

Avant-projet de loi sur l'exercice de la prostitution

Rapport explicatif

I. INTRODUCTION

a. Généralités

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-après chiffre III.b). 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. Dans le canton du Jura, un projet de nouvelle loi concernant l'exercice de la prostitution et le commerce de la pornographie est actuellement examiné par le parlement cantonal. Le Conseil d'Etat du canton de Genève a adopté en mars 2009 un projet de loi sur la prostitution. Le canton de Berne démarre des travaux législatifs dans le même sens. A notre connaissance, les autres cantons n'ont pas de loi spécifique en la matière et semblent se satisfaire de la situation.

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 élaboré par le groupe de travail 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.

b. Groupe de travail

Le Conseil d'Etat a institué le 16 juin 2008 un groupe de travail chargé d'accompagner les travaux d'élaboration du projet de loi sur l'exercice de la prostitution. Le groupe, présidé par Mme Kaelin Murith, députée et notaire, était composé des personnes suivantes :

Mme Laurence Charrat Diop, coordinatrice du projet Grisélidis, accompagnée de Mme Sandra Modica, membre du comité de Frisanté

Mme Yvonne Gendre, juge d'instruction

Mme Evelyne Huber, infirmière auprès du Service du médecin cantonal

M. Daniel Kaenel, coordinateur LAVI auprès du Service de l'action sociale

Mme Nathalie Liaudat, juriste auprès du Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille et représentante d'Espace-femmes

Mme Marie Perriard, cheffe du Service du planning familial et d'information sexuelle

M. Patrick Pochon, chef du Service de la population et des migrants

M. Charles de Reyff, conseiller communal, directeur de la police locale de la ville de Fribourg

M. Carl-Alex Ridoré, préfet de la Sarine

M. Thierry Ruffieux, chef de la section main d'œuvre étrangère, SPoMi

M. Bernard Tétard, délégué à l'intégration des migrants

M. Florian Walser, chef de la police de sûreté

Le groupe s'est réuni à six reprises. Les discussions ont débouché sur le présent rapport et le projet de loi annexé. Un grand effort a été fait par tous les membres du groupe de travail afin d'élaborer un projet consensuel. Grâce à cette volonté, le projet de loi ne comporte qu'une disposition avec variante (cf. art. 3).

Néanmoins, les représentantes du projet « Grisélidis » souhaitent que le présent rapport fasse état de leur opposition à l'adoption d'une loi sur l'exercice de la prostitution (pour une présentation du projet « Grisélidis », cf. ci-dessous ch. IV.c).

c. Opposition de « Grisélidis » au principe même d'une loi

Les représentantes de « Grisélidis » sont d'avis que l'adoption d'une loi sur l'exercice de la prostitution présente les désavantages suivants :

« - Les travailleuses du sexe clandestines, les plus précarisées, ne pourront bénéficier de la « protection », conséquence d'une loi. De plus elles seront doublement illégales (Letr, loi sur la prostitution). Le risque existe que ces femmes continuent de travailler de manière encore plus isolée et cachée. Elles n'auront accès à aucune structure et dépendront de plus en plus de réseaux ou filières qui les précariseront encore davantage.

- De nombreuses femmes pratiquent le travail du sexe de manière occasionnelle et cachée. Ces femmes sont insérées dans un réseau social stable et ne font pas partie du milieu. L'obligation d'annonce les stigmatiserait et pénaliserait leur stratégie de survie.

- L'adoption d'une loi renforce l'image de victime, souvent erronée, des femmes qui exercent le travail du sexe, alors qu'elles sont des travailleuses exerçant une activité légale.

- Le travail du sexe est légal, des dispositions juridiques spécifiques à ce métier augmenteraient la stigmatisation et la discrimination dont elles sont déjà tributaires de la part de la société générale.

- Il existe suffisamment de dispositions légales auxquelles il est possible de se référer (travail au noir, Letr, usure, encouragement à la prostitution, ordonnance sur la traite).

- Les résultats obtenus dans les cantons qui ont une loi sont peu documentés (NE) ou insatisfaisants (VD) ; le recul est insuffisant pour constater les bénéfices ou les imperfections des autres lois.

