pour une véritable stratégie de réduction du préjudice dans le domaine de la prostitution (08_POS_081)

Le phénomène de la prostitution concerne directement ou indirectement de nombreux secteurs comme la santé publique, l'ordre public, l'économie, la fiscalité ou l'immigration. La moitié des prostituées étant illégales (la moyenne vaudoise est comparable à la moyenne suisse) et les données scientifiques fiables faisant défaut, il est difficile de connaître les impacts et par conséquent de maîtriser les préjudices découlant de la prostitution. Afin d'y remédier des solutions doivent être trouvées.

Le nombre de prostitués et de prostituées en Suisse dépasse les 10'000 personnes. S'agissant d'une population mobile (passant d'un pays à l'autre et d'un canton à l'autre), ne déclarant son activité que très partiellement, et n'annonçant quasi jamais les départs ou les cessations d'activité, il est difficile de quantifier ce phénomène. Inversement, il n'est pas aisé d'estimer le nombre de travailleurs et de travailleuses du sexe sur la base de la demande de prestations sexuelles rémunérées.

Dans le canton de Vaud, la loi sur l'exercice de la prostitution (LPROS) confère à la Police du commerce la tâche de recenser les salons de massages et à la Police cantonale celle de recenser les personnes exerçant la prostitution. En juin 2008, notre canton recensait 271 salons de massages officiellement répertoriés, un chiffre globalement stable, et environ 600 personnes (de sexe féminin et dans une moindre mesure des travestis) dont 250 à 300 clandestines.

Les travailleurs et travailleuses du sexe peuvent se diviser en trois catégories :

- les personnes en règle avec la loi ;*
- les personnes pratiquant le métier volontairement sans être en règle avec la loi ;*
- les victimes forcées à exercer le métier sous la contrainte.*

La majeure partie des femmes qui exercent la prostitution en étant répertoriées et suivies ne sont pas, en règle générale, soumises à des contraintes autres que celles de leurs collègues. Les nombreux cas rapportés laissant à penser que des formes de contraintes moins visibles sont à l'oeuvre ne doivent toutefois pas être occultés. Par contre, les prostituées qui exercent dans l'illégalité sont particulièrement sujettes à la criminalité (vols, viols, exploitation, chantage, esclavagisme). En effet, dans la plupart des cas, les auteurs de ces crimes ne sont pas dénoncés, les victimes craignant à tort ou à raison d'être expulsées. L'enracinement et le développement d'organisations criminelles sur notre territoire en sont ainsi facilités.

A la criminalité s'ajoute l'augmentation des maladies sexuellement transmises selon les données publiées par l'Office fédéral de la santé, certainement imputable en partie au milieu de la prostitution. Il y aurait lieu d'adapter les campagnes de prévention à cette évolution. A nouveau, les femmes illégales sont particulièrement vulnérables : contrairement à une prostituée en règle qui peut ainsi mieux se protéger et exiger de son client de faire de même, elles accèdent plus difficilement à l'information.

La plupart des prostituées présentes dans notre pays viennent d'Amérique centrale et d'Amérique du sud. Provenant de pays tiers, elles ne peuvent pas obtenir un permis de travail. Par contre, elles peuvent venir en Suisse durant trois mois en qualité de touristes. De

ce fait, leur présence sur notre territoire est difficilement évitable et il ne suffit donc plus de vouloir expulser ces femmes pour diminuer les risques criminels ou sanitaires.

Les femmes provenant d'Amérique latine, dont certaines ont été contraintes à se marier, représentent la plus grande partie du marché du sexe. A cette catégorie de personnes s'ajoute une forte présence de ressortissantes roumaines et bulgares ainsi que des femmes provenant d'Afrique qui, comme leurs collègues des pays tiers, ne peuvent pas obtenir un permis de travail et renoncent par conséquent à s'annoncer auprès des autorités compétentes. A la différence des ressortissantes d'Amérique latine, les prostituées provenant des pays de l'Est sont souvent exploitées par des criminels, parfois organisés en bandes. Dans le pire des cas, ces femmes sont réduites à l'état d'esclave.

La moitié des prostituées travaillant illégalement, il est donc difficile de les protéger, d'agir à l'encontre du crime organisé de manière efficace et de prévenir les maladies transmissibles sexuellement. Aussi, il est impératif de trouver une solution susceptible de conduire la situation sous le contrôle des autorités. Les données en notre possession ne permettant d'évaluer ni le nombre de délits, ni dans quelle mesure l'augmentation des maladies sexuellement transmissibles est imputable au milieu de la prostitution, il est par conséquent indispensable d'étudier sérieusement le phénomène, qui ne se prête pas à des sondages fiables, afin de recueillir les informations nécessaires à l'élaboration d'une législation efficace.

Afin de se donner les moyens d'étudier le phénomène de la prostitution dans notre canton, un "permis de travail temporaire" pourrait constituer une clé centrale. En effet, il permettrait de limiter les craintes d'expulsion et rendrait ainsi possible un rapport de confiance entre les prostituées et l'équipe de scientifiques chargée de l'étude. La durée de ce permis pourrait être limitée au temps nécessaire à la mise en oeuvre de l'étude scientifique proposée. Ce permis serait par exemple renouvelable de trois mois en trois mois de manière à garantir un contact entre les prostituées et l'équipe de scientifiques.

La constitution d'un projet pilote, fondé sur une stratégie de réduction du préjudice social (santé, criminalité) et économique (fiscalité, droit du travail), tel que demandé dernièrement par le Grand Conseil du Tessin, permettrait de prendre des mesures en connaissance de cause. Ce projet pilote se base sur la volonté d'élaborer une étude scientifique du phénomène de la prostitution, moyennant des "permis de travail temporaire" nécessaires à cette étude.

Ce postulat, basé sur les conclusions du criminologue Michel Venturelli ("Analyse sur le marché de la prostitution en Suisse", 12 juillet 2007), coordinateur de l'association tessinoise Club associati svizzera Italia (CASI), demande au Conseil d'Etat :

- Une évaluation sur la pertinence d'une étude scientifique portant sur le phénomène de la prostitution dans notre canton.
- Une appréciation sur l'opportunité d'octroyer des "permis de travail temporaire" aux travailleurs et travailleuses du sexe qui ne peuvent actuellement pas en bénéficier afin de mener à terme l'étude proposée, le but étant de recueillir les informations nécessaires, tenant compte du contexte et des ressources à disposition, pour légiférer de manière adéquate en matière de prostitution.
- Si la détermination de ladite commission sur la proposition de ce postulat devait s'avérer probante, il s'agirait alors de demander à la Confédération d'organiser une étude scientifique limitée dans le temps (projet pilote), basée sur une stratégie de réduction des risques. En d'autres termes, cet objet dépassant le cadre vaudois, il s'agirait d'inclure les autorités fédérales dans ce projet afin de rendre plus efficace l'action du canton, voire celles d'autres cantons.
- Afin de mener à terme ce postulat, il s'agirait dans un premier temps de mettre sur pied la "Commission cantonale consultative pluridisciplinaire chargée de coordonner l'intervention des différents acteurs impliqués dans la lutte contre la prostitution contrainte" définie dans la LPROS, art.12.

2.2. Rappel du texte du postulat François Brélaz et consorts – A propos de prostitution... (14_POS_055)

En septembre 2013, le magazine trimestriel de la Police cantonale vaudoise consacrait plusieurs pages au travail de deux de ses inspecteurs spécialistes du monde de la prostitution. Toutefois, ce ne sont pas les seuls policiers qui suivent cette problématique ; il existe notamment un partenariat avec les "correspondants prostitution" répartis au sein de la Gendarmerie et des polices communales vaudoises. Le rôle de ces inspecteurs est de tisser une relation de confiance avec les prostituées, pour mieux les protéger du milieu ou de clients mal intentionnés.

Toutefois, l'article exprime un regret : lors de l'élaboration de la loi, en 2004, les députés vaudois ont renoncé à l'obligation d'annonce des prostitué(e)s (travailleuses et travailleurs du sexe) auprès des services de police. Les élus vaudois ont privilégié la constitution d'un registre basé sur une annonce volontaire et personnelle des prostitué(e)s. La Police cantonale est ainsi dépourvue d'un recueil exhaustif, au contraire des cantons voisins de Genève, Neuchâtel et Fribourg qui, bien qu'ayant légiféré plus tard, se sont dotés d'un tel instrument. Cette absence de répertoire est très regrettable pour la sécurité des filles. Une vue d'ensemble et fiable du phénomène de la prostitution dans le canton est primordiale pour assurer la protection des prostitué(e)s.

La loi sur la prostitution (Lpros) du 30 mars 2004 du canton de Vaud précise, en son article 4, alinéa 1 : "La police cantonale procède à un recensement des personnes exerçant la prostitution. L'annonce volontaire et personnelle est possible en tout temps."

La loi genevoise sur la prostitution, du 17 décembre 2009, dit, en son article 4 "Obligation d'annonce", à l'alinéa 1 : "Toute personne qui se prostitue est tenue, préalablement au début de son activité, de se présenter personnellement à l'autorité compétente. Elle doit être majeure." Les articles prévoyant l'obligation d'annonce dans les cantons de Neuchâtel et de Fribourg sont du même genre que celui de l'Etat de Genève.

Dans le canton de Vaud, la prostitution est encadrée par la Police cantonale du commerce, le Service de la santé publique, la Police de sûreté, les services sociaux et l'association Fleur de pavé. Cela semble fonctionner.

Un peu faute de registre, mais aussi beaucoup en raison d'une approche délibérément empathique de la prostitution, les deux inspecteurs de la sûreté vaudoise et leurs deux homologues de la Police judiciaire lausannoise privilégient les contrôles par une présence régulière, au moins deux fois par semaine, dans les rues chaudes et les salons. Mission principale : détecter toute personne pouvant altérer les conditions d'exercice de cette activité, les gros bras proxénètes et les filières de recrutement des prostitué(e)s.

Autre action qui met en confiance : lors de chaque contact avec les prostitué(e)s, les inspecteurs leur remettent leur carte de visite et celles-ci circulent largement dans le milieu. La confiance est telle qu'il arrive que des filles interpellent les inspecteurs depuis l'étranger pour leur parler des menaces qu'elles subissent.

Dans tous les pays d'Europe, la problématique de la prostitution revient fréquemment et divise la population en deux camps, ceux qui estiment qu'une femme est libre de se prostituer volontairement et les puritains qui veulent l'interdire.

Dans notre pays, le Conseil fédéral a publié en 2012 un document dont le titre est des plus explicites : "Plan d'action national contre la traite des êtres humains.»

Le 13 décembre de cette même année Mme Marianne Streiff-Feller, conseillère nationale évangélique, déposait un postulat intitulé : "Mettre un terme à la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle".

