

MESSAGE N° 158 29 septembre 2009
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi sur l'exercice
de la prostitution

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi sur l'exercice de la prostitution.

1. INTRODUCTION

Actuellement, le domaine de la prostitution est partiellement régi par la loi sur l'exercice du commerce et par la loi sur les établissements publics et la danse (cf. ci-dessous chiffre 3.2). Ces dispositions ont permis jusqu'à aujourd'hui à la Police cantonale de procéder à des contrôles dans le milieu de la prostitution. Toutefois, le commerce lié à cette activité a considérablement évolué au cours de la dernière décennie et les risques encourus par les personnes qui pratiquent la prostitution se sont aggravés, de sorte que les règles actuelles ne sont plus suffisantes pour assurer leur protection. Une nouvelle réglementation est également requise pour garantir le maintien de l'ordre public. Dès lors, le canton de Fribourg a décidé de se doter d'une loi spécifique sur l'exercice de la prostitution, en exécution de deux motions déposées en 2007 par les députés Antoinette Badoud (M 1012.07) et Pierre Mauron/Xavier Ganioz (M 1016.07). L'adoption d'une loi sur l'exercice de la prostitution fait partie des projets législatifs du programme gouvernemental 2007–2011 (défi n° 2).

Il est intéressant de noter que d'autres cantons ont suivi la même voie:

Le canton du Tessin a légiféré sur l'exercice de la prostitution en 2001 déjà. Le canton du Valais a modifié sa loi concernant les dossiers de police judiciaire pour y insérer des dispositions concernant le système d'information en matière de prostitution en 2003. La loi vaudoise sur l'exercice de la prostitution date de 2004. Le canton du Neuchâtel a adopté une loi sur la prostitution et la pornographie en 2005. En mars 2009, le Parlement jurassien a adopté une loi concernant l'exercice de la prostitution et le commerce de la pornographie et le Conseil d'Etat du canton de Genève un projet de loi sur la prostitution. Le canton de Berne a entrepris des travaux législatifs dans le même sens. Les autres cantons n'ont pas de loi spécifique en la matière.

Parallèlement aux travaux entrepris de manière interne dans les divers cantons précités, la Conférence latine des Directeurs cantonaux de justice et police a, en septembre 2008, décidé de constituer un groupe de travail chargé d'élaborer un concordat intercantonal régissant le domaine de la prostitution. Le projet de loi fribourgeoise sur l'exercice de la prostitution en tient compte: pour ne pas compromettre une éventuelle adhésion au futur concordat, il évite de s'écarter des solutions qui donnent satisfaction dans les autres cantons, lorsque ces solutions paraissent adaptées à la situation prévalant dans le canton de Fribourg.

2. ÉTAT DE LA SITUATION DANS LE CANTON DE FRIBOURG

Les personnes qui exercent la prostitution dans le canton ne sont pas tenues de s'annoncer aux autorités. Il est par

conséquent difficile d'établir un état absolument fiable de la situation de la prostitution dans le canton de Fribourg. Grâce aux informations recueillies par la Police cantonale lors des contrôles effectués par la brigade des mœurs, il est néanmoins possible de dresser le portrait suivant.

La Police cantonale estime qu'au minimum environ 150 personnes s'adonnent régulièrement à la prostitution dans le canton. Elle signale toutefois que ces personnes ne travaillent pas constamment dans le canton; il est en effet possible que, durant la même semaine, elles se rendent dans plusieurs cantons différents. Parmi ces 150 personnes, la police pense que 50 femmes exercent régulièrement la prostitution de rue en ville de Fribourg, plus précisément à la rue de la Grand-Fontaine, qui est le seul endroit autorisé pour ce type d'activité. Elle constate toutefois que de nombreuses professionnelles du sexe, venant de toute la Suisse, se retrouvent dans cette rue pour y exercer leur profession entre le jeudi après-midi et le dimanche en fin de journée. Les 100 personnes restantes travaillent dans les 50 salons de massage érotique et les deux sauna-clubs recensés. Ces établissements sont situés dans les endroits les plus divers: en ville comme à la campagne, dans des zones industrielles comme dans les zones résidentielles. Tous les districts du canton, sauf dans ceux du Lac et de la Broye, sont concernés.

S'agissant des personnes qui pratiquent la prostitution, la Police cantonale signale que la prostitution des mineurs et des toxicomanes et la prostitution masculine sont peu connues dans le canton. En effet, depuis le début de ses activités en février 2006, le groupe mœurs/Nightfever n'a découvert qu'un cas de prostitution d'une personne mineure (dans un sauna-club). Par ailleurs, ce groupe ne dispose actuellement pas d'indices concernant la prostitution liée à la toxicomanie; il part cependant de l'idée que certaines professionnelles du sexe sont toxicomanes. Finalement, il signale la présence d'une dizaine de travestis et celle d'un homme prostitué dans les salons de massage érotiques du canton.

L'origine des personnes s'adonnant à la prostitution est multiple; la plupart d'entre elles viennent de Suisse, de France, du Portugal, de Hongrie, de Slovaquie, du Brésil, de République dominicaine, des Etats-Unis, du Cameroun, du Maroc et de Thaïlande. Pour exercer légalement leur activité, elles doivent être titulaires d'un passeport suisse, d'un permis C ou d'un permis B, délivré à la suite d'un mariage avec un ressortissant suisse ou d'un pays membre de l'Union européenne.

Même si la problématique des artistes de cabaret titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (anciennement permis «L») doit être distinguée de celle de la prostitution, il est intéressant de signaler les éléments d'information suivants.

Le canton de Fribourg compte actuellement huit cabarets. Ils sont régis par la loi sur les établissements publics et la danse. Les danseuses travaillant dans ces cabarets sont dans la grande majorité des cas ressortissantes de pays dits tiers, c'est-à-dire de pays avec lesquels la Suisse n'a pas conclu d'accord de libre circulation des personnes. Avant le 12 décembre 2008, date de la mise en œuvre par la Suisse de l'accord d'association Schengen, ces danseuses étaient titulaires d'un permis «L». Depuis le 12 décembre 2008, leur séjour est réglé par l'octroi d'un visa Schengen de type D et d'une attestation de travail. Les conditions de fond du statut demeurent toutefois inchangées. Ce statut les autorise à exercer leur métier

de danseuses en Suisse pour une durée de huit mois au maximum par année civile. Il n'autorise en revanche pas l'exercice d'autres activités, notamment la prostitution. En dépit de ces règles, on sait que certaines danseuses de cabaret pratiquent la prostitution dans le canton.

Cette situation n'est cependant pas propre au canton de Fribourg; la problématique des danseuses de cabaret provenant des pays tiers préoccupe les autorités fédérales ainsi que celles de plusieurs cantons. On constate en effet actuellement que certains cantons, de plus en plus nombreux, se posent la question de l'opportunité de délivrer ces permis. La Conférence des Directeurs cantonaux de justice et police a été saisie de ce dossier, car les problèmes que soulève le statut des danseuses de cabaret ne pourront être résolus de manière satisfaisante que par une réponse uniforme au plan suisse.

