

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 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 un professionnel-le 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'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 encouront 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 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 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 confrontés 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-dessous commentaire relatif à l'art. 21). Cette disposition doit permettre à l'Etat de gar-

der de 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 professionnel-les 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-dessous 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-dessous 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 über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz geregelt (vgl. Ziff. 3.2 weiter unten). Diese Bestimmungen haben es der Kantonspolizei bisher ermöglicht, Kontrollen im

Prostitutionsmilieu vorzunehmen. Der mit dieser Tätigkeit zusammenhängende Handel hat sich jedoch im Laufe des letzten Jahrzehnts stark entwickelt, und die Gefahren, denen sich Personen aussetzen, die Prostitution betreiben, haben zugenommen. Die geltenden Regeln reichen somit nicht mehr aus, um den Schutz der betroffenen Personen zu gewährleisten. Ebenfalls bedarf es einer neuen Regelung, um die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung sicherzustellen. Der Kanton Freiburg hat somit beschlossen, ein spezifisches Gesetz über die Ausübung der Prostitution zu schaffen. Er folgt damit zwei Motionen, die 2007 von den Grossräten Antoinette Badoud (M 1012.07) und Pierre Mauron/Xavier Ganioz (M 1016.07) eingereicht worden sind. Die Ausarbeitung eines Gesetzes über die Ausübung der Prostitution bildet Teil der im Regierungsprogramm 2007–2011 vorgesehenen Gesetzesprojekte (Herausforderung Nr. 2).

Es ist interessant festzustellen, dass andere Kantone denselben Weg gegangen sind:

Der Kanton Tessin hat bereits 2001 ein Gesetz über die Ausübung der Prostitution erlassen. Der Kanton Wallis hat sein Gesetz über die Akten der gerichtlichen Polizei geändert und 2003 Bestimmungen über das Informationssystem betreffend Prostitution eingeführt. Das waadtländische Gesetz über die Ausübung der Prostitution stammt aus dem Jahr 2004. Der Kanton Neuenburg hat 2005 ein Gesetz über die Prostitution und die Pornografie angenommen. Im März 2009 hat das jurassische Parlament ein Gesetz über die Ausübung der Prostitution und den Handel mit Pornografie und der Staatsrat des Kantons Genf den Entwurf eines Gesetzes über die Prostitution angenommen. Auch im Kanton Bern wurden entsprechende Gesetzesarbeiten an die Hand genommen. Die übrigen Kantone verfügen über kein spezifisches Gesetz in diesem Bereich.

Parallel zu den in diesen Kantonen intern vorgenommenen Gesetzesarbeiten hat die Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz im September 2008 beschlossen, eine Arbeitsgruppe einzusetzen mit dem Auftrag, im Bereich der Prostitution ein interkantonales Konkordat auszuarbeiten. Der Entwurf des freiburgischen Gesetzes über die Ausübung der Prostitution trägt diesem Umstand Rechnung: Um einen allfälligen künftigen Beitritt zum anstehenden Konkordat nicht zu gefährden, verzichtet er auf eine Abweichung von Lösungen, die in anderen Kantonen zufriedenstellend sind, wenn diese Lösungen der im Kanton Freiburg vorherrschenden Situation angepasst erscheinen.

2. STAND DER SITUATION IM KANTON FREIBURG

Personen, die in diesem Kanton die Prostitution ausüben, müssen sich bei den Behörden nicht anmelden. Es ist folglich schwierig, eine zuverlässige Standesaufnahme hinsichtlich der Prostitution im Kanton Freiburg zu erstellen. Dank der von der Kantonspolizei anlässlich von Kontrollen durch die Brigade für Sittlichkeitsdelikte gesammelten Informationen ist es dennoch möglich, folgendes Bild zu erstellen:

Die Kantonspolizei schätzt die Zahl der sich in diesem Kanton regelmässig der Prostitution hingebenden Personen auf ca. 150. Sie weist jedoch darauf hin, dass diese Personen nicht ständig im Kanton arbeiten; es ist in der Tat möglich, dass sich diese Personen während der Woche

in mehrere andere Kantone begeben. Die Polizei vermutet, dass von diesen 150 Personen 50 Frauen regelmässig der Strassenprostitution in der Stadt Freiburg, genauer gesagt in der rue de la Grand-Fontaine, am einzigen Ort, wo diese Art von Arbeit erlaubt ist, nachgehen. Sie stellt jedoch fest, dass zahlreiche, aus der ganzen Schweiz kommende Prostituierte dort ihren Beruf zwischen Donnerstag Nachmittag und Sonntag gegen Abend ausüben. Die übrigen 100 Personen arbeiten in den registrierten 50 erotischen Massagesalons und zwei Saunaklubs. Diese Betriebe befinden sich an den verschiedensten Orten: in der Stadt wie auf dem Land, in Industriezonen wie in Wohngebieten. Bis auf den See- und den Broyebezirk sind alle Bezirke im Kanton betroffen.