Le postulat évoque la situation en Suède et Mme Streiff-Feller écrit : "La Suède a une approche intéressante en matière de lutte contre ce problème (la prostitution). C'est en effet le premier pays au monde à avoir édicté, en 1999, une loi qui interdit d'acheter des prestations sexuelles. Ce sont les clients qui sont sanctionnés, et non les prostituées. Même les sceptiques sont surpris des résultats obtenus. Nos voisins les Français envisagent de prendre les mêmes mesures.

Le rapport exigé permettra d'examiner dans quelle mesure il est réalisable, en Suisse, d'interdire la prostitution et l'achat de prestations sexuelles."

Voilà qui est clair : Mme Streiff-Feller veut interdire la prostitution en Suisse et le débat reprendra lorsque le Conseil fédéral communiquera la réponse au postulat, en principe pendant le 2e semestre de 2014.

Interdiction ou pas, il y aura toujours de la prostitution ; du reste, ce n'est pas pour rien que l'on dit de ce métier qu'il est le plus vieux du monde... Plus des mesures répressives et hypocrites seront mises en place, plus la prostitution sera cachée et les filles victimes d'abus ou de violences. Plus la prostitution sera transparente, encadrée dans un climat de confiance, comme dans le canton de Vaud, moins il y aura de souteneurs et de mafieux et plus ils sentiront la pression de la police.

Dans ce contexte, le postulat demande au Conseil d'Etat de comparer la pratique vaudoise où l'annonce n'est pas obligatoire avec la pratique des cantons de Genève, Neuchâtel et Fribourg où l'annonce est obligatoire. Cas échéant, dans sa réponse, l'exécutif cantonal proposera une modification de la Lpros.

Je remercie par avance le Conseil d'Etat pour sa réponse.

2.3. Procédure

2.3.1. Postulat Bavaud

Le postulat a été déposé au Grand Conseil et renvoyé à l'examen d'une commission le 2 septembre 2008.

La commission du Grand Conseil s'est réunie le 2 décembre 2008 et a conclu à une prise en considération partielle du postulat. Le 13 janvier 2009, le plénum du Grand Conseil s'est rallié aux conclusions de la commission. En effet, la deuxième question, relative à l'octroi de permis de séjour, relève exclusivement de la compétence fédérale. Le Grand Conseil n'a donc pas souhaité que cet aspect du postulat soit transmis au Conseil d'Etat. Le même thème est en outre abordé par l'étude fédérale dont la réalisation constitue l'essentiel des autres demandes formulées la postulante.

En substance, le rapport du Conseil d'Etat ne devait dès lors plus porter que sur une étude à réaliser au niveau fédéral, d'une part, et sur la mise en œuvre effective des réunions de la commission cantonale pluridisciplinaire prévue par la loi vaudoise, d'autre part.

L'étude fédérale souhaitée par la postulante n'a été publiée que le 5 juin 2015 (1), ce qui a fortement retardé la rédaction du rapport sur le postulat Bavaud. En outre, postérieurement aux discussions concernant le postulat Bavaud, la commission cantonale pluridisciplinaire s'est réunie, conformément au vœu exprimé par la postulante. L'objet de cette intervention se confond dès lors avec celui du postulat Brélaz, déposé depuis, ainsi qu'avec celui de l'exposé des motifs et projet de loi qui en découle. Par conséquent, les deux objets sont traités ici de manière conjointe.

2.3.2. Postulat Brélaz

Le postulat a été déposé au Grand Conseil et renvoyé à l'examen d'une commission le 4 février 2014.

La commission du Grand Conseil s'est réunie le 1^{er} mai 2014 et a conclu en faveur du renvoi du postulat au Conseil d'Etat.

Le plénum du Grand Conseil s'est prononcé dans le même sens que la commission le 26 août 2014 et a ainsi renvoyé le postulat au Conseil d'Etat pour traitement.

Le 8 septembre 2014, la préparation de cet objet a formellement été attribuée à la Police cantonale.

La direction de projet a été assurée par la Police cantonale. L'équipe de projet était constituée des représentant(e)s de la Police cantonale, de Fleur de Pavé, Aspasia et Astrée, associations oeuvrant en faveur des travailleurs ou travailleuses du sexe, du service de la population (SPOP), du centre d'aide aux victimes d'infractions (Centre LAVI), du Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH), de la Police municipale de Lausanne, du service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS) et de la Police cantonale du commerce (PCC). Sa composition est proche de celle de la commission cantonale consultative pluridisciplinaire instituée par la LPros.

En date du 22 avril 2016, la décision a été prise, au niveau des secrétaires généraux, de regrouper formellement les rapports répondant au postulat Bavaud, jusqu'alors attribué au Département de l'économie et du sport, et au postulat Brélaz, jusqu'alors attribué au Département des institutions et de la sécurité. La gestion du projet s'est poursuivie depuis avec la même organisation et les mêmes intervenants que pour le postulat Brélaz.

3. Etat des lieux en matière de prostitution

3.1. Dans le canton de Vaud

3.1.1. Objectifs et modalités de l'action de la police dans le canton de Vaud

Les travailleuses ou travailleurs du sexe font couramment l'objet d'abus de la part de personnes exploitant leur situation de migrant(e)s et accaparant les bénéfices de leur activité.

Les efforts de la police tendent avant tout à veiller à ce qu'aucune atteinte ne soit portée à la liberté d'action des personnes qui se prostituent et d'y remédier dans les meilleurs délais le cas échéant.

La mission de la police consiste donc prioritairement à préserver ce milieu de toute infiltration criminelle, la population des travailleuses ou travailleurs du sexe étant spécialement en proie à ce type de risque.

Le travail effectué par la Police cantonale tend à instaurer un climat de confiance entre les acteurs des métiers du sexe et la police. Il démontre incontestablement que, dans une certaine mesure, une présence policière dans cette population éloigne de l'entourage des travailleurs ou travailleuses du sexe les personnes qui pourraient abuser de leur situation. En effet, les policiers connaissent les travailleuses et travailleurs du sexe et une confiance réciproque s'installe. Ces derniers appellent parfois directement le policier lorsqu'ils/elles se retrouvent dans des situations dangereuses ou délicates.

3.1.2. Recensement actuel : par consultation du registre de salon

A l'origine (loi du 30 mars 2004), il était prévu que la constitution du registre du salon suffise à la police pour recenser les personnes exerçant la prostitution.

L'annonce est ainsi restée optionnelle, laissée au libre choix des travailleuses ou travailleurs du sexe, et non obligatoire. La police informe à cette occasion les personnes prostituées de l'existence des associations oeuvrant en leur faveur (art. 21 al. 2 LPros).

En pratique, cet outil s'est révélé peu fiable pour le recensement et inapproprié sur le plan sécuritaire pour protéger les travailleurs ou travailleuses du sexe.

3.1.3. Evolution constatée de la situation depuis 2004

Au début des années 2000, époque de l'élaboration de la loi, la grande majorité des travailleuses ou travailleurs du sexe étaient des brésilien(ne)s, souvent clandestin(e)s.

Le paysage de la prostitution vaudoise a fondamentalement changé depuis : l'adhésion de certains pays de l'Est à l'Union européenne (entre 2007 et 2008) a permis le libre accès au marché à leurs ressortissants. Ceux-ci disposent ainsi de 90 jours de travail par année, fractionnables, réalisables en tant que prestataires de services indépendants, moyennant une simple annonce d'activité lucrative en tant que travailleur ou travailleuse du sexe indépendant(e).

Les conditions de travail deviennent de plus en plus difficiles, car la concurrence accrue incite parfois les travailleuses ou travailleurs du sexe à des comportements qui les mettent en danger (prix des prestations excessivement bas, acceptation d'actes sexuels non protégés, lieux de travail non sécurisés) et les exposent au risque d'être exploités sexuellement.

3.2. En Suisse

3.2.1. Rapport du Conseil fédéral

Le 5 juin 2015, la Confédération a publié une analyse intitulée *Prostitution et traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle / Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 12.4162 Streiff-Feller, 13.3332 Caroni, 13.4033 Feri et 13.4045 Fehr* (1). Il s'agit d'une synthèse sur le plan fédéral, correspondant à celle requise par le postulat Bavaud. En outre, son champ d'étude est conforme à la thématique soulevée par le postulat Brélaz, c'est-à-dire le phénomène criminel lié à l'exercice de la prostitution, dont les travailleuses ou travailleurs du sexe sont les victimes. Essentiel, ce rapport est cité ci-après dans la mesure utile.

En Suisse, la définition des infractions pénales par voie législative, par exemple la punissabilité des proxénètes, des souteneurs ou des clients, voire la prohibition ou l'abolition de la prostitution, est une compétence fédérale. Les cantons ne peuvent donc pas légiférer en la matière. A cet égard, le rapport du Conseil fédéral ne propose aucune modification législative au niveau fédéral. En revanche, l'art. 199 CP laisse aux cantons la compétence de prévoir des normes d'encadrement, comme l'obligation d'annonce des travailleuses ou travailleurs du sexe, ou comme le régime d'autorisation du tenancier d'un salon ; le Conseil fédéral encourage de telles initiatives.

3.2.2. Déficit d'information statistique

L'état des connaissances en matière de prostitution et de traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle repose sur des estimations. Tous les pays s'accordent pour reconnaître qu'il n'existe pas de chiffres fiables concernant la prostitution et la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle et qu'il n'est donc guère possible de juger exactement de leur évolution (p. 3 du Rapport du Conseil fédéral).

Un problème général des études et statistiques sur la prostitution et la traite des êtres humains réside dans les lacunes et l'insuffisance des données. En outre, certaines études sont teintées d'idéologie, si bien que leurs résultats doivent être d'emblée appréciés avec une grande prudence (p. 42 du rapport du Conseil fédéral).

La prostitution et la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle en Suisse sont des phénomènes de société complexes et peu étudiés, dont il n'est pas facile de rendre une vue d'ensemble objective. Il faut souligner qu'aucune des sources d'information exploitées ne permet de tirer des conclusions valables d'un point de vue général, car chaque source ne couvre qu'un segment défini de travailleurs ou travailleuses du sexe ou de victimes de la traite des êtres humains à un endroit et à une période donnés. Le manque de données en la matière ne saurait cependant justifier la passivité de l'Etat face à ces phénomènes, surtout dans les cas où le besoin d'intervention et de protection est clairement établi (p. 96 du rapport du Conseil fédéral).

3.2.3. Etat de la criminalité

Le constat de la Confédération à ce sujet rejoint celui de la Police cantonale vaudoise.

Actuellement, la découverte d'un cas de traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle ne peut se faire que si une victime cherche spontanément de l'aide (p. 3 du rapport du Conseil fédéral).

Le marché de la prostitution est particulièrement attrayant pour les personnes souhaitant retirer un profit de l'exploitation et de la traite d'êtres humains. Le risque de poursuite pénale est plutôt faible et les revenus sont élevés (p. 16 du rapport du Conseil fédéral).