- Il faut réfléchir à d'autres pistes, par exemple l'institution d'une commission pluridisciplinaire chargée de faire le point, d'établir les besoins et de faire un état des lieux de la situation présente, de ses manques et de ses problèmes spécifiques. Suite à ce travail de concertation, la meilleure solution pourra être mise en place. »

II. ETAT 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 dans le présent rapport.

Le canton de Fribourg compte actuellement dix 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 » (111 permis ont été délivrés pour l'année 2007, auxquels il convient d'ajouter l'octroi de 429 prolongations d'autorisations de séjour à des artistes issues d'Etats tiers provenant d'un autre canton). 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 réflexion est en cours à Fribourg.

III. DISPOSITIONS LEGALES APPLICABLES

En droit actuel, certaines règles fixent déjà un cadre dans lequel doit s'exercer la prostitution. Les dispositions applicables relèvent du droit fédéral (let. a), cantonal (let. b) et communal (let. c).

a. 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 en 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.

b. 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).

c. 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 let. b). Il s'agit du règlement du 20 octobre 1986 sur la prostitution de rue en ville de Fribourg.

IV. DOMAINES PRIORITAIRES D'INTERVENTION

Aux yeux du groupe de travail, les trois domaines principaux d'intervention pour améliorer la situation et les conditions de vie et de travail des personnes exerçant la prostitution sont les suivants : renforcement de la lutte contre la prostitution forcée et contre les actes d'exploitation ; amélioration de l'information ; 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.

a. 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 groupe de travail propose d'introduire dans la législation une procédure d'autorisation des 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 »). Cf. articles 6 ss du projet.

La mise en place d'un système d'enregistrement/annonce pour les personnes qui exercent la prostitution a, pour sa part, fait l'objet de longues discussions au sein du groupe de travail. Comme déjà mentionné (cf. ci-dessus ch. I.c), le groupe de travail n'est pas parvenu à un accord ; la réglementation du système d'enregistrement/annonce fait l'objet d'une variante dans le projet. Pour le détail, cf. commentaire relatif à l'article 3 du projet.

b. 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 groupe de travail estime qu'il est fondamental qu'une information suffisante soit donnée aux personnes concernées. Cf. article 18 du projet.

c. 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 également un programme de prévention spécifique pour les personnes toxico-dépendantes. Pour atteindre ces personnes, le projet a choisi d'intervenir auprès de la population toxicodépendante en général directement sur le lieu où elles sont prises en charge (Tremplin) et sur le lieu de distribution du traitement de substitution (UTA).

De plus, Grisélidis collabore avec Empreinte au projet Don Juan, projet de prévention auprès des clients des travailleuses du sexe

Grisélidis fait partie du programme APIS de l'Aide suisse contre le sida, programme de prévention dans le commerce du sexe.

Le groupe de travail est convaincu qu'il est essentiel de mettre l'accent sur ce travail de prévention et de soutien des professionnel-les du sexe et que, dans ce cadre, il est nécessaire de reconnaître les organisations actives dans le domaine et de renforcer leur position financière. Cf. articles 14 ss du projet.

V. COMMENTAIRE DE L'AVANT-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.

Par l'article 1 al. 1 du projet, le groupe de travail veut préciser ces objectifs. Le projet vise le renforcement de la protection contre les atteintes portées à la libre détermination des personnes et contre toutes les formes d'exploitation. Il a également pour but l'amélioration de la prévention et la mise en œuvre de mesures d'encadrement sanitaire et social pour toutes les personnes qui pratiquent la prostitution. Il soumet à autorisation certaines activités liées à la prostitution et fixe finalement le cadre général à respecter par les réglementations communales restreignant l'exercice de la prostitution de rue.

En premier lieu, le projet vise à améliorer la protection des personnes contre la prostitution forcée et contre les actes d'exploitation dans ce milieu (let. a). L'exercice de 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. II). 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. proposition principale pour

l'article 3) ou l'obligation d'annonce (cf. variante pour l'article 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 en second lieu 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 reconnaît le travail accompli par les organismes de soutien des professionnel-les du sexe en énonçant une base légale permettant à l'Etat de contribuer au financement de ces organismes 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).