Was die Prostitution betreibenden Personen anbelangt, hebt die Kantonspolizei hervor, dass die Prostitution von Minderjährigen und Drogenabhängigen sowie von männlichen Prostituierten im Kanton wenig bekannt ist. In der Tat hat die Gruppe Sittlichkeitsdelikte/Nightfever seit Beginn ihrer Tätigkeit im Februar 2006 einen einzigen Fall von Prostitution einer minderjährigen Person (in einem Saunaklub) entdeckt. Zudem verfügt diese Gruppe gegenwärtig über keine Anhaltspunkte für Prostitution in Zusammenhang mit Drogenabhängigkeit; sie geht hingegen davon aus, dass einige professionelle Sexanbieterinnen drogenabhängig sind. Schliesslich weist sie hin auf die Präsenz von rund zehn Transvestiten und eines männlichen Prostituierten in den Massagesalons des Kantons.

Die Herkunftsländer der Personen, die sich der Prostitution hingeben, sind vielfältig; die meisten kommen aus der Schweiz, aus Frankreich, aus Portugal, aus Ungarn, aus der Slowakei, aus Brasilien, aus der Dominikanischen Republik, aus den Vereinigten Staaten, aus Kamerun, aus Marokko und aus Thailand. Um ihre Tätigkeit legal ausüben zu können, müssen sie einen Schweizer Pass, ein Permis C oder ein Permis B, das nach Heirat mit einem Schweizer oder einem Staatsangehörigen eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union erteilt wird, besitzen.

Auch wenn die Problematik der Cabaret-Tänzerinnen, die im Besitz einer Kurzaufenthaltsbewilligung (ehemals Permis «L») sind, von der Problematik der Prostitution zu unterscheiden ist, ist es doch von Interesse, folgende Informationen hervorzuheben:

Gegenwärtig gibt es im Kanton Freiburg acht Cabarets. Diese unterstehen dem Gesetz über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz. Die in diesen Cabarets arbeitenden Tänzerinnen stammen grösstenteils aus sogenannten Drittstaaten, d.h. aus Ländern, mit denen die Schweiz kein Personenfreizügigkeitsabkommen abgeschlossen hat. Vor dem 12. Dezember 2008, Datum der Umsetzung des Schengen-Assoziierungsabkommens in der Schweiz, waren diese Tänzerinnen im Besitz eines Permis «L». Seit dem 12. Dezember 2008 wird deren Aufenthalt mit der Erteilung eines Schengen-Visums Typ D und einer Arbeitsbewilligung geregelt. Die grundlegenden Bedingungen ihres Statuts sind jedoch unverändert geblieben. Diese rechtliche Stellung erlaubt es ihnen, ihren Beruf als Tänzerin in der Schweiz während höchstens acht Monaten pro Kalenderjahr auszuüben. Nicht erlaubt ist hingegen die Ausübung anderer Tätigkeiten wie die Prostitution. Man weiss jedoch, dass ungeachtet dieser Regeln einige Cabaret-Tänzerinnen in diesem Kanton Prostitution betreiben.

Diese Situation herrscht aber nicht allein im Kanton Freiburg vor; die Problematik rund um die Cabaret-Tänze-

rinnen aus Drittstaaten beschäftigt die Bundesbehörden wie auch die Behörden in mehreren Kantonen. Es kann in der Tat festgestellt werden, dass einige Kantone, deren Anzahl stetig zunimmt, sich fragen, ob die Erteilung dieser Permis zweckmässig ist. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren ist mit diesem Dossier befasst worden, da die Probleme, welche die rechtliche Stellung der Cabaret-Tänzerinnen hervorrufen, nur mit einer einheitlichen Lösung auf schweizerischer Ebene zufriedenstellend gelöst werden können.

3. ANWENDBARE GESETZBESTIMMUNGEN

Im heutigen Recht finden sich gewisse Regeln, die bereits den Rahmen für die Zulässigkeit der Ausübung der Prostitution festlegen. Massgebende Bestimmungen hierzu finden sich im Bundesrecht (Ziff. 3.1), im kantonalen Recht (Ziff. 3.2) und im Gemeinderecht (Ziff. 3.3).

3.1 Bundesrecht

Die bundesrechtlichen Bestimmungen sind hauptsächlich im Strafgesetzbuch enthalten. Die Regeln des Verwaltungsrechts, wie insbesondere jene über den Aufenthalt von Ausländern, die Hilfe für Opfer von Straftaten und die Schwarzarbeit sind jedoch auf die Prostitution betreibenden Personen genau gleich anwendbar wie auf Personen, die eine andere Tätigkeit ausüben.

Was insbesondere das Strafgesetzbuch anbelangt, haben einige «gewöhnliche» Bestimmungen wie Artikel 157, der sich gegen Wucher richtet, und Artikel 181 über die Nötigung eine besondere Bedeutung im Bereich der Prostitution.

Das Strafgesetzbuch enthält ausserdem zwei Regelungen, die speziell auf die Prostitution Anwendung finden. Es geht hierbei um die Artikel 195 und 199.

Der Artikel 195 über die Förderung der Prostitution soll die freie Entscheidung einerseits, ob sich jemand der Prostitution hingeben will oder nicht, und andererseits, über die Bedingungen der Ausübung dieser Tätigkeit schützen. Er erklärt als strafbar, wer eine unmündige Person der Prostitution zuführt oder sie in diesem Zustand festhält. Er bestraft ebenfalls die Person, die jemanden unter Ausnützung seiner Abhängigkeit der Prostitution zuführt oder in der Prostitution festhält. Ausserdem bestraft er die Person, die jemanden eines Vermögensvorteils wegen der Prostitution zuführt oder in der Prostitution festhält. Schliesslich sanktioniert er die Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit einer Person, die Prostitution betreibt, indem diese bei ihrer Tätigkeit überwacht wird oder Ort, Zeit, Ausmass oder andere Umstände der Prostitution bestimmt werden.