Les victimes de traite d'êtres humains sont presque toujours contrôlées, que ce soit par les proxénètes eux-mêmes, par des surveillant(e)s ou par des indicateurs. Elles doivent rendre compte quotidiennement du travail fourni à ces criminels, qui consignent précisément les services et les revenus des travailleuses ou travailleurs du sexe. Généralement, les victimes ne conservent qu'un montant très modique pour subvenir au strict nécessaire (p. 70 du rapport du Conseil fédéral).

Aujourd'hui, les proxénètes exploitent essentiellement des jeunes femmes provenant de Roumanie, de Bulgarie et de Hongrie. Les groupes criminels d'Europe de l'Est ou du Sud-est procèdent de manière très directive avec leurs victimes et restreignent totalement leur droit à l'autodétermination. Certains des travailleurs ou travailleuses du sexe n'ont pas le droit de décider des pratiques, ni des clients, ni des conditions auxquelles ils ou elles proposent leurs services sexuels. Les criminels exercent une pression constante sur leurs victimes en les menaçant, elles ou leurs proches dans le pays d'origine, de violence et de représailles massives au cas où elles s'opposeraient à leurs injonctions (p. 69 du rapport du Conseil fédéral).

En dépit de ces circonstances, les personnes dont le statut de victime est clairement établi ne se considèrent souvent pas comme telles: à leurs yeux, leur situation tragique dans le pays de destination reste encore préférable à l'absence de perspective dans leur pays d'origine. Ce groupe de travailleuses ou travailleurs du sexe opère prioritairement dans la rue, c'est-à-dire dans le secteur de la prostitution le plus bas, le moins cher et aussi le plus dangereux. Les délinquants y trouvent leur compte: moins d'organisation et moins de coûts, facilité des contrôles, mobilité (p. 70 du rapport du Conseil fédéral).

3.2.4. Statut juridique des travailleuses ou travailleurs du sexe

Dans le domaine du droit des étrangers, est considérée comme une activité exercée à titre indépendant la prostitution de rue ou la gestion d'une maison close dans le but de s'établir comme indépendant à long terme dans ce domaine. Sont en revanche considérées comme travailleuse ou travailleur du sexe salariées toutes les personnes qui sont employées par le gérant d'un salon de massage, d'un bar de rencontre, d'un sauna ou d'une discothèque, d'un

dancing, d'une agence d'escortes, etc. Cela est le cas lorsque le gérant, en sa qualité de dirigeant, décide notamment de qui peut travailler pour lui comme travailleuse ou travailleur du sexe, et lorsqu'il n'engage les personnes intéressées qu'à cette seule fin, activité qu'elles exercent éventuellement dans le cadre d'un règlement intérieur (pp. 19-20 du rapport du Conseil fédéral).

3.2.5. Obligation d'annonce prévue par les droits cantonaux

3.2.5.1. Légalité

Selon le rapport du Conseil fédéral (p. 41), il est avéré qu'en vertu de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), la Suisse est légitimement en droit de mettre en place elle-même une procédure d'annonce, raison pour laquelle la nécessité d'un entretien individuel peut être prévue pour protéger les travailleurs ou travailleuses du sexe, comme d'autres personnes travaillant de manière indépendante dans des secteurs précaires ou flous sur le plan juridique (par ex. coiffure, hôtellerie). Dans l'industrie du sexe, l'annonce doit être faite dès le premier jour en vertu des directives OLCP (04/2015, ch. 3.1.1, 7.3.2 et 7.4.2).

L'admissibilité d'une procédure d'annonce obligatoire pour les travailleurs ou travailleuses du sexe au regard de la constitutionnalité a été confirmée par le Tribunal fédéral : il ne s'agit pas d'une inégalité de traitement, puisque la procédure sert à la protection des personnes.

3.2.5.2. Opportunité

Tant que les victimes ne voient pas la possibilité de sortir sans conséquences graves de la dépendance instaurée par les criminels, elles ne se manifestent pas pour signaler leur situation. Les travailleuses ou travailleurs du sexe ne s'adressent à la police ou à des institutions d'assistance que si leur situation devient plus menacée ou plus opprimée encore, c'est-à-dire lorsque la souffrance est telle qu'elles s'accommodent des conséquences d'une divulgation.

Les prises de contact avec les victimes, quand elles sont initiées a posteriori par les organes de contrôle, même spécifiquement formés, dans les offices ou sur le terrain, ou par le personnel des services sociaux, ne permettent que très rarement de collecter auprès des victimes des déclarations utilisables. Il est plus difficile encore pour la police d'obtenir des déclarations de victimes s'il ne s'agit pas d'un criminel agissant seul, mais de proxénètes organisés en bande. Dans certains cas, les difficultés résultent du fait que les victimes ne se perçoivent pas comme telles : elles considèrent comme correctes les conditions-cadres entourant leur activité de prostitution, bien qu'en réalité celles-ci soient abusives (p. 71 du rapport du Conseil fédéral).

L'entretien individuel a priori avec les autorités doit permettre à ces personnes de lier de premiers contacts et de connaître les services d'aide qui pourraient leur être utiles ultérieurement. Quant aux autorités, elles peuvent, grâce à cet entretien personnel, déterminer si la prostitution est exercée de manière volontaire, ou au moins obtenir des indications à ce sujet. La discrétion lors de tels entretiens étant d'une grande importance, l'adéquation d'un guichet doit être remise en cause si celui-ci est installé dans un espace ouvert avec de nombreuses autres personnes. Malgré tout, de nombreuses autorités ont d'ores et déjà recueilli de bonnes expériences (p. 41 du rapport du Conseil fédéral).

3.2.6. Autorisation du responsable d'un salon

3.2.6.1. Légalité

Les textes normatifs cantonaux ne doivent pas obligatoirement concerner directement les travailleuses ou travailleurs du sexe, mais peuvent viser d'autres personnes comme les proxénètes ou les exploitants de salons. De telles dispositions cantonales existent par exemple dans les cantons du Tessin, de Genève ou de Fribourg ; les Villes de Berne et de Zurich ont, quant à elles, édicté des prescriptions communales (p. 18 du rapport du Conseil fédéral).

S'agissant de l'exploitation de maisons closes, la réglementation concernant le rapport entre la maison close à proprement parler et les travailleuses ou travailleurs du sexe y travaillant présente certes des difficultés en ce qui concerne la délimitation juridique. Néanmoins, aujourd'hui, contrairement à la position retenue par le Grand Conseil au moment de l'élaboration de la loi vaudoise, le fait de diriger une maison close n'implique pas de facto, selon la doctrine dominante et la jurisprudence, un abus de l'état de dépendance des travailleuses ou travailleurs du sexe y travaillant. L'établissement de règles, telles que celles concernant le temps de travail ou l'habillement, est donc licite tant que la liberté d'action des travailleuses ou travailleurs du sexe n'est pas restreinte de manière disproportionnée. Aucune pression et aucun contrôle ne doivent être exercés. On pourrait par exemple parler d'abus si des règles étaient dictées concernant le choix des clients. Les travailleuses ou travailleurs du sexe doivent pouvoir décider eux-mêmes si, quand et avec qui ils entendent accomplir des actes d'ordre sexuel (pp. 21-21 du rapport du Conseil fédéral).

En revanche, quiconque établit un véritable contrat de travail avec un travailleur ou une travailleuse du sexe court le risque que celui-ci soit nul, car contraire aux mœurs, ou qu'il enfreigne l'art. 27 du Code civil (protection de la personnalité) ou l'art. 195 CP (encouragement à la prostitution). Pour cette raison, le canton de Berne n'octroie de manière générale pas d'autorisation pour l'exercice d'une activité lucrative aux travailleurs ou travailleuses du sexe salarié(e)s. A l'opposé, d'autres cantons comme ceux de St-Gall, des Grisons et de Thurgovie accordent de telles autorisations et proposent des contrats types en vue de garantir le respect des conditions applicables à un "rapport de travail" conforme au droit. Un avis de droit déclare que la pratique du canton de Berne est trop restrictive à ce sujet et qu'elle constitue une limitation inacceptable du droit à la liberté de travail. Cela dit, les contrats types sont aussi l'objet de critiques (p. 22 du rapport du Conseil fédéral).

3.2.6.2. Opportunité

Il est ainsi possible, à certaines conditions, que soit conclu un rapport contractuel entre un exploitant de maison close et un(e) travailleuse ou travailleur du sexe, qui ne tomberait pas sous le coup de l'infraction qu'est l'incitation à la prostitution au sens de l'art. 195 litt. c CP. Cela dit, il est souvent difficile, dans les faits, de savoir si une restriction disproportionnée peut être invoquée ou non, ce qui cause une insécurité juridique du point de vue de l'application de l'art. 195 CP (p. 22 du rapport du Conseil fédéral). Une législation cantonale, en posant des critères formels plus précis relevant du droit administratif, serait donc à même de remédier à cette lacune sur la base de l'art. 199 CP. Tel est d'ailleurs le but même de cette disposition du droit fédéral, dont le mandat donné aux cantons se veut complémentaire aux autres articles du CP protégeant les travailleuses ou travailleurs du sexe.

En outre, une thèse sur la violence du point de vue des gérants d'établissement parvient à la conclusion qu'une stratégie de professionnalisation, tant des personnes prostituées (par ex. par la planification de la carrière) que des gérants d'établissement (par ex. par des échanges d'expériences ciblés entre pairs en vue de résoudre les difficultés à gérer le personnel), permettrait de lutter contre la stigmatisation et les problèmes qui lui sont liés. En effet, la

professionnalisation a pour effet de contenir la violence. Et la diminution de la violence est pour sa part une condition de déstigmatisation réussie (p. 55 du rapport du Conseil fédéral).

3.2.7. Recommandations de la Confédération aux cantons

Les objectifs donnés par la Confédération sont les suivants (p. 99 du rapport du Conseil fédéral) :

Objectif n° 1: état des données

Améliorer l'état des données en matière de prostitution et de traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle.

Objectif n° 2: santé – réduction des risques

Améliorer l'accès des prostitués à la prévention sanitaire.

Objectif n° 3: violence/infractions – réduction des risques

Réduire les risques des travailleurs ou travailleuses du sexe à devenir victimes de violences et/ou d'infractions.

Objectif n° 4: conditions-cadres

Renforcer la protection des personnes qui se prostituent à l'aide de réglementations légales; ce qui réduit la prostitution ou ne favorise tout au moins pas son expansion.

Objectif n° 5: lutte contre les abus

Examiner et mettre en oeuvre des mesures concrètes afin de mieux combattre les abus dans le milieu de la prostitution et la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle.