3. DISPOSITIONS LÉGALES APPLICABLES

En droit actuel, certaines règles fixent déjà un cadre dans lequel doit s'exercer la prostitution. Les dispositions applicables relèvent du droit fédéral (ch. 3.1), cantonal (ch. 3.2) et communal (ch. 3.3).

3.1 Droit fédéral

Les dispositions fédérales relèvent principalement du code pénal. Toutefois, les règles du droit administratif, en particulier celles sur le séjour des étrangers, sur l'aide aux victimes d'infractions et sur le travail au noir, sont également applicables aux personnes pratiquant la prostitution, au même titre qu'aux personnes exerçant d'autres activités.

S'agissant plus spécialement du code pénal, certaines dispositions «ordinaires» ont une importance particulière dans le domaine de la prostitution, tels l'article 157 qui réprime l'usure et l'article 181 sur la contrainte.

Le code pénal contient par ailleurs deux règles s'appliquant spécialement en matière de prostitution. Il s'agit des articles 195 et 199.

L'article 195, sur l'encouragement à la prostitution, vise à protéger, d'une part, la liberté de décider de s'adonner ou non à la prostitution et, d'autre part, la liberté de décider soi-même des conditions de cette activité. Il déclare punissable quiconque aura poussé une personne mineure à la prostitution ou l'aura maintenue dans cet état. Il punit également la personne qui profite de la dépendance d'autrui pour le pousser à se prostituer ou pour le maintenir dans la prostitution. Il réprime aussi celui ou celle qui, pour en tirer profit, pousse autrui à se prostituer ou le maintient dans cet état. Finalement, il sanctionne les atteintes portées à la liberté d'action des personnes s'adonnant à la prostitution en les surveillant dans leurs activités ou en leur imposant l'endroit, l'heure, la fréquence ou d'autres conditions.

L'article 199 délègue quant à lui aux cantons la compétence d'édicter des prescriptions sur les lieux, heures et mode d'exercice de la prostitution, ainsi que sur la lutte contre ses manifestations secondaires fâcheuses. Les cantons sont libres de déléguer cette compétence aux communes. Le législateur fédéral a opté pour une norme de délégation car les dispositions relatives à l'environnement gênant de la prostitution doivent tenir compte le plus possible des conditions locales. Il a cependant jugé

que, en cas de violation de ces prescriptions, la sanction doit être uniforme sur le plan fédéral. La peine encourue est l'amende (cf. message du Conseil fédéral, FF 1985 II 1111).

3.2 Droit cantonal

Les dispositions cantonales applicables dans le domaine de la prostitution sont les suivantes.

L'article 33 de la loi sur l'exercice du commerce prescrit que «les communes peuvent édicter des dispositions concernant les lieux, les heures et les modes d'exercice de la prostitution, dans le but de lutter contre ses manifestations secondaires fâcheuses». Sur cette base, la ville de Fribourg s'est dotée, en 1986, d'un règlement sur la prostitution de rue en ville de Fribourg.

Par ailleurs, l'article 34 de la même loi sur l'exercice du commerce prescrit que la «Police cantonale contrôle, dans le milieu de la prostitution, l'application des dispositions concernant le séjour et l'établissement des étrangers. Elle a à cet effet en tout temps accès aux lieux ou locaux où la prostitution est exercée». Les modalités des visites domiciliaires en cas de prostitution sont fixées à l'article 37 du règlement sur l'exercice du commerce.

En outre, certaines interventions de la Police cantonale (inspections dans les établissements publics, en particulier dans les cabarets) sont fondées sur l'article 7 al. 3 de la loi sur les établissements publics et la danse.

Il convient encore de noter l'ordonnance relative à la lutte contre la traite des êtres humains, qui institue un mécanisme de coopération entre les diverses entités appelées à intervenir pour lutter contre ce fléau.

A côté de ces dispositions spécifiques, le droit cantonal contient des dispositions applicables de manière générale à l'ensemble de la population, mais susceptibles de jouer un rôle particulier en relation avec les problèmes qui se posent dans le milieu de la prostitution. A cet égard, on peut mentionner les dispositions sur la promotion de la santé et la prévention, qui permettent de prendre en considération dans le plan cantonal de promotion de la santé et de prévention la situation particulière des personnes qui exercent la prostitution (cf. art. 24 ss de la loi sur la santé et le règlement concernant la promotion de la santé et la prévention). A signaler aussi les dispositions de l'arrêté sur la lutte contre les maladies transmissibles et autres mesures de police sanitaire qui permettent au médecin cantonal d'imposer un traitement ou une mesure d'isolement pour prévenir la propagation des maladies transmissibles (art. 1) et qui chargent les communes de contrôler l'hygiène générale des installations, habitations et propriétés, et si nécessaire de prendre les mesures qui s'imposent (art. 9).

3.3 Droit communal

A l'heure actuelle, dans le canton de Fribourg, seule la commune de Fribourg a adopté une réglementation spécifique sur l'exercice de la prostitution, en application de l'article 33 de la loi sur l'exercice du commerce précité (cf. ci-dessus ch. 3.2). Il s'agit du règlement du 20 octobre 1986 sur la prostitution de rue en ville de Fribourg.

4. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROJET

4.1 Déroulement des travaux

Le Conseil d'Etat a institué un groupe de travail afin d'accompagner les travaux d'élaboration de la future loi sur l'exercice de la prostitution. Ce groupe, présidé par M^e Emmanuelle Kaelin Murith, députée, était composé de représentants des divers autorités et services cantonaux et communaux concernés ainsi que des organisations intéressées.

Le groupe de travail a rendu un projet de loi et un rapport qui ont été mis en consultation auprès des partis politiques et des autorités et organisations concernées de mai à juillet 2009. Les options principales étaient les suivantes: ancrage dans la loi de la possibilité, ou de l'obligation, pour les professionnel-les du sexe de s'annoncer auprès de la Police cantonale, fixation, au niveau cantonal, du cadre général dans lequel peut être pratiquée la prostitution de rue, instauration d'un régime d'autorisation pour certaines activités liées au commerce du sexe et adoption d'une base légale spécifique permettant le subventionnement d'institutions et de projets de prévention auprès des professionnel-les du sexe.

Le projet a dans l'ensemble été bien accueilli lors de la consultation. La volonté d'améliorer la protection des professionnel-les du sexe, notamment par la reconnaissance du travail accompli par les organisations de soutien, l'établissement d'un programme de mesures de prévention sanitaire et sociale et la mise sur pied d'une commission consultative, a été saluée par la majorité des participants. Le projet mis en consultation contenait par ailleurs une variante concernant l'annonce des professionnel-les du sexe auprès de la Police cantonale (annonce obligatoire ou annonce volontaire). Le résultat de la consultation montre clairement que la solution de l'annonce volontaire a la préférence des autorités et organismes consultés. Finalement, les opinions sont plus partagées s'agissant de la mise en place d'un système d'autorisation pour l'exploitation des salons de prostitution et des agences d'«escort». La majorité y est favorable, mais quelques participants expriment leur crainte que ce système soit contre-productif.