Artikel 199 überlässt seinerseits den Kantonen die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution sowie über die Verhinderung belästigender Begleiterscheinungen. Den Kantonen steht es frei, diese Kompetenz an die Gemeinden zu delegieren. Der eidgenössische Gesetzgeber hat sich für eine Delegationsnorm entschieden, weil die Bestimmungen bezüglich des störenden Umfelds der Prostitution den Gegebenheiten der lokalen Verhältnisse in grösstmöglicher Masse Rechnung tragen müssen. Hingegen hat er erachtet, dass die Sanktion im Falle einer Verletzung dieser Vorschriften auf Bundesebene einheitlich

ausgestaltet sein muss. Als Strafe angedroht ist die Busse (vgl. Botschaft des Bundesrates, BBl 1985 II 1094).

3.2 Kantonales Recht

Im Bereich der Prostitution sind folgende kantonale Bestimmungen anwendbar:

Artikel 33 des Gesetzes über die Ausübung des Handels bestimmt Folgendes: «Die Gemeinden können Bestimmungen über Ort, Zeit und Art der Ausübung der Prostitution erlassen, um deren belästigende Begleiterscheinungen zu verhindern». Auf dieser Grundlage hat die Stadt Freiburg 1986 ein Reglement über die Strassenprostitution in der Stadt Freiburg erlassen.

Artikel 34 desselben Gesetzes über die Ausübung des Handels besagt ausserdem Folgendes: «Die Kantonspolizei kontrolliert im Bereich der Prostitution die Anwendung der Bestimmungen über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern. Zu diesem Zweck hat sie jederzeit Zugang zu den Orten und Räumlichkeiten, wo Prostitution ausgeübt wird». Die Modalitäten der Hausdurchsuchungen bei Prostitution sind in Artikel 37 des Reglements über die Ausübung des Handels festgelegt.

Gewisse Interventionen der Kantonspolizei (Inspektionen in den öffentlichen Gaststätten, insbesondere in den Cabarets) stützen sich zudem auf Artikel 7 Abs. 3 des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz ab.

Hervorzuheben ist auch die Verordnung über die Bekämpfung des Menschenhandels, welche einen Kooperationsmechanismus zwischen den verschiedenen zur Intervention für die Bekämpfung dieses Phänomens berufenen Einheiten einführt.

Neben diesen spezifischen Regeln enthält das kantonale Recht Bestimmungen, die auf die gesamte Bevölkerung anwendbar, jedoch geeignet sind, in Zusammenhang mit den im Prostitutionsmilieu bestehenden Problemen eine besondere Rolle zu spielen. Diesbezüglich sind die Bestimmungen über Gesundheitsförderung und Prävention zu erwähnen, die es erlauben, im kantonalen Plan für Gesundheitsförderung und Prävention die besondere Situation der Prostitution betreibenden Personen zu berücksichtigen (vgl. Art. 24 ff. des Gesundheitsgesetzes und das Reglement über Gesundheitsförderung und Prävention). Ebenfalls zu nennen sind die Bestimmungen des Beschlusses über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und weitere gesundheitspolizeiliche Massnahmen, die den Kantonsarzt ermächtigen, zur Vorbeugung gegen übertragbare Krankheiten eine Behandlung oder eine Absonderungsmassnahme anzuordnen (Art. 1), und die die Gemeinden damit beauftragen, die allgemeine Hygiene von Einrichtungen, Wohnungen und Eigentum zu kontrollieren und bei Bedarf die nötigen Massnahmen zu treffen (Art. 9).

3.3 Gemeinderecht

Bislang hat im Kanton Freiburg einzig die Gemeinde Freiburg eine spezifische Regelung über die Ausübung der Prostitution erlassen. Dies geschah in Anwendung von Artikel 33 des Gesetzes über die Ausübung des Handels (vgl. weiter oben Ziff. 3.2). Gemeint ist das Reglement vom 20. Oktober 1986 über die Strassenprostitution in der Stadt Freiburg.

4 ALLGEMEINES ZUM ENTWURF

4.1 Ablauf der Arbeiten

Der Staatsrat hat zur Begleitung der Ausarbeitung des anstehenden Gesetzes über die Ausübung der Prostitution eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese unter der Leitung von Grössrätin Emmanuelle Kaelin Murith, Notarin, stehende Gruppe war zusammengesetzt aus Vertretern der verschiedenen betroffenen kantonalen und kommunalen Behörden und Ämtern sowie Organisationen.

Die Arbeitsgruppe hat einen Gesetzesentwurf und einen erläuternden Bericht ausgearbeitet, welche bei den politischen Parteien und den betroffenen Behörden und Organisationen von Mai bis Juli 2009 in die Vernehmlassung gegeben wurden. Darin waren folgende Hauptpunkte enthalten: gesetzliche Verankerung der Möglichkeit oder der Pflicht für die professionellen Sexanbietenden, sich bei der Polizei zu melden, Festlegung, auf kantonaler Ebene, des allgemeinen Rahmens, in welchem die Strassenprostitution ausgeübt werden kann, Einführung einer Bewilligungspflicht für gewisse Tätigkeiten in Zusammenhang mit dem Sexhandel und Annahme einer spezifischen Gesetzesgrundlage, die es erlaubt, Institutionen und Präventionsprogramme für professionelle Sexanbietende zu subventionieren.