Le projet soumet ensuite à autorisation l'exercice de certaines activités liées à la prostitution (mise à disposition de tiers de locaux affectés à l'exercice de la prostitution et mise en contact de personnes exerçant la prostitution avec des clients potentiels) (let. c). La procédure d'autorisation constitue le moyen principal de lutte contre la prostitution forcée et les autres formes d'exploitation dans le milieu de la prostitution (cf. ci-dessus commentaire relatif à la lettre a). Les membres du groupe de travail considèrent néanmoins que, eu égard à l'importance majeure de cette procédure d'autorisation, il est important de la mentionner expressément parmi les buts de la loi.

Enfin (let. d), le projet 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, à savoir aux cas suivants :

- prostitution « autonome » de la personne qui exerce son activité de manière totalement indépendante, par exemple à son domicile ou au domicile des clients ;
- prostitution exercée dans un local de prostitution (« salon ») mis à disposition par un tiers ; la loi s'applique à ce type de prostitution, quelque soit 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) ;
- 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 potentiels ne sont pas déterminants. Le groupe de travail est d'avis que la loi devra s'appliquer à la prostitution « traditionnelle », mais également aux nouvelles formes de prostitution, impliquant l'utilisation des petites annonces dans la presse ou des réseaux de communication électronique.

Article 2

La prostitution est définie à l'article 2 du projet.

Cette définition 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 visées par le projet de loi. Ainsi, si l'obligation d'annonce est retenue dans la loi (cf. variante pour l'article 3), elles seront tenues de s'annoncer. Le groupe de travail a cependant pris en considération la situation particulière de ces personnes en prévoyant que la sanction prononcée en cas de violation de l'obligation d'annonce n'est applicable qu'en cas de récidive (cf. art. 26 al. 1).

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'acquisitions 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.

Le deuxième 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).

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.

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. On peut en effet difficilement admettre que l'intérêt public nécessite que l'exercice de la prostitution soit soumis à autorisation.

Alinéa 1

Les membres du groupe de travail n'étant pas parvenus à un accord sur le modèle à retenir dans le projet de loi (huit membres sont favorables à la solution de l'enregistrement, quatre à celle de l'obligation d'annonce), l'alinéa 1 de l'article 3 comporte une proposition principale et une variante. Il s'agit de l'enregistrement, avec possibilité d'annonce volontaire, et de l'obligation d'annonce.

Les partisans du système de l'enregistrement, avec possibilité d'annonce volontaire estiment que l'obligation d'annonce ne permettra pas à la Police cantonale d'obtenir les informations nécessaires sur le milieu de la prostitution. En effet, la grande majorité des personnes qui exercent cette activité dans le canton sont en situation illégale et ne viendront par conséquent pas s'annoncer aux autorités. La source principale d'informations pour la police réside dans les contrôles et les enquêtes qu'elle mène. L'obligation d'annonce aurait pour unique effet l'augmentation de la vulnérabilité et de la précarité des personnes les plus faibles, sans gain

correspondant en matière de protection. Elle pose par ailleurs un problème pour les personnes que n'exercent la prostitution que de manière occasionnelle. Ces dernières personnes ne sont pas soumises à des risques particuliers et il n'est donc pas justifié de leur imposer d'annoncer leur activité aux autorités. Cette obligation est finalement stigmatisante et discriminatoire, dans la mesure où les personnes exerçant d'autres professions ne sont pas tenues de s'annoncer à la Police cantonale. Le système actuel a fait ses preuves et doit être ancré dans la loi : la Police cantonale tient un fichier des personnes qui pratiquent la prostitution et qui ont fait l'objet d'un contrôle de police ; en dehors des contrôles de police, ces personnes peuvent, si elles le souhaitent, demander à figurer dans ce fichier afin d'être connues de la police et de profiter ainsi d'une protection accrue.