A ces fins, sont notamment préconisées, comme moyens de contrôle (p. 100 du rapport du Conseil fédéral), des mesures entrant dans la compétence législative des cantons sur la base de l'art. 199 CP. Par exemple :

- Analyse systématique du milieu de la prostitution et contrôle renforcé des travailleuses ou travailleurs du sexe et des établissements.
- Système d'autorisation ou d'enregistrement pour le travail dans la prostitution.
- Attribution d'une carte d'identification aux travailleurs ou travailleuses du sexe.
- Autorisation pour les établissements.
- En cas de loyers prohibitifs: pénalisation des bailleurs au même titre que les proxénètes.
- Restriction de certaines pratiques (par ex. les formules "forfait illimité"), combinée à des cours de sensibilisation pour les clients en cas d'infraction.
- Contrôle systématique des conditions d'hygiène dans les établissements.

3.3. Situation légale dans les autres cantons romands

Excepté le canton de Vaud, tous les cantons romands ayant adopté une loi sur la prostitution ont instauré une obligation d'annonce pour toutes les personnes se prostituant (loi neuchâteloise du 29 juin 2005 sur la prostitution et la pornographie, art. 4 al. 1; loi genevoise du 17 décembre 2009 sur la prostitution, art. 4 al. 1; loi fribourgeoise du 17 mars 2010 sur l'exercice de la prostitution, art. 3 al. 1; loi jurassienne du 20 octobre 2010 concernant l'exercice de la prostitution et le commerce de la pornographie, art. 5 al. 1; loi valaisanne du 12 mars 2015 sur la prostitution, art. 6).

L'évaluation de l'efficacité de cette mesure, par les différents services concernés dans ces cantons eux-mêmes, sera développée ci-dessous.

Tous les cantons romands, sauf Vaud, identifient en outre formellement un responsable du salon, déterminé, et le soumettent à un certain nombre de conditions personnelles (loi

neuchâteloise du 29 juin 2005 sur la prostitution et la pornographie, art. 9; loi genevoise du 17 décembre 2009 sur la prostitution, art. 10; loi fribourgeoise du 17 mars 2010 sur l'exercice de la prostitution, art. 6 ss; loi jurassienne du 20 octobre 2010 concernant l'exercice de la prostitution et le commerce de la pornographie, art. 10; loi valaisanne du 12 mars 2015 sur la prostitution, art. 12).

4. L'obligation d'annonce

4.1. Evaluation dans les autres cantons romands

En respect du texte du postulat Brélaz ("comparer la pratique vaudoise où l'annonce n'est pas obligatoire avec la pratique des cantons de Genève, Neuchâtel et Fribourg où l'annonce est obligatoire"), la situation dans les autres cantons a été, en priorité, définie plus précisément. Par souci d'exhaustivité, ont été d'emblée joints à ce sondage tous les cantons romands, outre ceux cités par le postulat Brélaz, et tous les services potentiellement concernés dans ces cantons : santé publique, police, migrations, services sociaux, police du commerce.

Le questionnaire suivant a ainsi été envoyé le 1^{er} mai 2015 à ces institutions et services cantonaux romands concernés par l'exercice de la prostitution :

1. Avant l'obligation d'annonce, à combien estimiez-vous le nombre de personnes prostituées dans votre canton ?
2. Combien sont-elles actuellement ?
3. L'obligation d'annonce a-t-elle mis en évidence des abus potentiels (prostitution contrainte, traite d'être humains, etc.) ? Si oui, à combien les estimez-vous ?
4. L'obligation d'annonce a-t-elle eu une influence sur la situation des victimes et si oui laquelle ?
5. L'obligation d'annonce a-t-elle eu une influence sur la situation des réseaux et si oui laquelle ?
6. L'obligation d'annonce a-t-elle fait disparaître dans la clandestinité des personnes qui ne veulent pas s'y soumettre ? Si oui, à combien les estimez-vous ?
7. La possibilité d'annonce (plutôt que l'obligation) vous semblerait-elle plus pertinente pour déceler d'éventuelles victimes d'abus ?
8. D'une manière générale, comment évaluez-vous les effets (positifs, négatifs ou sans impact) d'une obligation d'annonce, et pourquoi ?
9. Quelles informations sont données aux travailleurs-travailleuses du sexe qui s'annoncent obligatoirement ?
10. Ces informations pourraient-elles être transmises d'une autre manière et, si oui, laquelle ?
11. Décrivez de manière succincte comment est mise en œuvre formellement l'obligation d'annonce dans votre canton pour les travailleurs-travailleuses du sexe.

Les réponses sont parvenues en mai et juin 2015 à la direction de projet. Elles sont résumées dans le tableau ci-annexé.

En synthèse, l'obligation d'annonce est jugée positive dans l'ensemble, mais on relève qu'elle ne permet pas de détecter des cas de traite d'être humains. Aspasia, une association active à Genève, dénonce en outre comme "effet pervers", principalement, la stigmatisation liée à l'annonce dans un bureau de police.

Tous les cantons connaissent, outre l'obligation d'annonce, un régime de contrôle pour le responsable de salon. Certains (JU, FR) mettent expressément en avant la nécessité de disposer de cet outil, complément indispensable à l'obligation d'annonce.

4.2. Eléments favorables à l'obligation d'annonce

Un consensus se dégage en faveur de l'obligation d'annonce, avec des effets positifs dans l'intérêt des travailleuses ou travailleurs du sexe. La Cour des comptes de Genève, notamment, admet qu'elle est incontournable (2).

Chaque démarche doit, avant tout, être faite dans l'intérêt des travailleuses ou travailleurs du sexe. L'obligation d'annonce est aussi une forme de reconnaissance de ces personnes.

Dans cette perspective, la législation du Canton de Vaud n'est manifestement plus à niveau avec celle des autres cantons romands, vu que l'art. 4 LPros a seulement la teneur suivante, correspondant à une annonce facultative : "La police cantonale procède au recensement des personnes exerçant la prostitution. L'annonce volontaire et personnelle est possible en tout temps".

4.2.1. En matière de prévention

Les aspects positifs de l'obligation d'annonce se rapportent à la sécurité de la personne elle-même et à la transmission de ce qu'elle doit connaître pour son travail, en matière de prévention, dans les domaines de la santé et du droit.

La bonne solution est de s'annoncer avant de commencer. De la sorte, la personne peut encore renoncer à commencer cette activité. L'informer en soi ne lui nuit pas ; on l'aide ainsi à former un choix éclairé.

Sur le terrain, la nécessité de l'obligation d'annonce est ressentie par de nombreux partenaires. Le milieu s'est radicalisé et il existe des personnes qui font pression sur les travailleuses ou travailleurs du sexe pour les diriger. Ces travailleuses ou travailleurs du sexe ne seraient par conséquent, selon certains interlocuteurs, ni intégré(e)s à leur environnement ni économiquement indépendant(e)s.

Il est souhaitable que les travailleuses ou travailleurs du sexe s'annoncent quelque part en arrivant sur le territoire, dans un endroit neutre, et reçoivent l'information nécessaire, avant de courir le risque de subir des pressions. Même si ces personnes se trouvent déjà sous influence, elles recevront néanmoins la bonne information au début et sauront où s'adresser pour obtenir de l'aide.

En substance, les avantages de l'obligation d'annonce sur le plan de la prévention sont les suivants :

- Obtenir un outil précieux et indispensable permettant d'avoir un contact préalable individuel avec tout(e)s les travailleuses ou travailleurs du sexe, pour les informer efficacement sur les risques inhérents au milieu et sur les mesures à prendre pour leur santé et leur sécurité.
- Augmenter les chances de détection rapide d'une potentielle victime d'exploitation d'activité sexuelle ou de traite d'êtres humains, au moment de son annonce.
- Dissuader indirectement les personnes malintentionnées ("souteneurs") qui évoluent dans le milieu de la prostitution au détriment des travailleuses ou travailleurs du sexe.
- Tisser naturellement une solidarité sécuritaire entre les travailleuses ou travailleurs du sexe.
- Prévenir efficacement l'enrôlement ou l'activité de mineurs sur le marché du sexe.
- Supprimer la plateforme attractive que représente le canton de Vaud pour les souteneurs, vu l'absence actuelle d'annonce préalable auprès de la police (Vaud étant, parmi ses voisins, le seul canton législateur en la matière n'ayant pas introduit cette obligation d'annonce).

Dans la mesure où l'on envisage un cours de sensibilisation aux travailleurs ou travailleuses du sexe, celui-ci doit être accompagné d'une obligation d'annonce, sinon ils/elles ne s'y rendront pas (3).

4.2.2. En matière d'investigations contre la traite d'êtres humains

Si le travailleur ou la travailleuse du sexe doit s'annoncer auprès d'un policier spécialisé avant d'exercer, les plus-values sont les suivantes :

- Faciliter la localisation rapide d'un(e) travailleuse ou travailleur du sexe dans le canton de Vaud en cas de danger. Un travailleur ou une travailleuse peut être signalé(e) par son pays ou une autre police confédérée, comme "en danger", "disparue" ou "représentant un risque pour les autres". Ces travailleuses ou travailleurs du sexe sont très mobiles, avec des séjours lucratifs éphémères dans plusieurs cantons. La police cantonale vaudoise est actuellement en difficulté, voire parfois dans l'impossibilité de localiser rapidement un(e) travailleuse ou travailleur du sexe sur son territoire.
- Les zones d'ombre sont profitables au développement et à l'implantation de groupes de personnes mal intentionnées (exploitation de la prostitution). Une annonce concernerait tout le monde, tandis qu'actuellement seule une partie des travailleuses ou travailleurs du sexe est recensée. La source d'informations utiles pour des enquêtes contre la traite d'êtres humains augmentera ainsi.

Demeure toujours la possibilité pour la police de contrôler les registres du salon. Il existe en effet un lien entre l'annonce obligatoire et le registre qui doit être tenu dans le salon. La situation actuelle est déséquilibrée, en cela qu'il existe une information au sein du registre du salon, mais non par rapport aux personnes travailleuses du sexe elles-mêmes.

Quant à la situation de la criminalité dans le canton en général, il est à prévoir qu'avec une obligation d'annonce cette situation deviendra plus calme, l'attrait diminuant pour les souteneurs. Les responsables d'établissements, désireux d'être en règle pour pouvoir continuer leur activité, voudront aussi que les personnes se soient annoncées auparavant.

Les faire entrer dans un système constitue un outil préventif essentiel à l'encontre de ceux qui auraient l'intention d'exploiter les travailleuses ou travailleurs du sexe.

Parallèlement, le but de l'obligation d'annonce est de rendre obligatoire une information aux travailleuses et travailleurs du sexe, qui seront ainsi au courant de leurs droits et renseigné(e)s sur les services pouvant leur apporter de l'aide.