Der Entwurf ist anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens insgesamt gut aufgenommen worden. Der Wille zur Verbesserung des Schutzes der professionellen Sexanbietenden, namentlich mit der Anerkennung der von den Unterstützungsorganisationen geleisteten Arbeit, die Schaffung eines Massnahmenprogramms für die gesundheitliche und soziale Prävention sowie die Einsetzung einer beratenden Kommission ist von den meisten Teilnehmenden begrüsst worden. Der in die Vernehmlassung gegebene Entwurf enthielt ausserdem eine Variante bezüglich der Anmeldung der professionellen Sexanbietenden bei der Kantonspolizei (obligatorische oder freiwillige Anmeldung). Das Ergebnis der Befragung zeigt klar auf, dass die beteiligten Behörden und Organisationen einer freiwilligen Meldung den Vorzug geben. Schliesslich gehen die Meinungen hinsichtlich der Einführung einer Bewilligungspflicht für den Betrieb von Prostitutions-Salons und Escort-Agenturen eher auseinander. Die Mehrheit befürwortet sie, wohingegen einige Teilnehmende befürchten, dass dieses System sich kontraproduktiv auswirken könnte.

Der Gesetzesentwurf wurde auf der Grundlage der von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe verwirklichten Arbeiten erstellt, wobei den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens Rechnung getragen worden ist. Grundpfeiler ist der Wille, die Situation und die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Personen, die Prostitution betreiben, zu verbessern. Um dieses Ziel zu erreichen, werden drei Interventionsbereiche vorgeschlagen: Verstärkung der Bekämpfung von Zwangsprostitution und Ausbeutung (vgl. Ziff. 4.2 weiter unten); Verbesserung der Information (vgl. Ziff. 4.3 weiter unten); Anerkennung und Unterstützung von Organisationen, die bei professionellen Sexanbietenden Präventionsarbeit leisten und den Auftrag haben, diese Personen in gesundheitlicher und sozialer Hinsicht zu betreuen (vgl. Ziff. 4.4 weiter unten).

4.2 Bekämpfung von Zwangsprostitution und Ausbeutung

Das juristische Arsenal, das die Bekämpfung von Ausbeutung (wie Wucher, Nötigung, Gewalt, unannehmbare Arbeitsbedingungen usw.) im Prostitutionsmilieu erlaubt, ist umfangreich. Das Problem liegt bei der Umsetzung dieser Bestimmungen. Die Behörden, allen vorab die Kantonspolizei, bedauert das Fehlen von Informationen über das Prostitutionsmilieu. Dies hat zur Folge, dass die Prostitution betreibenden Personen nur ungenügend geschützt werden können.

Um der Polizei die Mittel für ein wirksameres Einschreiten zu geben und ihr die Kontrollen zu erleichtern, sieht der Gesetzesentwurf für Personen, die Prostitution betreiben, ein Registrierungssystem zusammen mit der Möglichkeit einer freiwilligen Anmeldung (vgl. Art. 3) und eine Bewilligungspflicht für folgende Tätigkeiten vor: Zurverfügungstellen durch Drittpersonen von Räumlichkeiten, in denen Prostitution betrieben wird («Prostitutions-Salons») sowie Kontaktvermittlung zwischen professionellen Sexanbietenden und potentiellen Kunden («Escort »Agenturen) (Art. 6 ff.).

4.3 Information

Personen, die im Kanton die Prostitution ausüben, sind besonders verletzlich und wissen über ihre Rechte und Pflichten nicht genau Bescheid. Diese Feststellung gilt namentlich für Personen aus Migrationskreisen.

Um diesen Zustand zu beheben, sieht der Gesetzesentwurf vor, dass die betroffenen Personen ausreichend informiert werden müssen (Art. 18).

4.4 Anerkennung und Unterstützung der spezialisierten Organisationen

Gegenwärtig wird von den Mitarbeiterinnen des Vereins Frisanté (Pflegezentrum für verletzte Personen und Personen aus Randgruppen, das in Vernetzung mit privaten Ärzten und Gesundheitseinrichtungen arbeitet) im Rahmen des Projekts «Grisélidis» (Projekt für Prävention und Gesundheitsförderung bei professionellen Sexanbietenden) bei den professionellen Sexanbietenden eine aufwändige Arbeit vor Ort geleistet. Das Team von «Grisélidis» setzt sich zusammen aus Mediatorinnen und Gesundheitsfachfrauen.

Konkret lässt sich die zielgruppenorientierte Arbeit von «Grisélidis» in mehrere Sparten aufteilen:

Seit März 2007 wird einmal pro Woche ein Bus in der rue de la Grand-Fontaine aufgestellt. Die Beteiligten empfangen die in dieser Gasse arbeitenden Frauen während deren Arbeitsstunden. Seit 2008 besucht «Grisélidis» regelmässig die in den Massagesalons arbeitenden Frauen. Anlässlich dieser Tätigkeiten verbreiten die «Grisélidis»-Mitarbeiterinnen Informationen über die Risiken in Zusammenhang mit der Ausübung der Prostitution, über die bestehenden gesundheitlichen, sozialen und rechtlichen Strukturen, und sie unterstützen die Frauen in ihren ur-eigenen Rechten.