Les partisans de la formule de l'annonce obligatoire soutiennent que le silence et le secret profitent finalement aux exploiters et que, sans obligation, la police ne dispose pas des informations nécessaires pour lutter efficacement contre la prostitution forcée et contre les actes d'exploitation commis dans le milieu de la prostitution. Ils insistent sur le fait que le but visé par cette mesure n'est pas de lutter contre les personnes qui pratiquent la prostitution, mais de les protéger contre les exploiters ; pour atteindre ce but de protection, il faut donner à la police les outils nécessaires, y compris l'accès aux informations sur le milieu. Pour obtenir ces informations, il faut mettre en place le système qui favorise au mieux les contacts entre la Police cantonale et les personnes actives dans le domaine de la prostitution. A l'occasion de ces contacts, 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. Les contacts directs avec les agents de la Police cantonale permettent par ailleurs de créer les bases d'un lien de confiance entre la police et les personnes qu'elle a pour mission de protéger.

Si le modèle de l'obligation d'annonce est retenu, la sanction encourue en cas de violation de cette obligation est prévue à l'article 26 al. 1.

Le groupe de travail a également étudié la question du destinataire de l'annonce et des modalités de celle-ci.

Après de longues discussions, le groupe de travail a estimé que l'annonce devrait être faite à la Police cantonale, en dépit du cumul des compétences au profit de cette autorité que cette solution implique. Il est en effet apparu que 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 à ces données.

S'agissant des modalités de l'annonce, le groupe de travail considère que les données devront être collectées de manière respectueuse des personnes et que 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).

Alinéas 2 et 3

La possibilité pour les personnes concernées de demander la radiation des données les concernant n'est prévue que dans la variante (obligation d'annonce ; cf. art. 3 al. 2 let. c). Elle n'est en effet pas concevable dans le système de l'enregistrement, conçu comme une tâche de

la Police cantonale. Dans ce cas, les données sont détruites conformément aux règles applicables à la protection de données à la Police cantonale.

Les alinéas 2 et 3 n'appellent pas d'autre commentaire particulier.

Article 4

Le projet réserve les législations spéciales susceptibles d'être appliquées dans des affaires liées à l'exercice de la prostitution. Ce renvoi vise en particulier le code pénal, la législation sur l'aide aux victimes d'infractions et celle sur les étrangers ainsi que les dispositions cantonales en matière de santé, sur l'aménagement du territoire et les constructions et celles sur les communes.

Chapitre 2 Prostitution de rue

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 Ganiot, 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 utiles (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 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 à l'article 5 et, le cas échéant, aux dispositions communales sont passibles de la peine d'amende, prévue à l'article 199 CP (cf. art. 26 al. 2 du projet).

Chapitre 3 Autorisations

Article 6

Le groupe de travail pense que 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. 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.

Les formulations utilisées dans l'alinéa 1 sont suffisamment précises pour permettre de déterminer les activités soumises à autorisation ; de manière générale, la lettre a) vise les « salons de prostitution » et la lettre b), les agences d'« escort ». Elles sont cependant assez souples pour recouvrir plusieurs réalités ; la lettre a) peut par exemple être appliquée aussi bien aux contrats de bail qu'aux contrats de sous-location.

En vertu de la lettre a), 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 groupe de travail admet 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.

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. 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. Pour qualifier cette activité, on parle ordinairement d'agences d'« escort ». La lettre b) doit cependant 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.

Comme indiqué ci-dessus, le projet contient une exception à l'exigence de l'autorisation. Cette exception est prévue à l'alinéa 2. Elle vise les cas dans lesquels la personne titulaire du bail exerce, seule, la prostitution dans le local qu'elle loue. Dans ce type de situation, il semble que l'indépendance des professionnel-les du sexe soit 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 relégués en dehors des centres urbains, dans des zones n'offrant pas de garanties suffisantes en matière de sécurité. Le groupe de travail ne souhaite pas favoriser une situation de ce type.

La dispense d'autorisation prévue dans le projet pourrait cependant être utilisée de manière abusive, par exemple, par un propriétaire de plusieurs studios qui conclurait un contrat de bail avec une professionnel-le du sexe pour chacun de ses locaux. 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. Le groupe de travail a donc prévu, à l'alinéa 2, 1^{ère} phrase, in fine, que 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 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 toutes les agences concernés. Dans les cas de ce type, le groupe de travail considère que, compte tenu du but de protection des professionnel-les du sexe poursuivi par le projet, 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. Le groupe de travail part du principe que cette compétence sera 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. 3.