Le projet de loi a été élaboré sur la base des travaux réalisés par les membres du groupe de travail en tenant compte des résultats de la procédure de consultation. Il repose sur la volonté d'améliorer la situation et les conditions de vie et de travail des personnes exerçant la prostitution. Pour atteindre ce but, il propose d'intervenir dans les trois domaines suivants: renforcement de la lutte contre la prostitution forcée et contre les actes d'exploitation (cf. ci-dessous ch. 4.2); amélioration de l'information (cf. ci-dessous ch. 4.3); reconnaissance et soutien des organisations effectuant un travail de prévention auprès des professionnel-les du sexe et ayant pour mission de fournir un encadrement sanitaire et social à ces personnes (cf. ci-dessous ch. 4.4).

4.2 Lutte contre la prostitution forcée et contre les actes d'exploitation

L'arsenal juridique permettant de lutter contre les actes d'exploitation (tels que l'usure, la contrainte, la violence, les conditions de travail inacceptables, etc.) commis dans le milieu de la prostitution est important. Le problème réside dans la mise en œuvre de ces dispositions légales.

Les autorités, la Police cantonale en particulier, déplorent un manque d'informations sur le milieu de la prostitution. Cette lacune conduit à une protection inadéquate des personnes pratiquant cette activité.

Pour donner à la police les moyens d'intervenir plus efficacement et pour faciliter les contrôles, le projet de loi prévoit un système d'enregistrement des personnes exerçant la prostitution, avec possibilité pour ces dernières de s'annoncer volontairement (cf. art. 3) et un régime d'autorisations applicables aux activités suivantes: mise à disposition de tiers de locaux dans lesquels est exercée la prostitution («salons de prostitution») et mise en contact de professionnel-les du sexe et de clients potentiels (agences d'«escort») (art. 6 ss).

4.3 Information

Les personnes qui pratiquent la prostitution dans le canton sont particulièrement vulnérables et peu au fait de leurs droits et obligations. Ce constat vaut en particulier pour les personnes issues de la migration.

Pour remédier à cette situation, le projet de loi prévoit qu'une information suffisante doit être donnée aux personnes concernées (art. 18).

4.4 Reconnaissance et soutien des organisations spécialisées

A l'heure actuelle, un grand travail de proximité auprès des professionnel-les du sexe est réalisé par les collaboratrices de l'association Frisanté (centre de soin pour les personnes vulnérables et marginalisées, travaillant en réseau avec des médecins privés et des institutions de santé) dans le cadre du projet «Grisélidis» (projet de prévention et de promotion de la santé auprès des professionnel-les du sexe). L'équipe de «Grisélidis» est composée de médiatrices et de professionnelles de la santé.

Concrètement, le travail sur le terrain de «Grisélidis» se décompose en plusieurs volets.

Depuis le mois de mars 2007, un bus est placé une fois par semaine à la rue de la Grand-Fontaine. Les intervenantes y accueillent les femmes travaillant dans cette rue pendant leurs heures de travail. Depuis septembre 2008, «Grisélidis» visite régulièrement les femmes travaillant dans les salons de massage. Lors de ces activités, les intervenantes diffusent des informations sur les risques liés à l'exercice de leur métier, sur les structures sanitaires sociales et juridiques existantes et soutiennent les femmes dans leurs droits fondamentaux.

Par ailleurs, une permanence a été mise sur pied deux après-midis par semaine pour recevoir les femmes désirant plus de discrétion ou dont la résolution des problèmes nécessite une disponibilité de temps difficile à fournir dans le bus.

A signaler également que, depuis le mois d'octobre 2007, «Grisélidis» a développé un programme de prévention spécifique pour les personnes toxico-dépendantes.

Le projet de loi met l'accent sur le travail de prévention et de soutien effectué auprès des professionnel-les du sexe: il reconnaît les organisations actives dans le domaine et énonce une base légale spécifique permettant de les soutenir financièrement (art. 14 ss).

5. COMMENTAIRE DU PROJET DE LOI

Article 1

Les motions Antoinette Badoud et Pierre Mauron/Xavier Ganioz demandent l'adoption d'une loi sur l'exercice de la prostitution garantissant la protection des personnes qui exercent cette activité et la préservation de la population contre les nuisances qui en découlent.

L'article 1 al. 1 du projet précise ces objectifs.

Le projet de loi vise en premier lieu à améliorer la protection des personnes contre la prostitution forcée et contre les actes d'exploitation dans ce milieu (let. a). La prostitution est en effet une profession à risques. Les personnes qui la pratiquent sont susceptibles d'être soumises à des actes d'exploitation divers, allant de la traite des êtres humains à des abus moins graves mais plus fréquents, comme par exemple la contrainte, l'usure, les horaires de travail excessifs, etc. A l'heure actuelle, faute d'informations fiables et complètes, les autorités ne disposent malheureusement que de connaissances lacunaires sur la situation prévalant dans le milieu de la prostitution (cf. ci-dessus ch. 2). Elles ne sont dès lors pas toujours en mesure de prendre les mesures les plus adaptées pour lutter contre ces actes. L'enregistrement accompagné de l'annonce volontaire (cf. art. 3) et la procédure d'autorisation (cf. art. 6) permettront aux autorités d'acquérir une meilleure vue d'ensemble du milieu de la prostitution et d'y intervenir ainsi de manière plus efficace dans l'intérêt des professionnel·les du sexe ainsi que dans celui de la population en général.

La réalisation des buts visés par les deux motions précitées implique ensuite un renforcement de la prévention et de l'encadrement sanitaire et social dans le milieu de la prostitution (let. b). A cet effet, le projet de loi reconnaît le travail accompli par les organisations de soutien des professionnel·les du sexe en énonçant une base légale permettant à l'Etat de contribuer au financement de ces organisations et à celui de projets particuliers dans le domaine (cf. art. 15 sv.). Il prescrit par ailleurs que les personnes concernées doivent bénéficier d'une information suffisante sur leurs droits et leurs devoirs (cf. art. 18).

Finalement (let. c), le projet de loi prend en considération l'intérêt de la population à ne pas subir des nuisances excessives liées à l'exercice de la prostitution dans les lieux accessibles au public (dite «prostitution de rue»). Il ne remet pas en question le fait que la prostitution est une activité licite, mais soumet son exercice à certaines restrictions (cf. art. 5).

L'article 1 al. 2 précise le champ d'application du projet. Il s'applique à toutes les formes de prostitution. Sont ainsi visées

- la prostitution «de rue»;
- la prostitution exercée dans un local de prostitution («salon») mis à disposition par un tiers; le nombre de personnes pratiquant dans le local, l'activité principale de la personne mettant le local à disposition (prostitution ou autre) et la nature du contrat de mise à disposition (location ou sous-location) ne sont pas déterminants;
- la prostitution exercée dans le cadre d'une agence mettant en contact des personnes exerçant cette activité et des clients potentiels (agence d'«escort»).

Les moyens utilisés pour établir le contact avec les clients ne sont pas déterminants. Le projet de loi vise la prostitution «traditionnelle», mais également les nouvelles formes de prostitution, impliquant l'utilisation des petites annonces dans la presse ou des réseaux de communication électronique.

Article 2

Cette disposition donne une définition de la prostitution qui correspond à celle retenue dans les législations des autres cantons.

Elle englobe la prostitution exercée par les hommes comme celle exercée par les femmes; elle vise les rapports homosexuels comme les rapports hétérosexuels.