Ausserdem ist an zwei Nachmittagen pro Woche eine Permanenz eingeführt worden, um Frauen zu empfangen, die auf mehr Diskretion Wert legen oder bei denen die Lösung von Problemen mehr Zeit braucht, als im Bus zur Verfügung gestellt werden kann.

Hervorzuheben ist ebenfalls, dass «Grisélidis» seit Oktober 2007 ein auf Drogenkonsumierende abgestimmtes Präventionsprogramm führt.

Der Gesetzesentwurf richtet das Hauptmerk auf die Präventionsarbeit und die Unterstützung der professionellen Sexanbietenden: er anerkennt die auf diesem Gebiet tätigen Organisationen und setzt eine spezifische gesetzliche Grundlage, die ihre finanzielle Unterstützung erlaubt (Art. 14 ff.).

5. KOMMENTAR ZUM ENTWURF DES GESETZES

Artikel 1

Die Motionen Antoinette Badoud und Pierre Mauron/Xavier Ganiot verlangen die Annahme eines Gesetzes über die Ausübung der Prostitution, welches den Schutz der Personen, die dieses Gewerbe betreiben, und die Bewahrung der Bevölkerung vor den sich daraus ergebenden Lärmimmissionen gewährleistet.

Artikel 1 Abs. 1 des Entwurfs präzisiert diese Zielsetzungen.

Der Gesetzesentwurf strebt in erster Linie den Schutz von Personen gegen Zwangsprostitution und Ausbeutung in diesem Milieu an (Bst. a). Prostitution ist in der Tat ein risikoreicher Beruf. Personen, die ihn ausüben, laufen Gefahr, auf verschiedenartige Weise ausgebeutet zu werden: dies geht vom Menschenhandel bis hin zu weniger schwer wiegenden, jedoch häufigeren Missbräuchen wie beispielsweise Nötigung, Wucher, übermässige Arbeitsstunden usw. Wegen fehlender zuverlässiger und vollständiger Informationen verfügen die Behörden gegenwärtig leider nur über lückenhafte Kenntnisse über die Situation, die im Prostitutionsmilieu vorherrscht (vgl. weiter oben Ziff. 2). Sie sind daher nicht immer in der Lage, die für die Bekämpfung solcher Ausbeutung geeigneten Massnahmen zu treffen. Die Registrierung, zusammen mit der freiwilligen Anmeldung (vgl. Art. 3), und das Bewilligungsverfahren (vgl. Art. 6) werden es den Behörden erlauben, einen besseren Gesamtüberblick über das Prostitutionsmilieu zu gewinnen und somit auf effizientere Weise im Interesse der professionellen Sexanbietenden und der Bevölkerung im Allgemeinen einschreiten zu können.

Die Verwirklichung der mit den beiden Motionen angestrebten Ziele setzt als Zweites eine Verstärkung der Prävention und der gesundheitlichen und sozialen Betreuung im Prostitutionsmilieu voraus (Bst. b). Hierzu anerkennt der Gesetzesentwurf die durch Organisationen zur Unterstützung von professionellen Sexanbietenden geleistete Arbeit, indem er eine gesetzliche Grundlage schafft, die es dem Staat erlaubt, sich an der Finanzierung dieser Organisationen und der konkreten Projekte in diesem Bereich zu beteiligen (vgl. Art. 15 f.). Der Entwurf schreibt im Übrigen vor, dass die betroffenen Personen in genügendem Ausmass über ihre Rechte und Pflichten informiert werden müssen (vgl. Art. 18).

Schliesslich (Bst. c) berücksichtigt der Gesetzesentwurf das Interesse der Bevölkerung, nicht übermässigen Immissionen in Zusammenhang mit der Ausübung von Prostitution an öffentlich zugänglichen Orten (sogenannter «Strassenprostitution») ausgesetzt zu sein. Er stellt die Zulässigkeit von Prostitution nicht in Frage, unterstellt

jedoch ihre Ausübung gewissen Einschränkungen (vgl. Art. 5).

Artikel 1 Abs. 2 präzisiert den Geltungsbereich des Entwurfs. Dieser findet Anwendung auf jede Form von Prostitution. Gemeint sind folgende Arten:

- die «Strassen-» Prostitution;
- die Prostitution, die in einem Raum für Prostitution («Salon»), der von einer Drittperson zur Verfügung gestellt wird, stattfindet; die Anzahl Personen, die in diesem Raum arbeiten, die Haupttätigkeit der Person, die den Raum zur Verfügung stellt (Prostitution oder nicht), und die Natur des ausgestellten Mietvertrages (Miete oder Untermiete) sind nicht massgebend;
- die Prostitution, die im Rahmen einer Agentur ausgeübt wird, welche Personen, die diese Tätigkeit ausüben, mit potentiellen Kunden in Kontakt bringt («Escort-»Agenturen).

Die Art und Weise, wie der Kontakt mit den Kunden hergestellt wird, ist nicht massgebend. Der Gesetzesentwurf betrifft die «traditionelle» Prostitution, aber auch die neuen Formen von Prostitution, welche über Kleinanzeigen in der Presse oder über elektronische Netzwerke erfolgt.