Concernant la traite d'êtres humains, il faut rappeler la création de l'association ASTREE en 2015, soutenue par le canton de Vaud et la Confédération. L'association offre un service d'accueil bas seuil permettant la détection des victimes ainsi que, si nécessaire, leur accueil d'urgence dans un foyer ouvert 24h/24h. Elle soutient les victimes pour le dépôt de plainte, pour la mise en place de solutions d'intégration à long terme ou pour l'évaluation d'un éventuel retour au pays.

Au 1er novembre 2016, 29 situations de traite d'êtres humains étaient suivies par ASTREE, dont 22 victimes de prostitution contrainte référées par la police. Parmi les 13 personnes hébergées pendant la même période, 12 ont pu déposer une plainte pénale.

4.3. Solution proposée : une obligation d'information et d'annonce

4.3.1. Description générale

Est privilégié, par les services et associations concernés, un système offrant aux travailleuses ou travailleurs du sexe une contrepartie forte, du moment qu'ils vont se

présenter à la police pour s'annoncer. Cette contrepartie se concrétise par la délivrance organisée d'informations essentielles, fournies parallèlement à l'annonce par les associations et les pairs.

Le système proposé découle du mémoire de Diane Zwygart et Mireille Wehrli (3), qui recueille l'approbation des milieux concernés et dont la mise en oeuvre a d'ores et déjà été proposée également à Genève.

Des informations sont offertes simultanément à l'annonce obligatoire. Celle-ci se fait, séparément, auprès des collaborateurs spécialisés de la police. En parallèle, des personnes compétentes, expérimentées et polyglottes dispensent les informations utiles, notamment dans les domaines suivants :

- mesures de protection contre les risques liés aux maladies sexuellement transmissibles;
- sécurité liée à la gestion des clients et compétences professionnelles;
- présentation des associations et de leurs prestations;
- cadre légal;
- perspectives de réorientation professionnelle;
- traite d'êtres humains.

Cette information est destinée à tou(te)s les travailleuses ou travailleurs du sexe, sans discrimination.

L'annonce et l'information qui y est liée ont lieu préalablement à l'activité. Il est en effet essentiel que cela soit fait avant même que les personnes commencent à travailler, au départ de leur vie professionnelle, de manière à ce qu'elles puissent s'en servir après. Ces mesures d'accompagnement sont nécessaires pour que ces personnes puissent décider librement, en connaissance de cause. Ceci dit, les personnes qui auraient omis de s'annoncer peuvent le faire ultérieurement.

4.3.2. Implication des différents acteurs

Il y a idéalement un triangle : police, association(s) et éducation par les pairs. Ces trois acteurs sont présents au moment de l'annonce, répartis en deux groupes : la police, d'une part, les associations et pairs, d'autre part.

4.3.3. Langue

Il est prévu que la communication pour leur accueil soit organisée en plusieurs langues.

4.3.4. Commission pluridisciplinaire

L'article 18 alinéa 1 LPros prévoit que l'Etat veille à coordonner l'intervention des différents acteurs impliqués dans la lutte contre la prostitution contrainte, notamment par la création d'une commission cantonale consultative pluridisciplinaire chargée de la coordonner. Sa composition est déterminée par un règlement du Conseil d'Etat.

En regard de la solution proposée, il convient d'élargir la définition et les tâches de cette commission, qui sera ainsi compétente pour contribuer à déterminer les modalités détaillées de la mise en oeuvre de l'obligation d'information et d'annonce. Elle sera aussi chargée d'en assurer le suivi, de manière à ce que le système puisse évoluer de manière souple en fonction des contraintes de l'actualité.

4.3.5. Police

Le cadre légal proposé fournit une solution pour que les personnes s'annonçant puissent le faire dans de bonnes conditions.

Une association n'est pas au courant des tendances de la criminalité. Or le but est aussi de pouvoir enquêter sur le plan judiciaire, pour protéger ces personnes contre les abus, dont principalement la traite d'êtres humains.

A cette fin, il est indispensable que les personnes accueillant les travailleurs ou travailleuses de sexe, à la police, soient spécialisées.

Ce travail relève de la compétence de policiers spécifiques, oeuvrant au sein d'une cellule déterminée de la Police cantonale, en collaboration notamment avec les associations concernées. A Lausanne aussi, tous les enregistrements se font à l'Hôtel de police, par une brigade spéciale. Ces policiers parviennent ainsi à créer avec les travailleuses ou travailleurs du sexe un lien de confiance, qui incite les victimes potentielles d'abus à prendre des mesures préventives, voire à signaler à la police les cas qui le nécessitent. Il s'agit là d'un aspect important, parce que les travailleuses ou travailleurs du sexe proviennent souvent de pays où la police est corrompue.

Avoir des policiers spécialisés dans ce domaine est préférable plutôt que de confier cette mission indifféremment à tous les membres du corps de police. En effet, les exploitants tentent d'opposer les policiers entre eux, ce qui est plus difficile s'ils ont affaire toujours aux mêmes personnes.

Grâce aux structures mises en place et aux moyens engagés suite à l'entrée en vigueur de la LPros, des cas d'abus commis sur des travailleuses ou travailleurs du sexe ont pu être décelés par les nouveaux spécialistes cantonaux, confirmant la nécessité d'instaurer cette pratique. Il s'agit là d'un acquis positif de la LPros.

Ce petit groupe de policiers spécialisés fonctionne ainsi en réseau avec les différents acteurs des institutions et milieux concernés. Dans l'hypothèse où l'un de ces policiers commettrait une irrégularité, il serait rapidement dénoncé par les personnes évoluant dans le milieu de la prostitution, qui régule ainsi la discipline du marché, par les autres services de l'Etat (Service de la population, Police du commerce) ou par une association comme "Fleur de Pavé". Ces partenaires sont impliqués à divers titres dans l'application de la LPros et sont, de la sorte, à même de constater d'éventuels abus qui seraient commis par des policiers.

La transparence de l'action des policiers et de leurs relations avec la population concernée les protège aussi, à l'inverse, d'une éventuelle dénonciation calomnieuse qui serait émise dans le but de les discréditer.

Il est impératif aujourd'hui d'agir : les réseaux sont présents, mais difficiles à détecter ; une obligation d'information et d'annonce permettra un contact avec les travailleurs ou travailleuses du sexe, en identifiant la provenance des personnes et en examinant si elles peuvent éventuellement être victimes de traite d'êtres humains.

4.3.6. Santé

L'obligation d'information et d'annonce n'est pas une mesure de contrôle, ni social ni même sanitaire. Il doit s'agir d'une opportunité d'accès préalable, pour une population vulnérable et difficile d'accès qui présente des besoins importants en matière de santé. L'obligation d'information et d'annonce est, aussi sous l'aspect de la santé publique, une opportunité pour bénéficier de conseils.

4.3.7. Protection des données

Tout ce qui concerne la protection des données figure déjà dans la loi, par rapport aux données récoltées aujourd'hui par annonce facultative, de sorte qu'un nouveau système n'est pas à élaborer. Il y a une protection accrue de ces données par référence aux dossiers de police judiciaire. Elles sont cependant consultables en tout temps par la personne qu'elles concernent.

Les données ne correspondant plus à l'actualité (cessation de l'activité) sont radiées sur indication de la personne concernée, sans autre forme de procédure. Plus rien n'apparaît dès lors dans le répertoire et aucune donnée n'est conservée par la suite.

Ce thème de la protection des données fait également partie des informations qui devront être d'emblée communiquées aux personnes s'annonçant.

5. Conditions d'autorisation du responsable de salon

Demeure fondamentale la question des mesures d'accompagnement de l'obligation d'information et d'annonce. Il faut encadrer non seulement les travailleuses ou travailleurs du sexe, mais aussi ceux qui tiennent les établissements, agences, salons etc. L'obligation d'annonce ne figure en général pas toute seule dans les législations cantonales : elle est associée à l'ensemble du système de la loi.

Il résulte ainsi du sondage fait dans les autres cantons romands que la loi doit idéalement comporter aussi, comme corollaire de l'obligation d'annonce, une autorisation d'exploitation pour les salons.

Un régime d'autorisation permet d'encadrer légalement ce que font les acteurs économiques gravitant dans l'entourage des travailleuses ou travailleurs du sexe. Le fait qu'il s'agit de prostitution n'implique en effet pas que l'Etat doit s'abstenir de tout contrôle et que, en conséquence, seraient tolérées des pratiques par ailleurs inadmissibles, au détriment des travailleuses ou travailleurs du sexe mêmes.

Le but de la loi est de lutter contre la prostitution contrainte. Or il apparaît, à la lumière des cas survenus depuis l'entrée en vigueur de la loi, que l'on impose souvent aux travailleuses ou travailleurs du sexe des locaux insalubres et des conditions de travail présentant des risques, notamment pour la santé. Ces personnes sont contraintes de travailler dans des endroits déterminés, sans avoir d'autre choix, pour des prix exorbitants.

Cette situation est due au fait que les travailleurs étrangers ou travailleuses étrangères disposent d'un délai de 90 jours pour pratiquer une activité lucrative. Or aucun bailleur ordinaire, en Suisse, ne va leur louer un local pour cette durée. Les travailleuses ou travailleurs du sexe doivent donc trouver quelqu'un, établi en Suisse, qui dispose d'un loyer à l'année et va leur sous-louer ses locaux, avec une marge qui risque d'être excessive.

Sur le plan pénal, la jurisprudence du Tribunal fédéral (arrêts 6S.6/2007 du 19 février 2007 et 6B_27/2009 du 29 septembre 2009) détermine qu'il y a dans tous les cas usure au-delà d'un loyer plus élevé de 35% par rapport au loyer de base.

S'agissant de l'état des locaux, on constate régulièrement que des aménagements mettent en péril la sécurité des utilisateurs. L'obligation d'obtenir une autorisation au préalable permettrait de prévenir en amont ce type de situation, alors qu'aujourd'hui il n'y a pas de contrôle préalable. La jurisprudence de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) a évoqué cette possibilité dans des obiter dicta, sans émettre de décision formelle à ce sujet.

En outre, dans ses arrêts relatifs aux salons, la CDAP a considéré qu'il s'agissait de locaux dédiés tant au travail sédentaire qu'au logement et a rappelé que les conditions d'hygiène à respecter dans les salons, en application de la LPros, ne sont pas uniquement celles figurant dans le règlement d'application du 1^{er} septembre 2004 de la loi du 30 mars 2004 sur l'exercice de la prostitution (RLPros), mais également celles figurant aux articles 25ss du règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (AC.2013.0039 du 7 novembre 2013, AC.2012.0369 du 11 décembre 2013).

Ces arrêts révèlent aussi une exploitation de la gêne dans laquelle se trouvent les travailleuses ou travailleurs du sexe. Irait dans le sens d'une protection accrue des travailleuses ou travailleurs du sexe une autorisation formelle et nominative, préalable, d'utiliser les locaux à cette fin, avec obligation de les rendre accessibles dans un état convenable.