La notion de «rémunération» doit être interprétée largement. Elle vise le versement d'une somme d'argent, mais également les contreparties sous forme d'objets à valeur marchande ou même de services.

A signaler que les personnes qui ne se livrent qu'occasionnellement à la prostitution sont également concernées.

Article 3

En général

Le but de protection des personnes ne peut être atteint que si les autorités disposent d'informations fiables et suffisantes sur le milieu de la prostitution.

La récolte de ces informations peut intervenir selon différents modèles. Les solutions envisageables, de la plus légère à la plus incisive, sont les suivantes:

Le premier modèle est celui de l'absence de mesures d'acquisition d'informations. Aucune procédure d'annonce ou d'enregistrement n'est prévue, ou même possible. Cette voie ne permettrait pas de remplir les exigences posées par les motions Badoud et Mauron/Ganioz et doit par conséquent être abandonnée.

Le second modèle, qui correspond à la pratique actuelle dans le canton de Fribourg, est celui de l'enregistrement des personnes pratiquant la prostitution dans le canton, avec possibilité pour celles-ci de s'annoncer volontairement auprès de l'autorité compétente (actuellement, auprès du groupe mœurs de la Police cantonale). C'est le système retenu par le canton de Vaud.

Le troisième modèle est celui de l'obligation d'annonce. Les personnes qui exercent la prostitution dans le canton ont l'obligation de s'annoncer préalablement auprès de l'autorité compétente. C'est le système retenu dans les lois, actuelles ou en préparation, des cantons de Neuchâtel, du Jura et de Genève.

Le dernier modèle est celui de la soumission de l'exercice de la prostitution à l'obtention préalable d'une autorisation de pratique. Il est plutôt théorique et doit, comme le premier modèle présenté, être abandonné. On peut en effet difficilement admettre que l'intérêt public nécessite que l'exercice de la prostitution soit soumis à autorisation.

Le projet de loi mis en consultation contenait une proposition principale et une variante correspondant aux second et troisième modèles présentés ci-dessus. Les résultats de la procédure de consultation sont clairement en faveur de la solution de l'enregistrement avec possibilité

d'annonce (second modèle). C'est donc ce modèle qui est repris dans le projet de loi.

Alinéa 1

Le but de cette disposition est la lutte contre les abus perpétrés dans le milieu de la prostitution. L'alinéa 1 ancre la pratique actuelle dans la loi. La police cantonale enregistre dans un fichier spécial les données des personnes qui exercent la prostitution et qui ont fait l'objet d'un contrôle de police; en dehors des contrôles de police, les personnes qui le souhaitent peuvent demander à figurer dans ce fichier afin d'être connues de la police et de profiter ainsi d'une protection accrue.

La source principale d'informations pour la police réside dans les contrôles et les enquêtes qu'elle mène. Le projet de loi met par conséquent l'accent sur le système du recensement. Toutefois, ce système doit être complété par la faculté donnée aux personnes concernées de s'annoncer volontairement auprès de la Police cantonale. Le Conseil d'Etat estime que cette possibilité offre un double avantage. Il permet en premier lieu à la police d'assurer plus efficacement la protection des personnes dont elle sait qu'elles exercent la prostitution dans un endroit déterminé. Il favorise ensuite l'acquisition d'informations utiles. En effet, lorsqu'elles s'annoncent, les personnes fournissent non seulement des informations sur leur situation personnelle, mais également des informations générales sur leurs conditions de vie et de travail dans le milieu ainsi que sur les éventuelles irrégularités qui y sont commises et dont elles ont connaissance.

L'annonce doit être faite auprès de la Police cantonale, en dépit du cumul des compétences au profit de cette autorité que cette solution implique. En effet, la seule justification de l'annonce réside dans le fait que, pour assurer sa mission de protection, la Police cantonale doit avoir accès au maximum d'informations possibles sur le milieu de la prostitution. Les données recueillies lors de l'annonce doivent par conséquent lui être communiquées; pour des motifs évidents de discrétion, il ne convient pas désigner une autre autorité en qualité de destinataire de l'annonce et de multiplier ainsi le nombre des personnes ayant accès aux données collectées.

S'agissant des modalités de l'annonce, les données devront être collectées de manière respectueuse des personnes et les mesures d'identification entreprises à cette occasion devront être réalisées conformément aux règles générales de la loi sur la Police cantonale (cf. art. 33 de cette loi).

Alinéa 2

L'alinéa 2 renvoie aux dispositions de protection des données applicables à la Police cantonale. Le traitement des données doit ainsi en particulier répondre aux exigences des principes de proportionnalité et d'exactitude. Le projet renforce la protection offerte à ces données particulièrement sensibles par rapport à celle dont bénéficient les données contenues dans les autres fichiers tenus par la Police cantonale. Pour garantir au mieux leur confidentialité, les données doivent être conservées dans des fichiers tenus séparément des fichiers de police «ordinaires» (let. a). Il est en outre prévu qu'elles ne soient accessibles qu'aux seuls agents de la brigade des mœurs et ne puissent être exploitées que dans un but de prévention et de répression des infractions aux dispositions

du code pénal et à la loi sur l'exercice de la prostitution (let. b). Selon l'alinéa 2 du projet, la Police cantonale n'a pas la possibilité d'utiliser les données contenues dans ce fichier pour d'autres motifs, comme par exemple en cas d'infraction à la législation sur les étrangers.

Alinéa 3

Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 4

Le projet de loi réserve les législations spéciales dont le champ d'application est connexe au sien.

Les personnes exerçant une activité liée à l'exercice de la prostitution demeurent naturellement soumises aux dispositions ordinaires, en particulier à celles du code pénal, de la législation sur l'aide aux victimes d'infractions et à celle sur les étrangers ainsi qu'aux dispositions cantonales en matière de santé et à celles sur l'aménagement du territoire et les constructions.

La loi sur les étrangers reste par exemple applicable aux personnes dépourvues de titre de séjour et de travail valable, indépendamment des objectifs poursuivis par la présente loi. Le droit fédéral ne permet de faire bénéficier ces personnes d'un statut «privilegié» (prolongation du séjour en Suisse) que si les conditions des articles 35 et 36 de l'ordonnance fédérale relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative sont remplies (délai de réflexion et séjour temporaire pour les victimes et témoins d'actes de traite d'êtres humains). Le Conseil d'Etat a déjà mis en place un mécanisme facilitant l'application de ces règles fédérales (cf. ordonnance du 18 décembre 2007 relative à la lutte contre la traite des êtres humains, RSF 114.22.14).

Article 5

L'alinéa 1 définit la prostitution de rue. Cette expression, «prostitution de rue», est usuelle; elle doit cependant être interprétée largement dans la mesure où elle recouvre les activités des personnes qui exercent la prostitution sur le domaine public («dans la rue»), mais également dans d'autres lieux accessibles au public ou exposés à sa vue, en particulier dans certains établissements publics, des magasins, des parkings, des gares, des toilettes publiques, des voitures, etc.

Certaines nuisances sont inhérentes à la prostitution de rue. Conformément à la volonté exprimée dans la motion Pierre Mauron/Xavier Ganioz, le projet de loi interdit l'exercice de la prostitution dans les endroits et aux moments où cet exercice est le plus problématique.