Artikel 2

Diese Bestimmung liefert eine Definition der Prostitution, die derjenigen in den Gesetzgebungen anderer Kantone entspricht.

Sie umschliesst sowohl die von Frauen wie die von Männern ausgeübte Prostitution; sie betrifft homosexuelle wie heterosexuelle Beziehungen.

Der Begriff des «Entgelts» ist weitläufig auszulegen. Er umfasst die Bezahlung einer Geldsumme, aber auch jede Gegenleistung in Form von Gegenständen mit Handelswert oder gar von Dienstleistungen.

Hervorzuheben ist, dass auch Personen, die sich nur gelegentlich der Prostitution hingeben, betroffen sind.

Artikel 3

Im Allgemeinen

Der Zweck des Schutzes der Personen kann nur erreicht werden, wenn die Behörden über verlässliche und genügende Informationen über das Prostitutionsmilieu verfügen.

Die Sammlung dieser Informationen kann nach verschiedenen Modellen erfolgen. Die in Frage kommenden Lösungen sind, von den leichtesten bis zu den schwersten Eingriffen, folgende:

Das erste Modell besteht darin, dass keine Informationsbeschaffungsmassnahmen vorhanden sind. In diesem Fall wird keinerlei Anmelde- oder Registrierungsverfahren vorgesehen und sind solche auch nicht möglich. Dieser Weg erlaubt es nicht, die in den Motionen Badoud und Mauron/Ganiot gestellten Anforderungen zu erfüllen; auf dieses Modell ist folglich zu verzichten.

Das zweite Modell, welches der im Kanton Freiburg geltenden Praxis entspricht, ist jenes der Registrierung der im Kanton Prostitution betreibenden Personen, mit der Möglichkeit ihrer freiwilligen Anmeldung bei der zuständigen Behörde (heute: Sittlichkeitsbrigade der Kantonspolizei). Dieses System gilt im Kanton Waadt.

Das dritte Modell besteht in der Meldepflicht. Die im Kanton Prostitution betreibenden Personen sind verpflichtet, sich vorgängig bei der zuständigen Behörde anzumelden. Dieses System entspricht den – geltenden oder in Vorbereitung stehenden – Gesetzen der Kantone Neuenburg, Jura und Genf.

Das letzte Modell besteht darin, die Ausübung der Prostitution einer vorgängigen Ausübungsbewilligung zu unterstellen. Dieses Modell ist eher theoretischer Natur, weshalb es wie das erste Modell fallen gelassen werden muss. Es ist in der Tat nur schwer vertretbar, die Ausübung der Prostitution im Namen des öffentlichen Interesses einer Bewilligung unterstellen zu wollen.

Der in die Vernehmlassung gegebene Gesetzesentwurf enthielt einen Hauptvorschlag und eine den weiter oben erläuterten zweiten und dritten Modellen entsprechende Variante. Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens sprechen klar für die Lösung der Registrierung mit Anmelde-möglichkeit (zweites Modell). Somit ist im Gesetzesentwurf dieses Modell übernommen worden.

Absatz 1

Zweck dieser Bestimmung ist die Bekämpfung von Missbräuchen im Prostitutionsmilieu. Absatz 1 verankert die geltende Praxis im Gesetz. Die Kantonspolizei trägt in einem speziellen Register die Daten von Personen ein, die Prostitution betreiben und die einer Polizeikontrolle unterzogen worden sind; diese Personen können, falls sie dies möchten, ausserhalb der Kontrollen verlangen, ins Register eingetragen zu werden, damit die Polizei sie kennt und ihr Schutz verstärkt werden kann.

Hauptinformationsquelle für die Polizei sind die Kontrollen und die Ermittlungen, die sie führt. Der Gesetzesentwurf richtet sein Hauptmerk folglich auf das Erfassen der betreffenden Personen. Dieses System muss jedoch ergänzt werden, indem den betreffenden Personen die Möglichkeit eingeräumt wird, sich freiwillig bei der Kantonspolizei zu melden. Der Staatsrat ist der Meinung, dass diese Möglichkeit einen zweifachen Vorteil bietet. In erster Linie erlaubt sie der Polizei, den Schutz von Personen, von denen sie weiss, dass sie an einem bestimmten Ort Prostitution betreiben, wirksamer zu gewährleisten. Des Weiteren fördert sie die Gewinnung nützlicher Informationen. In der Tat machen diese Personen bei ihrer Anmeldung nicht nur Angaben über ihre persönliche Situation, sondern sie liefern auch allgemeine Informationen über ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen im Milieu sowie über allfällige dort herrschende und ihnen bekannte Unregelmässigkeiten.

Die Anmeldung muss bei der Kantonspolizei erfolgen, dies trotz der Anhäufung der Kompetenzen, welche diese Lösung für die Polizei mit sich bringt. In der Tat liegt die einzige Rechtfertigung für eine Anmeldung darin, dass die Kantonspolizei für die Erfüllung ihres Schutzauftrages Zugang zu einem Maximum an Informationen über das Prostitutionsmilieu haben muss. Die bei einer Anmeldung gesammelten Informationen müssen ihr folglich mitgeteilt werden; aus offensichtlichen Gründen der Diskretion ist es nicht angebracht, eine andere Behörde als Empfängerin der Anmeldung zu bezeichnen und dadurch die Zahl jener Personen zu erweitern, die Zugriff auf die gesammelten Daten haben.