Contrairement à la thèse développée par les opposants à ce régime lors de l'adoption de la LPros, il y a plus d'une dizaine d'années, il est aujourd'hui acquis qu'un tel régime d'autorisation ne légitime aucunement une quelconque traite d'êtres humains ou autre infraction aux normes pénales concernant la prostitution (voir chiffre 3.2.6 ci-dessus).

L'autorisation d'exploiter nécessite une demande préalable à l'ouverture du salon. L'autorité peut ainsi contrôler l'état des locaux avant exploitation, en application du principe de précaution évoqué par la jurisprudence (arrêts CDAP cités).

Sera en outre exigée la production des baux, et le montant du loyer demandé aux travailleuses ou travailleurs du sexe sera analysé.

Le régime proposé permettra ainsi d'éviter que les travailleuses ou travailleurs du sexe soient dépendant(e)s de l'arbitraire de personnes intermédiaires.

En bref, l'autorisation de salon répondrait à des considérations pratiques, portant sur différents aspects :

- L'annonce obligatoire sera mise en lien avec le registre tenu par l'exploitant du salon. Les travailleuses ou travailleurs du sexe y travaillant devront donc toutes avoir bénéficié au préalable de l'entretien lié à l'annonce. On double ainsi la garantie d'information aux travailleuses ou travailleurs du sexe voulue par l'instauration d'une obligation d'annonce.
- Les interlocuteurs de l'autorité, concernant la gestion du salon, seront identifiés et le cas échéant sanctionnables.
- Les aménagements des locaux seront mis en conformité dès avant l'ouverture du salon.
- Les loyers pourront être contrôlés, ce qui permettra la prévention de l'usure.
- L'exploitant du salon sera sensibilisé au fait qu'il pourrait tomber sous le coup d'infractions pénales, étant un maillon de la chaîne de la prostitution.

6. Commentaire du projet de loi, par articles

6.1. Titre du chapitre II : Obligation d'information et d'annonce

Les travaux préparatoires ont mis en évidence que la nuance sémantique entre "recensement" et "obligation d'annonce" avait son importance. Elle correspond à la différence matérielle entre une prospection empirique sur le terrain et une démarche systématique de contacts et d'entretiens.

Perçu comme potentiellement rébarbatif, le terme d' "obligation d'annonce" a néanmoins été retenu : il est en effet nécessaire d'avoir une terminologie à la fois concise, immédiatement

compréhensible par tous et en harmonie avec celle employée dans les autres cantons. On ne peut renoncer, sans créer de confusion, au terme d'"obligation d'annonce", qui est d'ailleurs celui employé par le postulat Brélaz.

Néanmoins, le titre se réfère désormais à une obligation d'information et d'annonce; en effet, parallèlement à l'annonce proprement dite, une information est assurée par les associations et services concernés.

Le but est de faire s'annoncer les personnes avant qu'elles commencent à travailler. La personne est alors informée et l'annonce constitue en sa faveur un outil de prévention. Il faut que tout(e)s les travailleuses ou travailleurs du sexe soient informé(e)s préalablement. Ces mesures d'accompagnement interviennent au moment même de l'entretien d'annonce lui-même, doublé d'une information obligatoire, dispensée séparément par des personnes spécialisées externes à la police.

La loi doit donc dire expressément que les personnes sont informées, bénéficiant d'une prestation offerte par les organes impliqués.

6.2. Article 4 : Principe

La nouvelle disposition définit les composantes essentielles du système retenu. Dans une nouvelle version du RLPros, le Conseil d'Etat exposera plus en détail les modalités de cette information liée à l'annonce, conformément aux réflexions exprimées dans le présent exposé des motifs et rapport. La protection des données implique en effet que ces modalités soient gérées au niveau règlementaire.

La commission instituée par l'article 18 LPros, qui réunit les différents partenaires, sera impliquée dans le processus, notamment pour établir les questions de détail, par exemple quant aux lieux d'annonce ou aux matériels distribués.

Un principe constitutionnel veut que personne ne soit tenu de se dénoncer soi-même. Il est à prévoir que des personnes en situation irrégulière du point de vue du droit des étrangers ne s'annonceront pas. La situation n'en sera pas moins préférable au statu quo, pour toutes les autres personnes concernées.

6.3. Article 5a : Mineurs

Cet article reprend sans modification le contenu de l'actuel art. 4 al. 2 LPros.

6.4. Article 9 : Principe de l'autorisation d'exploiter un salon

D'une part, il est primordial qu'un responsable du salon, formellement identifié en tant que tel, fasse l'objet d'une autorisation d'exploiter un salon déterminé. Aujourd'hui, ces personnes agissent dans l'ombre et peuvent bénéficier indûment de cette situation, dans les cas d'abus, pour échapper à toute sanction administrative.

D'autre part, l'autorisation est requise avant que le salon commence son activité. Cela permet aux autorités compétentes de s'assurer par avance que certaines conditions sont remplies.

Une sanction pénale (amende) pourra frapper le tenancier du salon en cas d'absence d'autorisation, sur la base de l'art. 199 CP.

"Une précision, qui est une lapalissade : l'autorité n'accordera pas d'office à un administré une faculté, un avantage, un droit que celui-ci n'a pas demandé à obtenir, lorsque l'octroi

dépend matériellement d'une requête de l'intéressé" MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, Berne 2011, p. 290.

6.5. Article 9a : Responsable de salon

Il s'agit d'éviter que l'autorisation soit délivrée à un "homme de paille", c'est-à-dire, par hypothèse, une personnalité-écran subordonnée de fait au véritable exploitant du salon.

Ainsi, le responsable du salon doit se trouver sur place, en mesure d'exercer personnellement et effectivement ses responsabilités, et disposer de l'indépendance nécessaire à cet effet.

Dans le cas de personnes morales, le registre du commerce authentifiera le cas échéant les véritables pouvoirs des uns et des autres. Il s'agit d'éviter les abus relatifs à des personnes inscrites au registre du commerce avec une participation alibi dans une Sàrl, ou avec un pouvoir limité dans les SA (signature collective à deux, par exemple). Est donc introduite, à l'instar de ce qui a été fait pour l'article 10d du règlement d'exécution du 9 décembre 2009 de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (RLADB), la notion de personne ayant un pouvoir décisionnel déterminant au sein de la personne morale. Cette notion, définie à l'alinéa 4, toujours en s'inspirant de l'article 10d RLADB, est elle-même reprise de directives de la Confédération en rapport avec la notion d'employeur.

Le Conseil d'Etat peut édicter des conditions plus précises pour assurer l'application de cet article. Par exemple, il peut prévoir que le responsable doit pouvoir démontrer qu'il exerce une présence effective correspondant à 50% au moins d'une activité à temps complet dans le salon pour lequel il a obtenu une autorisation (cf. dispositions correspondantes à l'article 32 du règlement d'application de la LADB – RLADB - ou à l'article 135 de la loi sur la santé publique).

6.6. Article 9b : Conditions d'octroi

L'alinéa 1 énumère des conditions usuelles en matière d'activité réglementée.

La lettre b évite notamment, en référence à la lettre a, que des personnes différentes se succèdent à la tête du salon tous les 90 jours. Par ailleurs, le domicile en Suisse permet de contrôler les conditions personnelles d'autorisation sur la base du droit suisse et des attestations usuelles délivrées en Suisse. Il détermine en outre le for de la procédure administrative (article 17 alinéa 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative).

La commission d'actes incompatibles avec l'exercice de cette activité (lettre d) est un des motifs qui justifie le refus de l'autorisation. L'exercice de cette activité spécifique ne doit pas présenter pour le responsable l'opportunité de récidives. Il s'agit par la terminologie employée d'éviter qu'une simple broutille, notamment en matière de circulation routière, par exemple, oblige l'autorité à refuser ou retirer l'autorisation. L'autorité conserve cependant une marge d'appréciation qui lui permet d'être plus ou moins sévère en fonction des circonstances. Bien qu'un certain "droit à l'erreur" puisse être concédé au responsable de salon, son comportement doit ainsi rester dans les limites admissibles pour un citoyen.

La jurisprudence interdit d'exiger dans une loi cantonale, comme condition de l'octroi d'une autorisation, le consentement du propriétaire pour le cas où celui-ci est distinct de l'utilisateur du local. Quoi qu'il en soit, ce consentement est de toute façon prévu par le droit du bail, du moment où le local change d'affectation. Il met en évidence le lien entre le propriétaire et l'exploitant.

L'alinéa 2 donne au règlement d'application édicté par le Conseil d'Etat la compétence de tolérer exceptionnellement l'exploitation de plusieurs salons par une seule personne, lorsque les circonstances le justifient. Il s'agit ici d'éviter les abus en lien avec un éventuel "homme de paille" (cf. article 9a du présent projet et notion de "pouvoir décisionnel déterminant").

6.7. Article 9c : Locaux

Cet article instaure un contrôle préalable des conditions d'exploitation, dont l'absence aujourd'hui se fait défavorablement sentir.

6.8. Article 9d : Obligations du responsable de salon en général

L'adverbe "notamment" a pour but de réserver la commission d'éventuelles autres infractions, administratives ou pénales, en lien avec l'activité, par exemple les dispositions sur l'aménagement du territoire ou celles relatives au débit de boissons. Le responsable doit en effet se trouver dans une absolue légalité à tous égards.

Par exemple, le responsable de salon doit s'assurer que les personnes y travaillant sont en situation régulière et ont le droit d'y travailler. Le responsable du salon est sanctionné en cas d'irrégularité.

La violation des obligations mentionnées dans ce chapitre entraîne l'application de l'art. 199 CP.

6.9. Article 9e : Obligations du responsable de salon en matière de bail

L'expérience montre que l'exploitant du salon fonctionne comme bailleur à l'égard des travailleuses ou travailleurs du sexe. Pour éviter les abus en matière d'usure, il convient de limiter le nombre d'intermédiaires économiques entre la personne se prostituant, le titulaire de l'autorisation d'exploiter et le propriétaire des locaux. En effet, chaque intermédiaire empoche au passage une part de bénéfice, au détriment de la personne prostituée, ce qui à terme favorise une situation d'usure.

6.10. Article 9f : Début de l'exploitation

Cette disposition, usuelle en la matière, est reprise de l'art. 32 LADB. Il va par ailleurs de soi que les autorisations administratives ont "pour effet de lever de manière individuelle et concrète une interdiction prononcée de manière générale et abstraite pour interdire (...) une activité (...)" (DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, Bâle 2014, p. 449).

6.11. Article 9g : Nature de l'autorisation

Cette disposition définit la nature de l'autorisation, personnelle et incessible (alinéa 1). L'aliéna 2 reprend la teneur de l'article 39, alinéa 2 RLADB précisant que toute forme de prêt ou de location de l'autorisation de salon est prohibée.