L'alinéa 2 énonce de manière générale les cas dans lesquels l'interdiction est applicable; une distinction doit naturellement être apportée selon les moments, du jour ou de la nuit, visés.

L'alinéa 3 donne une liste, non exhaustive, des endroits dans lesquels l'exercice de la prostitution est en principe prohibé.

Cette liste constitue une innovation par rapport au droit actuel. Ce dernier se borne en effet à déléguer aux communes la compétence d'adopter des règles restreignant l'exercice de la prostitution (cf. art. 33 de la loi sur l'exercice du commerce).

Les communes gardent la compétence de préciser les détails de la réglementation, si elles le jugent utile (al. 4). Les dispositions communales édictées sur la base de cet alinéa constitueront un complément de la règle générale de l'alinéa 2 de l'article 5: leur portée se limitera donc à préciser dans quels lieux et à quels moments l'exercice de la prostitution est autorisé sur le territoire communal. A cet égard, il est important de noter que les dispositions communales devront respecter le droit pénal et le but de la loi: des règles qui, de par leur caractère restrictif, reviendraient à interdire la pratique de la prostitution ne sont pas admissibles.

Les infractions aux dispositions restreignant l'exercice de la prostitution de rue sont passibles de la peine d'amende prévue à l'article 199 CP (cf. art. 26 al. 1).

Article 6

La mise en place d'une procédure d'autorisation permettra d'exercer un contrôle sur les activités des personnes qui mettent à disposition des locaux à des fins de prostitution ou qui mettent en contact des professionnel-les du sexe avec des clients potentiels (agence d'«escort»). Cette procédure d'autorisation ne doit pas être considérée comme une caution étatique. Bien au contraire, elle vise uniquement à organiser un contrôle efficace des activités concernées, compte tenu des risques inhérents à l'exercice de celles-ci. A cet égard, il va de soi que seules les activités conformes au droit, en particulier celles qui ne violent pas l'article 195 CP, pourront bénéficier d'une autorisation.

La lettre a) vise les «salons de prostitution». Une autorisation est nécessaire lorsqu'une personne met à disposition d'une autre des locaux de prostitution. L'autorisation est requise non seulement lorsque le contrat est passé entre la personne qui exerce la prostitution et un propriétaire ou un locataire principal qui n'exerce lui-même pas cette activité, mais également lorsque le contrat est passé avec un ou une «collègue» qui pratique aussi la prostitution dans le local. Le projet de loi prévoit cependant une exception au principe général de l'autorisation lorsque l'indépendance de la personne qui se prostitue est garantie (cf. al. 2). Il considère que les risques inhérents à l'exercice de la prostitution sont alors minimes et qu'un contrôle par le biais de la procédure d'autorisation ne s'impose pas (cf. également ci-dessous).

L'expression «locaux affectés à l'exercice de la prostitution» exclut en soi du champ d'application de la loi les hôtels et auberges. Toutefois, si, dans un de ces établissements publics, l'utilisation des chambres à des fins de prostitution est habituelle, on doit admettre que les chambres constituent en réalité des locaux affectés à l'exercice de la prostitution et que, par conséquent, les établissements en question sont également visés par le projet de loi. La lettre a) s'applique aussi bien aux contrats de bail qu'aux contrats de sous-location.

La lettre b) vise les cas dans lesquels la mise en relation des personnes qui exercent la prostitution avec leurs clients est effectuée par l'intermédiaire d'un tiers (agences d'«escort»). L'activité d'intermédiaire est susceptible d'engendrer des actes d'exploitation des professionnel-les du sexe et doit par conséquent être soumise à autorisation, au même titre que la mise à disposition de locaux de prostitution. La lettre b) doit être interprétée de manière très large. Elle vise toute personne qui propose à des clients potentiels d'entrer en contact avec des

personnes qui pratiquent la prostitution, peu importe les moyens utilisés à cette fin. A l'heure actuelle, on pense principalement aux annonces publiées dans la presse ou aux sites internet; la situation pourrait cependant évoluer. Sous l'angle de la territorialité, l'article 6 s'applique à l'activité des intermédiaires installés dans le canton, indépendamment de l'endroit où est concrètement pratiquée la prostitution. Compte tenu du but de protection visé, il s'applique également lorsque l'intermédiaire est installé à l'extérieur du canton, mais que la prostitution est pratiquée dans le canton.

Le système de l'autorisation pourrait être contre-productif s'il était appliqué sans nuance. En effet, lorsque la personne titulaire du bail exerce, seule, la prostitution dans le local qu'elle loue, son indépendance est garantie. Les risques d'exploitation sont dès lors minimes et les lourdeurs administratives qu'entraîne une procédure d'autorisation, excessives. Par ailleurs, les expériences faites dans d'autres cantons montrent que, lorsque les régies immobilières et les propriétaires des logements sont informés que les locaux loués servent à l'exercice de la prostitution (ce qui est inévitable si l'autorisation est nécessaire), ils sont réticents à louer leurs locaux aux professionnel-les du sexe. Il en résulte que ces personnes ont de plus en plus de difficultés à trouver des locaux corrects et se voient souvent reléguées en dehors des centres urbains, dans des zones n'offrant pas de garanties suffisantes en matière de sécurité. L'alinéa 2 prévoit par conséquent une dispense d'autorisation dans les cas de ce type.

Cette dispense pourrait cependant être utilisée de manière abusive, par exemple, par un propriétaire de plusieurs studios qui conclurait un contrat de bail avec une professionnel-les du sexe pour chacun de ses studios. Dans ce cas de figure, on ne peut pas partir du principe que les professionnel-les du sexe bénéficient d'une indépendance totale et ne courent dès lors pas de risque d'exploitation. Dès lors, les propriétaires ou les bailleurs qui louent plusieurs locaux affectés à l'exercice de la prostitution sont tenus d'obtenir l'autorisation correspondante. Pour permettre aux autorités de réagir rapidement si d'autres cas d'utilisation abusive de la dispense d'autorisation devaient apparaître à l'avenir, le projet de loi délègue au Conseil d'Etat la compétence d'adopter des règles complémentaires.

L'alinéa 3 prescrit que l'autorisation est délivrée pour une activité, un lieu et des locaux déterminés. Ainsi, si une personne entend mettre à disposition plusieurs locaux et/ou diriger plusieurs agences de type «escort», elle doit obtenir une autorisation distincte pour tous les locaux et/ou agences concernés. Dans les cas de ce type, compte tenu du but de protection des professionnel-les du sexe poursuivi, il est important qu'une autorisation ne soit pas délivrée de manière globale.

L'alinéa 4 n'appelle pas de commentaire particulier. Il appartiendra en particulier au Conseil d'Etat de désigner l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation. En principe, cette compétence devrait être attribuée au Service de la police du commerce.

La réserve de l'alinéa 5 vise les patentes U prévues dans la modification de la loi sur les établissements publics et la danse (cf. art. 30).

Les contrevenants à l'article 6 encourent la sanction prévue à l'article 26 al. 2.