Was die Modalitäten der Anmeldung anbelangt, wird bei der Sammlung der Daten auf eine respektvolle Be-

handlung der Personen zu achten sein und werden die bei dieser Gelegenheit unternommenen Identifizierungsmassnahmen entsprechend den allgemeinen Regeln des Gesetzes über die Kantonspolizei zu erfolgen haben (vgl. Art. 33 dieses Gesetzes).

Absatz 2

Absatz 2 verweist auf die für die Kantonspolizei anwendbaren Datenschutzbestimmungen. Die Bearbeitung der Daten muss somit den Anforderungen des Verhältnismässigkeits- und des Genauigkeitsprinzips genügen. Der Entwurf bietet einen verstärkten Schutz dieser besonders schützenswerten Daten gegenüber dem Schutz, den Daten in anderen Datensammlungen der Kantonspolizei geniessen. Um die Vertraulichkeit der Daten bestmöglich zu gewährleisten, müssen diese in Datensammlungen, die von den «gewöhnlichen» polizeilichen Datensammlungen getrennt sind, aufbewahrt werden (Bst. a). Ausserdem ist vorgesehen, dass einzig die der Sittlichkeitsbrigade angehörenden Beamtinnen und Beamten Zugriff auf die Daten haben und diese nur zum Zweck der Prävention und der Ahndung von Widerhandlungen gegen Bestimmungen des Strafgesetzbuches und des Gesetzes über die Ausübung der Prostitution verwendet werden dürfen (Bst. b). Absatz 2 zufolge hat die Kantonspolizei nicht die Möglichkeit, die in dieser Datensammlung enthaltenen Daten aus anderen Gründen wie beispielsweise wegen eines Verstosses gegen die Ausländergesetzgebung zu verwenden.

Absatz 3

Diese Bestimmung bedarf keiner besonderen Bemerkung.

Artikel 4

Der Gesetzesentwurf behält jene Spezialgesetzgebungen vor, deren Geltungsbereich mit seinem Geltungsbereich verwandt ist.

Personen, die eine Tätigkeit in Zusammenhang mit der Ausübung der Prostitution ausüben, bleiben selbstverständlich den ordentlichen Bestimmungen, namentlich jenen des Strafgesetzbuches, der Gesetzgebung über die Opferhilfe und der Ausländergesetzgebung sowie den kantonalen Bestimmungen im Gesundheitsbereich und im Bereich Bau und Raumplanung unterstellt.

Das Ausländergesetz bleibt unabhängig der Ziele, die dieses Gesetz verfolgt, beispielsweise anwendbar für Personen ohne gültige Aufenthalts- oder Arbeitsbescheinigung. Das eidgenössische Recht erlaubt nur, diese Personen in eine «privilegierte» Rechtsstellung (Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung für die Schweiz) zu versetzen, wenn die Voraussetzungen nach den Artikeln 35 und 36 der Bundesverordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit erfüllt sind (Bedenkzeit und Kurzaufenthaltsbewilligungen für Opfer und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel). Der Staatsrat hat bereits einen Mechanismus für die Erleichterung des Vollzugs dieser Bundesvorschriften in Gang gesetzt (vgl. Verordnung vom 18. Dezember 2007 über die Bekämpfung des Menschenhandels, SGF 114.22.14).

Artikel 5

Absatz 1 definiert die Strassenprostitution. «Strassenprostitution» ist ein gängiger Ausdruck; er muss jedoch weitläufig interpretiert werden, insofern er die Tätigkeiten von Personen abdeckt, die Prostitution auf öffentlichem Grund («auf der Strasse»), aber auch an weiteren der Öffentlichkeit zugänglichen oder von dieser einsehbaren Orten wie namentlich gewissen öffentlichen Gaststätten, Geschäften, Parkings, Bahnhöfen, öffentliche Toiletten, Fahrzeugen usw. betreiben.

Mit der Strassenprostitution sind gewisse störende Begleiterscheinungen verbunden. Der in der Motion Pierre Mauron/Xavier Ganiot ausgedrückten Meinung entsprechend, verbietet der Gesetzesentwurf die Ausübung der Prostitution an Orten und in Momenten, in denen diese Tätigkeit am problematischsten ist.

Absatz 2 zählt allgemein die Fälle auf, in denen das Verbot der Strassenprostitution gilt; klarerweise muss je nach Moment, der gemeint ist, ob tags oder nachts, unterschieden werden.

Absatz 3 stellt eine nicht abschliessende Liste der Orte auf, an denen die Ausübung der Prostitution in der Regel untersagt ist.

Diese Liste stellt gegenüber dem geltenden Recht eine Neuheit dar. In der Tat beschränkt sich das heutige Recht darauf, den Gemeinden die Kompetenz zum Erlass von Regeln zur Einschränkung der Ausübung der Prostitution zu übertragen (vgl. Art. 33 des Gesetzes über die Ausübung des Handels).