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 (cpr art. 25 sv. 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. Le groupe de travail propose de limiter les risques inhérents à ce type de situation en prévoyant une obligation de domicile dans la loi ; l'objectif visé est de faciliter l'accès des autorités aux personnes responsables en cas de problèmes.

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.

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'autorité 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. 3.

L'article 11 institue l'obligation pour les titulaires des autorisations de tenir un registre. Le cas échéant, le registre doit préciser les prestations offertes aux personnes pratiquant la prostitution (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.

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 publics 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 précision vise les personnes âgées de 16 à 18 ans, qui, bien que n'ayant pas atteint l'âge de la majorité civile, sont considérées comme sexuellement majeures par le droit pénal. Elles 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). Dans ce contexte et compte tenu du fait que les personnes mineures n'ont pas toujours la pleine capacité de se déterminer, le groupe de travail considère qu'il est essentiel de prévoir une disposition de protection particulière. Cf. également l'article 13 al. 2.

Article 13

L'article 13 fixe les conditions du retrait de la patente. 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 dans le projet. 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'article 12.

Chapitre 4 Prévention

Article 14

Le groupe de travail considère qu'il est important que l'Etat veille à la prévention et à l'encadrement des personnes qui travaillent dans le domaine de la prostitution.

L'article 14 al. 1 du projet prévoit par conséquent qu'un programme de mesures doit être adopté dans ce domaine. Le programme prévu doit être compris comme un complément du programme de promotion et de prévention de la santé élaboré par la Direction de la santé et des affaires sociales. Le groupe de travail estime en effet qu'il n'est pas suffisant de permettre aux professionnel·les du sexe de mieux se protéger contre les risques sanitaires liés à leur métier et de leur faciliter l'accès aux structures de soins (aspects pris en compte dans le programme de promotion et de prévention de la santé précité), mais qu'il est nécessaire d'avoir une approche globale de la problématique, recouvrant également l'aide et les conseils dans le domaine social et en matière juridique.

Le groupe de travail est d'avis que les mesures en question devront bénéficier à toutes les personnes qui pratiquent la prostitution, indépendamment de leur statut au regard de la législation sur les étrangers.

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 donne une base légale au financement des institutions et des projets d'aide aux personnes actives dans le domaine de la prostitution. Cette disposition est complétée 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).

Actuellement, les activités de prévention et d'encadrement des personnes pratiquant la prostitution sont prises en charge par « Grisélidis ». Les collaboratrices de « Grisélidis » effectuent un travail de proximité, sur le terrain, auprès des professionnelles du sexe depuis le mois de mars 2007. Pour plus de détails sur les activités de « Grisélidis », cf. ci-dessus ch. IV.c.

Le groupe de travail considère que les interventions menées dans le milieu de la prostitution par les collaboratrices du projet « Grisélidis » sont fondamentales et doivent être poursuivies. La situation financière de « Grisélidis » est cependant très précaire et il importe par conséquent de prévoir, dans le projet, une base légale générale permettant de soutenir cette institution dans ses activités courantes et non seulement par le biais du financement de projets déterminés. Pour information : dans son budget pour l'année 2008, « Grisélidis » indique 40'000 francs de subventions de la part du canton (25'000 francs provenant de la Direction de la santé et des affaires sociales et 15'000 francs du Fonds de lutte contre les toxicodépendances) pour un total de charges de 143'400 francs (dont 105'900 francs pour les salaires, charges sociales et locaux).

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. Le groupe de travail considère qu'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 apportée à « espacefemmes » dans le cadre d'un projet visant à favoriser la réorientation professionnelle des professionnelles du sexe. Pour éviter le risque de doublons, il est prévu que les projets ressortissant au domaine sanitaire demeurent régis par la législation sur la santé et le programme de promotion et de prévention de la santé.

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 l'information sur les offres en matière de santé, sur le statut juridique des personnes, sur les moyens de se défendre contre les abus, etc.

Le groupe de travail estime qu'il est nécessaire de prévoir une base légale en matière d'information. Le contenu de l'information et la forme dans laquelle celle-ci doit être délivrée devront toutefois 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, obligatoire ou facultative, prévue à l'article 3 du projet, et/ou le Service de la population et des migrants.