6.12. Article 9h : Validité, durée et renouvellement

S'agissant d'une activité réglementée, il convient de laisser le Conseil d'Etat fixer la durée de validité des autorisations et les conditions de renouvellement, comme c'est le cas en matière de LADB.

6.13. Article 9i : Création, transformation, changement d'affectation

Cette disposition est reprise de l'art. 44 LADB. La pratique montre qu'elle est nécessaire et d'ailleurs couramment appliquée.

6.14. Article 15 : Fermeture urgente d'un salon

Les dispositions des articles 15 et 16 LPros concernant la fermeture immédiate ou définitive d'un salon, qui donnent satisfaction en pratique, peuvent être conservées telles quelles. Il s'agit en réalité de mesures, voire de mesures provisionnelles, qui conservent leur utilité en présence d'un véritable régime d'autorisation. Leur texte est simplement adapté à cette nouvelle circonstance.

La pratique a révélé que le terme de fermeture "immédiate" peut prêter à confusion avec l'exécution immédiate d'une décision de fermeture définitive, laquelle est distinguée par la loi de la fermeture "immédiate". Parfois mal compris, ce terme est donc remplacé par celui de fermeture "urgente", sans que sa nature en soit modifiée.

6.15. Article 16 : Fermeture définitive d'un salon et retrait de l'autorisation

Avec l'introduction d'un régime d'autorisation, la fermeture définitive du salon se double ipso facto d'un retrait de l'autorisation.

La pratique montre que la situation est suffisamment grave pour que la fermeture soit systématique dans les cas énumérés ici. La norme est donc désormais formulée de manière expressément contraignante, la Police du commerce ayant en réalité l'obligation de fermer le salon lorsque les circonstances prévues par la loi sont réalisées. Cette formulation évite également tout arbitraire.

6.16. Article 16a : Annulation de l'autorisation

Cette disposition s'inspire de celle de l'article 59 LADB, concernant les effets d'une renonciation expresse ou tacite du titulaire à son autorisation.

6.17. Article 17 : Interdiction de présence dans les salons

Le terme de "fréquenter" les salons a pu laisser croire que cette fréquentation impliquait automatiquement le fait d'être client des travailleuses ou travailleurs du sexe. Tel n'étant pas le cas dans l'intention du législateur, le terme est remplacé par celui de "présence dans les salons".

6.18. Chapitre IVa et article 17a : Agences d'escorte

Il est apparu utile aux institutions et services concernés que la loi mentionne désormais expressément les agences d'escorte. En effet, cette notion a été introduite dans la loi romande la plus récente en matière de prostitution : la loi valaisanne du 12 mars 2015. La définition donnée ici est reprise de cette loi.

L'agence d'escorte proprement dite constitue un intermédiaire entre la personne prostituée et les clients. Elle fournit généralement un répertoire, avec la possibilité de s'inscrire en ligne. La localisation de l'agence est l'endroit où se fait la gestion du site informatique et des inscriptions. Elle détermine le canton dont l'agence relève administrativement.

Actuellement, les agences d'escorte à proprement parler sont en cours de développement dans le Canton de Vaud, tandis qu'ailleurs, par exemple dans le Canton de Genève, elles sont déjà couramment établies de longue date. Il s'agit la plupart du temps d'une activité accessoire pour des personnes stables et salariées, qui se constituent ainsi un revenu complémentaire. La relation sexuelle n'est même pas une composante indispensable de l'activité d'escorte.

En revanche, il existe dans le Canton de Vaud un certain nombre de cas où une personne met à disposition de travailleuses ou travailleurs du sexe des numéros de téléphone bénéficiant d'une surtaxe. Il s'agit de ce qu'on appelle le "téléphone rose", dont l'usage est assimilé à de la prostitution (acte d'ordre sexuel). La formulation du texte proposé ici, par rapport à la définition légale des agences d'escorte, s'applique aussi au "téléphone rose". Le fournisseur de numéros est en effet considéré comme exploitant une agence d'escorte, au sens large du terme.

Il existe un fort intérêt public à ce que la loi renvoie, pour les agences d'escorte, aux dispositions concernant la prostitution de salon. A défaut, des salons pourraient dissimuler leur activité derrière une prétendue agence d'escorte, pour tenter d'échapper légalement aux exigences prévues. Dans cette hypothèse, les autorités se trouveraient fortement démunies pour administrer les preuves nécessaires à l'établissement de l'abus de droit.

En outre, la protection des mineurs impose de toute façon la soumission de ces agences aux normes définies par la LPros.

Par conséquent, le contrôle des agences d'escorte répond en soi à un intérêt public. En regard des buts de la loi, ignorer ce volet du problème constituerait une lacune par rapport aux conditions à remplir par l'exploitant et à la protection des mineurs, notamment. Par ailleurs, en fonction de la forme que revêt l'exploitation d'une telle agence, elle peut se combiner avec des aspects relevant de la définition des salons.

Du point de vue de l'intérêt privé de telles agences, ces conditions sont proportionnées et non excessives; elles accompagnent naturellement la saine gestion de toute entreprise. Du point de vue de l'intérêt public, elles sont indispensables pour garantir l'absence d'abus dans ce domaine délicat.

6.19. Article 18 : Coordination

Le libellé de l'article 18, instituant la commission cantonale pluridisciplinaire, est modifié pour englober la réalisation de l'ensemble des buts de la loi. En effet, la formulation ancienne, évoquant la "lutte contre la prostitution contrainte", apparaît aujourd'hui réductrice; prise à la lettre, elle ne permettrait pas expressément de charger cette commission du suivi de l'information et de l'annonce des travailleuses et travailleurs du sexe.

En outre, la commission pourra se voir déléguer certaines modalités d'exécution par le Conseil d'Etat, en matière d'obligation d'information et d'annonce, et donc émettre certaines directives. De sorte que le qualificatif de "consultative", par trop étroit, ne se justifie également plus.

6.20 Article 22a : Subvention spéciale

L'adhésion et la participation des associations, notamment "Fleur de Pavé", au projet d'information et d'annonce obligatoires est indispensable. Elle nécessite de financer les organes ou personnes assurant l'exécution de la loi.

Outre la subvention existant déjà en matière de prévention (art. 22 al. 2 LPros), il convient ainsi d'instituer formellement une subvention spéciale, garantissant le fonctionnement de l'obligation d'information et d'annonce.

6.21. Article 23a : Effet suspensif

Rendue nécessaire par la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, Cette disposition s'inspire de celle de l'article 60b LADB concernant l'effet suspensif.

6.22. Article 26 : Infractions

Les renvois fait par la lettre b de cet articles aux dispositions de la LPros sont adaptés à son nouveau contenu.

7. Consultation

[Ici seront décrits les résultats de la consultation]

8. Conséquences

8.1. Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

La loi sur la prostitution est modifiée. Elle découle de l'art. 199 CP et les dispositions prévues restent comprises dans ce champ d'application constitutionnel.

Le règlement d'application de la loi sera adapté dans la mesure utile. Un texte sera proposé au Conseil d'Etat par la même équipe de projet que celle ayant préparé la modification de la loi.

Le présent projet implique également une modification partielle à l'Annexe II du règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC). Cette modification découle directement de la proposition d'article 9g décrite ci-dessus et consiste à inclure les salons dans la liste des ouvrages, activités, équipements et installations qui doivent faire l'objet d'une autorisation ou d'une approbation par l'autorité cantonale.

8.2. Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

L'annonce doit rester gratuite. Le nouveau système ne générera pas d'émoluments à cet égard.

En revanche, l'autorisation d'exploiter un salon sera soumise à émoluments dans une mesure comparable aux autorisations prévues par la LADB.

La mise en œuvre de l'obligation d'information et d'annonce implique l'utilisation de locaux dans la mesure utile, et donc des frais afférents.

Par ailleurs, des conséquences financières découleront de besoins accrus en personnel (voir chiffre 8.4 ci-dessous), en subventions (voir chiffre 8.8 ci-dessous) et en informatique (voir chiffre 8.10 ci-dessous).

Le présent EMPL et rapport garantit que le Conseil d'Etat allouera les ressources pérennes nécessaires à son exécution, sans exiger de compensation aux services concernés.

8.3. Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

8.4. Personnel

On peut estimer les conséquences en matière de personnel à 1 ETP pour la Police cantonale et à 1 ETP pour la Police cantonale du commerce.

8.5. Communes

Comme en matière de LADB, les municipalités contrôlent que des établissements ne soient pas actifs sans avoir requis et obtenu au préalable les autorisations nécessaires (art. 9f du projet). Elles dénoncent aux autorités compétentes les éventuels abus constatés.

8.6. Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

8.7. Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

8.8. Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Le montant des subventions accordées aux associations oeuvrant en faveur des travailleuses ou travailleurs du sexe augmentera. On estime à 2,1 ETP les effectifs nécessaires à la mise en œuvre du dispositif pour la partie "information". S'y ajoutent les frais de matériel et d'impression.

8.9. Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

8.10. Incidences informatiques

Les autorités d'application de la loi devront définir leurs besoins en fonction du système prévu par les dispositions d'application de la loi, notamment en matière de bases de données. Ces crédits ne seront pas compensés.

8.11. RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

8.12. Simplifications administratives

Néant.

8.13. Protection des données

Néant.

8.14. Autres

Néant.