Article 7

Comme pour les établissements publics, l'article 7 prescrit que l'autorisation est délivrée à une personne déterminée. Cette personne doit exercer son activité à titre individuel ou, dans les cas où une société est en cause, avoir une fonction dirigeante au sein de la société en question. L'autorisation est personnelle et intransmissible.

Les personnes morales doivent désigner une personne physique en qualité de responsable (cf. art. 25 s. de la loi sur les établissements publics et la danse). Par ailleurs, elles doivent être domiciliées en Suisse. Dans la pratique, on constate en effet que certaines sociétés, domiciliées dans des Etats avec lesquels la coopération policière et judiciaire est parfois difficile, tirent profit de l'activité de professionnel-les du sexe en Suisse. L'obligation de domicile prévue vise à faciliter l'accès des autorités aux personnes responsables.

Article 8

Les conditions personnelles à remplir par les personnes qui requièrent une autorisation sont énoncées à l'article 8 du projet. Ces conditions s'inspirent de celles mises à l'obtention d'une patente d'exploitation d'un établissement public. A noter en particulier l'obligation pour le ou la titulaire de l'autorisation d'être nationalité suisse ou titulaire de l'autorisation nécessaire pour exercer une activité lucrative indépendante en Suisse.

Article 9

Les risques de mauvais traitements encourus par les personnes pratiquant la prostitution ne sont pas uniquement liés à la personne du ou de la titulaire de l'autorisation; il importe que les locaux dans lesquels se pratique la prostitution offrent une sécurité suffisante et soient corrects du point de vue sanitaire. L'alinéa 1 renvoie ainsi à la législation sur la police des constructions et sur la police du feu.

Par ailleurs, conformément à l'alinéa 2, la réglementation d'exécution devra préciser les conditions d'hygiène complémentaires auxquelles doivent satisfaire les locaux dans lesquels est exercée la prostitution. Les mesures suivantes devront être exigées: nettoyage régulier des locaux, du mobilier et de la literie avec un produit désinfectant; possibilité pour les professionnel-les du sexe de se laver à l'intérieur des locaux; mise à disposition de préservatifs, gratuitement ou à un prix ne dépassant pas le prix coûtant; mise à disposition de chaque professionnel-le d'un espace personnel minimum permettant d'éviter la promiscuité.

A l'instar des dispositions applicables en matière de patentes pour les établissements publics, l'alinéa 3 prévoit que l'octroi d'une autorisation suppose le consentement de l'éventuel propriétaire. L'Etat ne peut pas autoriser qu'une activité soit exercée dans des locaux alors que le propriétaire s'y oppose.

Article 10

L'article 10 fixe la durée de l'autorisation. En règle générale, l'autorisation est délivrée pour deux ans (al. 1).

Lorsque des indications particulières, tenant à la personne du ou de la titulaire ou aux locaux, le requièrent, l'autori-

té peut réduire la durée de l'autorisation, afin d'effectuer un contrôle plus rapproché (al. 2).

A son échéance, l'autorisation est renouvelée d'office, comme les patentes pour les établissements publics (al. 3).

Articles 11 et 12

Les articles 11 et 12 imposent diverses obligations au ou à la titulaire de l'autorisation. Si ces obligations ne sont pas respectées, les conditions du retrait de l'autorisation sont réalisées (art. 13); les contrevenants encourent par ailleurs la sanction prévue à l'article 26 al. 2.

L'article 11 institue l'obligation pour les titulaires des autorisations de tenir un registre des personnes pratiquant la prostitution dans le salon ou en recourant aux services de l'agence d'«escort». Le cas échéant, le registre doit préciser les prestations offertes à ces personnes (par exemple la mise à disposition du local avec mention des horaires, la prise en charge des frais de blanchisserie, etc.) et le prix versé par ces personnes en contrepartie des prestations reçues.

La Police cantonale a en tout temps accès à ces registres (al. 2). Ces derniers sont naturellement soumis à la législation fédérale sur la protection des données. Les dispositions d'exécution devront en tenir compte (al. 3).

L'article 12 oblige le ou la titulaire de l'autorisation à veiller à ce qu'aucune infraction au droit pénal, au droit des étrangers, aux prescriptions cantonales en matière de sécurité, de salubrité et d'hygiène ainsi qu'en matière de maintien de l'ordre et de la tranquillité publiques ne soit commise. Cette disposition précise que le ou la titulaire de l'autorisation doit veiller à ce qu'aucune personne mineure n'exerce la prostitution par son intermédiaire ou dans les locaux qu'elle met à disposition. Cette disposition offre une protection particulière aux personnes âgées de 16 à 18 ans. Ces personnes n'ont pas atteint l'âge de la majorité civile et ne disposent pas toujours de la pleine capacité de se déterminer. Elles sont cependant considérées comme sexuellement majeures par le droit pénal et ne bénéficient dès lors pas de la protection particulière que ce droit accorde aux enfants et aux jeunes de moins de 16 ans (cf. art. 187 ss CP) (cf. également l'article 13 al. 2).

Article 13

L'article 13 fixe les conditions du retrait de l'autorisation.

En vertu de l'alinéa 1 let. a, l'autorisation doit être retirée lorsque le ou la titulaire ne respecte pas les obligations prévues par la législation sur l'exercice de la prostitution (cf. art. 11 et 12 du projet de loi). Le retrait doit par exemple être prononcé en présence d'actes de contrainte, d'usure, lorsque des personnes mineures travaillent dans le salon, lorsque les exigences en matière de sécurité et d'hygiène ne sont pas respectées, etc.

L'alinéa 1 let. b prescrit quant à lui que l'autorisation doit également être retirée lorsque l'une de ses conditions d'octroi n'est plus réalisée (cf. art. 7 et 8).

Selon l'alinéa 2, dans les cas de peu de gravité, l'autorité peut prononcer un avertissement en lieu et place du retrait. La détermination des cas de peu de gravité n'est pas prévue. Elle est laissée à l'appréciation de l'autorité compétente.

Le cas des personnes mineures est toutefois réservé. Lorsqu'une personne mineure travaille dans un salon de prostitution ou par l'intermédiaire d'une agence, le retrait de l'autorisation doit être prononcé dans tous les cas (cf. également ci-dessus commentaire relatif à l'art. 12).

Article 14

Il est important que l'Etat veille à la prévention et à l'encadrement des personnes qui travaillent dans le domaine de la prostitution.

A l'heure actuelle les projets d'aide et de soutien des professionnel-les du sexe sont pris en considération dans le cadre du plan cantonal de promotion de la santé et de prévention. Cette situation n'est pas satisfaisante, car il n'est pas suffisant d'envisager uniquement sous l'angle sanitaire les risques et les difficultés auxquels sont confrontées les professionnel-les du sexe. Il faut au contraire privilégier une approche globale de la problématique, recouvrant également l'aide et les conseils dans le domaine juridique et social. Une réflexion doit par exemple être menée quant aux possibilités de réorientation professionnelle des personnes concernées. L'article 14 al. 1 du projet de loi prévoit par conséquent qu'un programme spécifique de mesures bénéficiant à toutes les personnes qui pratiquent la prostitution doit être adopté dans ce domaine.