Chapitre 5

Article 19

L'article 19 énonce les compétences du Conseil d'Etat. Cette autorité adopte la réglementation d'exécution de la loi (al. 1). L'ordonnance d'exécution devra notamment répartir les attributions entre les autorités compétentes, 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 doit également coordonner les activités de lutte contre 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.

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 est 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 chargée de la sécurité et de l'ordre public (actuellement la Direction de la sécurité et de la justice).

Les tâches de la Commission sont fixées à l'alinéa 2. Elle est présidée par le Conseiller d'Etat-Directeur ou la Conseillère d'Etat-Directrice en charge la sécurité et de l'ordre public et composée de neuf membres au maximum (al. 3). Le groupe de travail considère que la Commission devrait comprendre un magistrat, un représentant de la Direction de la santé et des affaires sociales, un représentant du Service de l'action sociale, un représentant du Service de la population et des migrants, un représentant de la Police cantonale et deux représentants des associations de soutien des professionnel-les du sexe.

Article 21

L'article 21 attribue la mise en œuvre de la loi à la Direction en charge la sécurité et de l'ordre public (actuellement la Direction de la sécurité et de la justice).

Article 22

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

L'alinéa 2 charge la Police cantonale de veiller à ce que les conditions dans lesquelles est pratiquée la prostitution sont conformes aux exigences du droit, en particulier celles posées par le code pénal (art. 195). La Police cantonale doit également s'assurer que les dispositions

applicables en matière de sécurité, de salubrité et d'hygiène soient respectées. Cette disposition étend formellement les compétences de la Police cantonale en matière de contrôle par rapport à la situation actuelle. L'article 34 de la loi sur l'exercice du commerce prévoit en effet simplement que la Police cantonale contrôle « l'application des dispositions concernant le séjour et l'établissement des étrangers ».

Sur le modèle de la législation applicable aux établissements publics, l'alinéa 3 donne la compétence au préfet et au service compétent pour délivrer les autorisations prévues à l'article 6 de demander à la Police cantonale d'effectuer des contrôles dans le milieu de la prostitution. Les autres services concernés doivent passer par l'intermédiaire du préfet lorsqu'ils désirent que la police procède à un contrôle.

L'alinéa 4 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.

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 (let. a).

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 ne prévoit qu'une tâche, facultative, pour les communes : l'éventuelle adoption d'une réglementation sur l'exercice de la prostitution de rue sur leur territoire.

Cependant, dans l'exercice de leurs attributions ordinaires, les communes peuvent être amenées à intervenir dans le domaine de la prostitution. En effet, en vertu de la loi sur les communes par exemple, elles doivent veiller à l'ordre et à la sécurité publics sur le territoire communal (art. 60 al. 3 let. e). La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions leur confie par ailleurs également des tâches en matière de police des constructions (art. 191 ss).

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.

Chapitre 6 Dispositions pénales

Article 26

L'article 26 énonce les sanctions appliquées en cas de violation des prescriptions de la loi et n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 27

Le projet attribue au préfet la compétence de sanctionner les infractions. 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 à l'article 60 let. i de la loi sur les communes.

Chapitre 7 Dispositions transitoires et finales

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 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.

VI. RÉPARTITION DES TÂCHES ETAT-COMMUNES

Le projet n'affecte pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il fixe cependant le cadre dans lequel les communes peuvent adopter la réglementation applicable à l'exercice de la prostitution de rue sur leur territoire.

VII. CONSTITUTIONNALITÉ ET CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROPÉEN

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

VIII. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

La mise en œuvre des régimes d'annonce et d'autorisation prévus dans le projet n'implique pas de charge financière supplémentaire. Elle 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).

Les frais inhérents au subventionnement des institutions et projets d'aide aux professionnelles du sexe sont difficiles à estimer ; ils dépendront des demandes déposées et des ressources disponibles. En l'état, on peut néanmoins estimer que, pour que la loi atteigne son objectif de protection des personnes vulnérables, il conviendrait de prévoir au moins 50'000.- francs au budget de l'Etat.

Décembre 2008