- (1) Ce document est disponible sur :
<http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/fedpol/kriminalitaet/menschenhandel/ber-br-prost-mh-f.pdf>
- (2) *Evaluation de la politique publique en matière de prostitution*, Rapport de la Cour des comptes de Genève de décembre 2014
- (3) *Autonomisation par un cours de sensibilisation des travailleuses du sexe arrivant à Genève*, Université de Genève, Mémoire de D. ZWYGART et M. WEHRLI

	Fribourg	Genève	Jura	Neuchâtel	Valais
<i>Remarques générales</i>	Police du commerce et service de la population et des migrants renvoient à la Police cantonale.	Office cantonal de la population et des migrations, Direction générale de la santé et Police du commerce : renvoient à la Police cantonale, laquelle a fourni une détermination très complète.	Réponse coordonnée entre le Service de l'économie et de l'emploi (SEE) et la Police cantonale jurassienne. Tou(te)s les travailleuses ou travailleurs du sexe oeuvrent dans des salons. JU n'a pas de cas de prostitution de rue.		Service de la population et des migrants, Service de l'industrie, du commerce et du travail : renvoient à la Police cantonale.
<i>Réponses aux questions :</i>					
1. Avant l'obligation d'annonce, à combien estimiez-vous le nombre de personnes prostituées dans votre canton ?	Environ 110 personnes.	<i>Police cantonale :</i> Environ 600 personnes estimées en 1985. La loi date de 1994.	Avant 2012, env. 10 salons sur l'ensemble du canton et au total environ une vingtaine de filles.	<i>Service de l'action sociale :</i> avant 2005 (entrée en vigueur de la loi NE) impossible à estimer.	Loi du 12 mars 2015 ; sous délai référendaire jusqu'au 2 juillet 2015.
2. Combien sont-elles actuellement ?	Environ 130 personnes	<i>Police cantonale :</i> 8041 personnes au 12 mai 2015 dont entre 700 et 1000 estimés en activité quotidiennement. <i>Aspasie :</i> Entre 900 et 1000.	12 salons et 23 travailleuses ou travailleurs du sexe.	<i>Service de l'action sociale :</i> 97 travailleuses ou travailleurs du sexe et 42 salons.	
3. L'obligation d'annonce a-t-elle mis en évidence des abus potentiels (prostitution contrainte, traite d'être humains, etc.) ? Si oui, à combien les estimez-vous ?	En l'état, pas vraiment. En revanche, cela permet d'avoir une discussion avec les travailleuses ou travailleurs du sexe, hors du salon et hors de la présence du responsable du salon.	<i>Police cantonale :</i> Outil pour combattre les abus. A probablement mis fin à des activités criminelles en 1994. Nulle étude chiffrée ni estimation disponibles. Transparence et indépendance généralisées,	Aucun cas de prostitution forcée découvert lors de l'introduction de la LProst. Par contre, cette loi a permis de procéder à la fermeture de 5 salons (tenus par 4 tenanciers), lesquels ne respectaient pas	<i>Service de l'action sociale :</i> l'obligation d'annonce a fait sortir de l'anonymat les personnes qui s'adonnent à cette activité. Il est ensuite possible de déterminer leur parcours et d'établir d'éventuels liens.	

		<p>permettant une lutte ciblée contre les autres cas.</p> <p><i>Aspasie</i> : L'obligation d'annonce ne met pas en évidence des abus potentiels mais déplace les personnes non annoncées, qui deviennent moins visibles et peuvent alors potentiellement devenir victimes d'abus.</p>	<p>certaines points de la LProst. De même, 4 à 5 établissements qui cherchaient à ouvrir se sont vus refuser une autorisation d'exploitation, car ils ne répondaient pas à certaines exigences de la LProst.</p>		
<p>4. L'obligation d'annonce a-t-elle eu une influence sur la situation des victimes et si oui laquelle ?</p>	<p>Permet d'avoir un meilleur contact avec les travailleuses ou travailleurs du sexe.</p>	<p><i>Police cantonale</i> : Toute victime est assistée, même non annoncée, mais l'annonce crée un contact et un rapport de confiance qui facilite leur découverte et leur prise en charge.</p> <p><i>Aspasie</i> : Les personnes qui ne s'annoncent pas deviennent clandestines ce qui est un obstacle supplémentaire pour une dénonciation et les rend inaccessibles aux associations leur venant en aide.</p>	<p>Nulle "victime" recensée, mais la loi permet de mieux cadrer les lieux, d'intervenir (p. ex. sanitaire) et de sanctionner les salons clandestins (où il y a risque d'exploitation de la détresse humaine, stupéfiants, etc.).</p>	<p><i>Service de l'action sociale</i> : influence positive ; les personnes se sentent en confiance. Elles sont renseignées sur leurs droits (planning familial, LAVI, santé, police etc.).</p>	
<p>5. L'obligation d'annonce a-t-elle eu une influence sur la situation des réseaux et si oui laquelle ?</p>	<p>A probablement permis d'avoir une influence indirecte sur la situation des réseaux. Les responsables de salons savent que la police est</p>	<p><i>Police cantonale</i> : Outil indispensable à la lutte contre les réseaux.</p> <p><i>Aspasie</i> : L'obligation d'annonce permet à la police d'avoir accès à</p>	<p>Nul cas de réseaux illégaux, voire en lien direct avec une quelconque mafia, etc.</p>	<p><i>Service de l'action sociale</i> : peu de situations de traite ou d'encouragement constatées ces dernières années,</p>	

	présente et que le cadre légal est strict.	des informations mais les réseaux s'adaptent en conséquence.		probablement grâce à l'obligation d'annonce et à l'impossibilité qu'elle engendre de garder l'anonymat ; la facilité des contrôles nuit au développement d'activités criminelles.	
6 L'obligation d'annonce a-t-elle fait disparaître dans la clandestinité des personnes qui ne veulent pas s'y soumettre ? Si oui, à combien les estimez-vous ?	Cinq travailleuses ou travailleurs du sexe ont quitté FR en 2011 parce qu'elles ne voulaient pas s'y soumettre. En revanche, l'obligation d'annonce a permis de sortir d'autres travailleuses ou travailleurs du sexe de la clandestinité. Passages mensuels de la police dans les salons et év. clandestin(e)s repéré(e)s facilement. Dénonciations aussi par les travailleuses ou travailleurs du sexe légaux.	<i>Police cantonale</i> : Nulle donnée statistique. cas estimés très marginaux, se sont plutôt "expatriés" hors GE. <i>Aspasie</i> : Oui, il y a toujours des personnes qui ne veulent /peuvent pas s'y soumettre. Estimation évidemment difficile.	Nul cas à connaissance autorités. Il peut y avoir des cas marginaux de clientèle restreinte, difficiles à identifier.	<i>Service de l'action sociale</i> : le "marché" NE de la prostitution, relativement petit, est sous contrôle. La part de clandestinité est faible. Les contrôles permettent de détecter rapidement les personnes exerçant la prostitution de manière illégale.	
7. La possibilité d'annonce (plutôt que l'obligation) vous semblerait-elle plus pertinente pour déceler d'éventuelles victimes Service de l'action sociale : d'abus ?	L'obligation d'annonce va de pair avec un régime d'autorisation pour les responsables de salons, qui peut être retirée (moyen de pression).	<i>Police cantonale</i> : Non. La systématique est essentielle. Sinon : risque d'une dissuasion exercée par des exploiters. <i>Aspasie</i> : Non. la formation/information des réseaux socio-sanitaires aide à déceler des cas.	Non. Fréquents changements d'établissement, barrière de la langue. Un cadre strict est nécessaire pour éviter les dérives. Uniformisation souhaitable des procédures et formules d'annonce entre les	<i>Service de l'action sociale</i> : Non. L'obligation permet de mieux détecter les abus et crée la confiance. a défaut, les gens ne s'annonceraient pas.	

			cantons.		
8. D'une manière générale, comment évaluez-vous les effets (positifs, négatifs ou sans impact) d'une obligation d'annonce, et pourquoi ?	Effets positifs ; connaissance du milieu ; registre du salon ; distribution d'un dépliant d'entraide.	<i>Police cantonale</i> : Effets positifs (cf. supra). <i>Aspasie</i> : Nul problème pour l'enregistrement de l'activité en soi, mais il est stigmatisant d'avoir à se rendre auprès de la police pour cela.	Aspects positifs uniquement. Cadre clair pour conditions d'ouverture d'un salon, à respecter pour motifs économiques. Garde-fou pour éviter dérives. Permet à la personne prostituée de faire état d'un éventuel problème ou du moins de savoir à qui s'adresser.	<i>Service de l'action sociale</i> : Effets uniquement positifs, mais ne permet pas d'éviter toute clandestinité.	
9. Quelles informations sont données aux travailleurs-travailleuses du sexe qui s'annoncent obligatoirement ?	Prise d'identité et photo, entretien, message de prévention contre les abus et dépliant d'entraide.	<i>Police cantonale</i> : Deux brochures distribuées, l'une sur la traite d'êtres humains, l'autre sur les conditions genevoises d'exercice de l'activité, avec liste des organes ou associations utiles. <i>Aspasie</i> : Une brochure a été élaborée par les associations.	Possibilité de signaler tout problème à la police ou à d'autres services (Sida Jura, le planning familial, bureau de l'égalité). La personne s'annonçant est rendue attentive à l'aspect légal de cette activité, à la prévention, maladies sexuellement transmissibles, etc. Multiples possibilités de demander de l'aide.	<i>Service de l'action sociale</i> : obligations liées à la loi cantonale sur la prostitution (annonces), au séjour, caisse de compensation pour les indépendants, planning familial, LAVI, santé, police, etc. <i>Service de la cohésion multiculturelle</i> : Les séances d'information juridiques et sociales destinés aux responsables de salon n'ont jamais eu lieu, une décision claire n'ayant jamais été prise. Selon l'expérience de l'office de contrôle, la distribution des brochures au public	

				cible est insuffisante, en particulier pour les personnes en provenance de Roumanie et de Bulgarie qui parlent très mal voire pas du tout le français. Il est dès lors indispensable de mettre sur pied un dispositif d'information. Les modalités restent à définir.	
10. Ces informations pourraient-elles être transmises d'une autre manière et, si oui, laquelle ?	Eventuellement par le biais de l'association Griseldis, mais celle-ci ne dénonce pas à la police.	<i>Police cantonale</i> : Existe le canal des associations, mais, seul, aurait moins d'efficacité. <i>Aspasie</i> : Oui, par une séance de sensibilisation obligatoire comprenant une information sur divers sujets, donnée à part égale par des personnes qualifiées (intervenants médico-sociaux) et des pairs.	Oui, par l'élaboration de brochures explicatives (en plusieurs langues), prévention, etc., distribuées aux travailleuses de sexe lors de leur annonce à la police par exemple. Cependant, en rencontrant la personne, on aura une meilleure réceptivité.	<i>Service de l'action sociale</i> : Le contact physique est souhaitable, de préférence à une procédure écrite. Plurilinguisme du personnel. <i>Service de la cohésion multiculturelle</i> : Il est prévu qu'un concept inspiré de l'activité d'Aspasie ou Fleur de Pavé soit mis en place, coordonné par Médecins du Monde puis, à terme, repris par un service de l'administration neuchâteloise.	
11. Décrivez de	Base de données	<i>Police cantonale</i> :	Chaque salon doit avoir	<i>Service de l'action</i>	

<p>manière succincte comment est mise en œuvre formellement l'obligation d'annonce dans votre canton travailleurs-travailleuses du sexe.</p>	<p>spécifique.</p>	<p>Rendez-vous dans les 5 jours ouvrables. Séance de 20 minutes environ. Informations sur les droits et devoirs et documentation citée (voir réponse 9). <i>Aspasie</i> : ne commencer à travailler qu'après être enregistré.</p>	<p>un responsable, qui doit annoncer son salon ainsi que les personnes qui y œuvrent. Celles-ci doivent ensuite annoncer leur présence et la période de leur activité. Formulaire à cet effet.</p>	<p><i>sociale</i> : Cf réponse à la question 9. Au surplus formulaire à remplir et signer par la personne prostituée et par la personne responsable du salon, avant le début de l'activité.</p>	
--	--------------------	---	--	---	--