L'élaboration du programme est déléguée à la Commission consultative dans le domaine de la prostitution (art. 20 al. 2 let. a) et son adoption est de la compétence du Conseil d'Etat (art. 19 al. 3).

L'alinéa 2 constitue la base légale du financement des institutions et des projets d'aide aux personnes actives dans le domaine de la prostitution, conformément à la loi sur les subventions (cf. art. 13). Il est complété par les articles 15 et 16.

Article 15

L'article 15 prévoit que l'Etat peut soutenir financièrement les institutions dont la mission correspond aux objectifs énoncés ci-dessus (cf. commentaire relatif à l'article 14). Cette disposition constitue une base légale générale permettant de soutenir les institutions dans leurs activités courantes et non seulement par le biais du financement de projets déterminés (cf. al. 2). Elle leur garantit ainsi une plus grande stabilité et la possibilité de travailler sur un plus long terme.

L'alinéa 1 prescrit que le subventionnement ne peut intervenir que sur la base d'un mandat de prestation ou d'une convention précisant la mission confiée au bénéficiaire, les prestations qu'il fournit, ses sources de financement et la procédure d'évaluation. En vertu de l'alinéa 3, chaque institution ne peut être au bénéfice que d'un seul mandat de prestation ou d'une seule convention avec l'Etat. Les organisations subventionnées sur la base de cette disposition ne pourront pas simultanément se prévaloir d'une autre base légale, par exemple dans le domaine de la santé, pour demander l'octroi d'une autre contribution étatique pour les activités déterminées dans le mandat de prestation ou dans la convention. L'octroi des subventions sera de la compétence de la Direction désignée principalement responsable du domaine par le Conseil d'Etat (cf. ci-dessus commentaire relatif à l'art. 21). Cette disposition doit permettre à l'Etat de gar-

der la vue d'ensemble sur les subventions accordées et de garantir ainsi la maîtrise de ses dépenses.

Article 16

L'article 16 complète l'article 15 en énonçant la base légale permettant à l'Etat de soutenir des projets déterminés menés dans le domaine de la prostitution. Il est important de laisser ouverte la possibilité pour l'Etat de contribuer au financement de projets qui n'entrent pas dans la mission de la ou des institutions qui seraient subventionnées en vertu de l'article 15. On peut par exemple songer à une aide ponctuelle apportée à une organisation dans le cadre d'un projet visant à favoriser la réorientation professionnelle des professionnelles du sexe.

Pour éviter tout risque de double subventionnement, le projet de loi prévoit que le subventionnement des projets liés à la promotion de la santé et à la prévention ainsi qu'à l'encadrement sanitaire demeure régi par la législation sur la santé et reste par conséquent du ressort de la Direction de la santé et des affaires sociales. En revanche, le subventionnement des autres projets est quant à lui soumis aux dispositions de la loi sur l'exercice de la prostitution et sera de la compétence de la Direction désignée principalement responsable par le Conseil d'Etat (cf. ci-dessus commentaire relatif à l'art. 21).

Article 17

L'article 17 n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 18

Sous l'angle de la prévention, il est important d'améliorer l'information dont disposent les personnes exerçant la prostitution sur leurs droits et leurs devoirs. L'information dont il est question doit être interprétée de manière large; elle vise notamment les informations sur les offres sociales, en particulier en matière de santé, les informations juridiques utiles (en particulier sur l'annonce, sur les restrictions de l'exercice de la prostitution de rue, sur la législation sur les étrangers, etc.) et les informations sur les moyens de se défendre contre les éventuels abus.

Le contenu de l'information et la forme dans laquelle celle-ci doit être délivrée devront être précisés dans la réglementation d'exécution. Il conviendra à cet égard d'apporter une attention particulière à la question de la traduction et ne pas négliger la possibilité de confier une partie du travail d'information à des services étatiques qui sont déjà actuellement en contact avec les professionnel-les du sexe, par exemple la Police cantonale, à l'occasion de l'annonce prévue à l'article 3 du projet, et/ou le Service de la population et des migrants.

Article 19

L'article 19 énonce les compétences du Conseil d'Etat. Cette autorité est chargée d'adopter la réglementation d'exécution de la loi (al. 1). Elle devra en particulier désigner la Direction principalement responsable du domaine de la prostitution (cf. ci-dessus commentaire relatif à l'art. 21), régler la procédure d'autorisation prévue à l'article 6, déterminer les exigences posées en matière d'hygiène et de salubrité des locaux dans lesquels est pratiquée la prostitution et préciser le contenu et la forme de l'information diffusée aux personnes concernées en vertu de l'article 18.

Le Conseil d'Etat est également chargé de coordonner les activités de lutte contre la prostitution forcée et la traite des êtres humains (al. 2). Cette disposition fait référence à l'ordonnance du 18 décembre 2007 relative à la lutte contre la traite des êtres humains (RSF 114.22.14).

Il lui incombe par ailleurs d'adopter un programme de mesures de prévention et d'encadrement sanitaire et social dans le domaine de la prostitution (al. 3). Ce programme lui sera proposé par la Commission consultative dans le domaine de la prostitution (art. 20 al. 2 let. a).

Article 20

L'article 20 institue la Commission consultative dans le domaine de la prostitution et la rattache à la Direction principalement responsable désignée par le Conseil d'Etat (cf. ci-dessous commentaire relatif à l'art. 21).

Les tâches de la Commission sont fixées à l'alinéa 2.

L'alinéa 3 prescrit que la Commission est présidée par le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice désigné-e par le Conseil d'Etat et composée de neuf membres au maximum représentant les autorités et milieux concernés. Devraient notamment être représentés les autorités judiciaires, le Service de l'action sociale, le Service de la population et des migrants, la Police cantonale et les associations de soutien des professionnel-les du sexe.

Article 21

Le projet de loi ne désigne pas la Direction principalement responsable du domaine de la prostitution et renvoie à la réglementation d'exécution. La flexibilité offerte par la formulation retenue permettra au Conseil d'Etat de déterminer la Direction compétente en tenant compte de divers critères, notamment de l'orientation que prendront les débats du Grand Conseil.

En soi, deux Directions pourraient entrer en considération: la Direction de la sécurité et de la justice et la Direction de la santé et des affaires sociales.

La Direction de la sécurité et de la justice est impliquée sous deux aspects principaux: maintien de l'ordre public et application de la législation sur les étrangers. Par ailleurs, cette Direction dispose des unités administratives nécessaires à la mise en œuvre des dispositions sur l'annonce des professionnel-les du sexe ainsi qu'à celle des règles sur le régime d'autorisation des salons de prostitution et des agences d'«escorts», à savoir la Police cantonale (cf. ci-dessus commentaire relatif à l'article 3) et le Service de la police du commerce (cf. ci-dessus commentaire relatif à l'article 6).

La Direction de la santé et des affaires sociales est, pour sa part, concernée par les aspects «préventifs» (cf. chapitre 4 du projet de loi). L'élaboration d'un programme de mesures de prévention et d'encadrement sanitaire et social, ainsi que la prévention et le soutien des organisations effectuant un travail de proximité auprès des professionnel-les du sexe, relèvent en effet plutôt du domaine de compétence de cette Direction.

Article 22

L'article 22 énonce les attributions de la Police cantonale.

L'alinéa 1 fait référence aux nouvelles tâches de la Police cantonale découlant de l'article 3 du projet de loi (enregistrement/annonce).

L'alinéa 2 est repris de la législation actuelle (cf. art. 34 de la loi sur l'exercice du commerce) et n'appelle pas de commentaire particulier. Les conditions qui prévalaient à la fin des années nonante, lors de l'adoption de l'article 34 précité sont toujours actuelles. Il convient donc de conserver dans la législation une disposition autorisant la Police cantonale à accéder en tout temps aux locaux où la prostitution est exercée.

Sur le modèle de la législation applicable aux établissements publics, l'alinéa 3 donne la compétence de demander à la Police cantonale d'effectuer des contrôles dans le milieu de la prostitution au préfet et au service compétent pour délivrer les autorisations prévues à l'article 6 du projet de loi.

Selon l'alinéa 4, lorsque la Police cantonale constate, à l'occasion de contrôle, que les prescriptions en matière de sécurité, de salubrité et d'hygiène ne semblent pas respectées, elle doit en informer les autorités compétentes, en particulier le préfet et les autorités communales, afin de leur permettre d'effectuer des contrôles plus fouillés (cf. notamment l'art. 170 LATeC, du 2 décembre 2008, et l'art. 9 de l'arrêté sur la lutte contre les maladies transmissibles et autres mesures de police sanitaire, RSF 821.41.11).

Article 23

L'article 23 énonce les attributions du préfet.

Le préfet prononce les sanctions prescrites en cas de violation des dispositions de la loi sur l'exercice de la prostitution, sous réserve des cas de violation d'une disposition communale restreignant l'exercice de la prostitution de rue (let. a; cf. aussi ci-après commentaire relatif à l'art. 27).

Si la sauvegarde de l'intérêt public le requiert, il peut imposer des charges au ou à la titulaire de l'autorisation (let. b).

Il peut ordonner la fermeture provisoire des établissements dans lesquels les conditions de travail n'offrent pas, aux professionnel-les du sexe et à leurs clients, des garanties suffisantes en matière de sécurité, de salubrité et d'hygiène (let. c).

Il a également la compétence de fermer provisoirement les établissements pour mettre fin à d'éventuels désordres causés par des nuisances excessives (let. d).

Article 24

Le projet de loi n'impose aucune nouvelle tâche aux communes. Il leur confère simplement la possibilité d'adopter une réglementation sur l'exercice de la prostitution de rue sur leur territoire.

Cela étant, dans l'exercice de leurs attributions actuelles, les communes peuvent être amenées à intervenir dans le domaine de la prostitution. En effet, en vertu de la loi sur les communes, elles doivent veiller au maintien de l'ordre et de la sécurité publics sur le territoire communal (art. 60 al. 3 let. e). L'arrêté sur la lutte contre les maladies transmissibles et autres mesures de police sanitaire les charge quant à lui de contrôles en matière d'hygiène générale (art. 9). La loi sur l'aménagement du territoire

et les constructions leur confie également des tâches en matière de police des constructions (art. 165 ss de la loi du 2 décembre 2008).

L'article 24 en tient compte et prescrit que, lorsque l'exercice des attributions communales a des répercussions dans le milieu de la prostitution, la commune doit veiller à collaborer avec les autorités cantonales.

Article 25

Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 26

L'article 26 al. 1 reprend la sanction prévue à l'article 199 CP pour les violations aux règles restreignant l'exercice de la prostitution de rue (amende).

L'alinéa 2 fixe la peine encourue en cas de violation des règles sur l'autorisation énoncées aux articles 6 ss du projet de loi. Le montant maximal de l'amende (50 000 francs) a été retenu pour son caractère dissuasif.

Article 27

Le projet attribue au préfet la compétence de sanctionner les infractions (cf. aussi art. 22 let. a). Le préfet exerce en effet déjà des compétences dans des domaines connexes (établissements publics, police des constructions et maintien de l'ordre public) et il ne serait pas judicieux d'attribuer cette compétence à une autre autorité.

Toutefois, pour éviter des conflits de compétences, le projet précise que la compétence de prononcer l'amende en cas de violation des restrictions communales à l'exercice de la prostitution de rue est attribuée au conseil communal, conformément aux articles 60 let. i et 86 de la loi sur les communes.

Article 28

L'article 28 donne aux personnes concernées un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi pour s'y conformer.

Article 29

Il convient d'adapter la loi sur l'exercice du commerce au fait que l'exercice de la prostitution est désormais régi par une loi spéciale.

Article 30

L'article 30 modifie la loi sur les établissements publics et la danse de manière à y introduire les dispositions régissant une nouvelle patente, la patente U, qui autorise le ou la titulaire à servir des boissons à consommer sur place dans les locaux affectés à l'exercice de la prostitution.

L'instauration d'une nouvelle patente vise à régler les problèmes que posent les «coins-bars» installés dans certains salons de prostitution et sauna-clubs en violation de la loi sur les établissements publics et la danse. Actuellement, lorsqu'elles constatent des infractions, les autorités ont la possibilité de sanctionner les auteurs conformément à la loi sur les établissements publics et la danse; en pratique, on constate cependant que ces sanctions n'empêchent pas la poursuite des activités illégales. Pour

remédier à cette situation et par souci d'égalité de traitement avec les autres établissements servant des boissons à consommer sur place, le projet de loi prévoit que le service de boissons dans les locaux de prostitution est soumis à l'obligation d'obtenir une patente spécifique.

Article 31

Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

6. RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT-COMMUNES

Le projet de loi n'affecte pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes et ne confère en particulier aucune nouvelle tâche aux communes. Il fixe cependant le cadre que doivent respecter les communes qui souhaitent adopter une réglementation applicable à l'exercice de la prostitution de rue sur leur territoire.

7. CONSTITUTIONNALITÉ ET CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROPÉEN

Le projet de loi ne pose pas de problème particulier sous l'angle de la conformité à la Constitution; il contribue à la mise en œuvre des articles 63 et 76 de la Constitution cantonale. Il ne pose pas non plus de problème sous l'angle du droit européen.

8. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

La mise en œuvre des régimes d'annonce et d'autorisation prévus dans le projet de loi peut être prise en charge par les effectifs actuels des services concernés (en principe, la Police cantonale et le Service de la police du commerce).

S'agissant du subventionnement des institutions et des projets de soutien des professionnel·les du sexe, il conviendrait, pour que la loi atteigne son objectif de protection des personnes particulièrement vulnérables concernées, que l'effort de l'Etat soit au moins maintenu à son niveau actuel: en 2008, l'Etat a accordé des contributions dans ce domaine pour un montant de 50 000 francs, dont 25 000 francs prélevés sur le fonds pour la lutte contre les toxicomanies.

BOTSCHAFT Nr. 158 29. September 2009 **des Staatsrats an den Grossen Rat** **zum Entwurf des Gesetzes über die Ausübung** **der Prostitution**

Wir unterbreiten Ihnen einen Entwurf des Gesetzes über die Ausübung der Prostitution.

1. EINLEITUNG

Der Bereich der Prostitution wird gegenwärtig zum Teil im Gesetz über die Ausübung des Handels und im Gesetz