Die Gemeinden behalten die Zuständigkeit, im Bedarfsfall die Einzelheiten der Regelung festzulegen (Abs. 4). Auf der Grundlage dieses Absatzes erlassene gemeinderechtliche Bestimmungen werden eine Ergänzung zur allgemeinen Regel nach Absatz 2 von Artikel 5 bilden: ihre Tragweite wird sich somit darauf beschränken zu präzisieren, an welchen Orten und in welchen Momenten die Ausübung der Prostitution auf Gemeindegebiet erlaubt ist. Diesbezüglich ist wichtig hervorzuheben, dass die gemeinderechtlichen Bestimmungen das Strafgesetzbuch sowie den Zweck dieses Gesetzes beachten müssen: Regeln, die aufgrund ihres einschränkenden Charakters darauf hinauslaufen, die Prostitution zu verbieten, sind nicht zulässig.

Widerhandlungen gegen Bestimmungen, die die Ausübung der Strassenprostitution einschränken, werden mit der in Artikel 199 StGB vorgesehenen Busse geahndet (vgl. Art. 26 Abs. 1).

Artikel 6

Die Einführung eines Bewilligungsverfahrens wird es ermöglichen, die Tätigkeiten der Personen, die Räumlichkeiten für die Ausübung der Prostitution zur Verfügung stellen oder die den Kontakt zwischen professionellen Sexanbietenden und potentiellen Kunden herstellen («Escort-»Agentur), zu kontrollieren. Dieses Bewilligungsverfahren darf nicht als staatliche Unterstützung betrachtet werden. Es strebt ganz im Gegenteil einzig die Organisation einer wirksamen Kontrolle der betroffenen Tätigkeiten an, deren Ausübung unweigerlich Risiken hervorruft. Diesbezüglich versteht sich von selbst, dass nur für rechtmässige Tätigkeiten, namentlich für solche, die nicht gegen Artikel 195 StGB verstossen, eine Bewilligung erlangt werden kann.

Buchstabe a) betrifft die «Prostitutions-Salons». Eine Bewilligung ist erforderlich, wenn eine Person einer anderen Räumlichkeiten für die Ausübung der Prostitution zur Verfügung stellt. Die Bewilligung wird nicht nur verlangt, wenn der Vertrag zwischen der Prostitution betreibenden Person und einer Eigentümerin bzw. einem Eigentümer oder einer Hauptmieterin bzw. einem Hauptmieter, die selber nicht dieses Metier ausüben, abgeschlossen wird, sondern auch, wenn der Mietvertrag mit einer «Kollegin» oder einem «Kollegen», die oder der in diesem Lokal ebenfalls der Prostitution nachgeht, abgeschlossen wird. Der Gesetzesentwurf lässt jedoch eine Ausnahme vom allgemeinen Bewilligungsprinzip zu, wenn die Unabhängigkeit der sich prostituierenden Person gewährleistet ist (vgl. Abs. 2). Es wird erachtet, dass die mit der Ausübung der Prostitution zusammenhängenden Risiken in diesem Fall minim sind, und dass eine Kontrolle über ein Bewilligungsverfahren sich nicht aufdrängt (vgl. ebenfalls weiter unten).

Der Ausdruck «Räumlichkeiten, die für die Ausübung der Prostitution bestimmt sind» schliesst an sich die Hotels und Gasthöfe vom Geltungsbereich des Gesetzes aus. Wenn jedoch in einer dieser öffentlichen Gaststätten die Benützung der Zimmer zum Zwecke der Prostitution gängig ist, so ist davon auszugehen, dass es sich bei den Zimmern in Wirklichkeit um Räumlichkeiten handelt, die für die Ausübung der Prostitution bestimmt sind, und dass die fraglichen Gaststätten ebenfalls unter den Gesetzesentwurf fallen. Buchstabe a) ist sowohl für Miet- wie für Untermietverträge anwendbar.

Buchstabe b) betrifft jene Fälle, in denen der Kontakt zwischen Personen, die Prostitution betreiben, und ihren Kunden durch Vermittlung einer Drittperson erfolgt («Escort-»Agenturen). Die Vermittlungstätigkeit birgt die Gefahr der Ausbeutung von professionellen Sexanbietenden. Sie muss daher gleich wie das Zurverfügungstellen von Räumlichkeiten für die Prostitution einer Bewilligung unterstellt werden. Der Buchstabe b) muss sehr weitläufig interpretiert werden. Er spricht alle Personen an, die potentiellen Kunden anbieten, mit Personen in Kontakt zu treten, die Prostitution betreiben, ohne dass es darauf ankommt, mit welchen Mitteln der Kontakt zustande kommt. Zur Zeit sind dies hauptsächlich die in der Presse veröffentlichten Kleinanzeigen oder Internetseiten; diese Situation könnte sich jedoch ändern. Unter dem Gesichtspunkt der Territorialität gilt der Artikel 6 für die Tätigkeit von Vermittlern, die im Kanton wohnen, unabhängig davon, wo die Prostitution konkret praktiziert wird. In Anbetracht des angestrebten Schutzes findet er jedoch ebenfalls Anwendung, wenn die vermittelnde Person ausserhalb des Kantons wohnt, die Prostitution jedoch innerhalb des Kantons erfolgt.

Das System einer Bewilligung könnte sich kontraproduktiv auswirken, wenn bei seiner Anwendung keine Unterscheidungen gemacht würden. In der Tat ist die Unabhängigkeit einer Person, die Inhaberin des Mietvertrages ist, und die – allein – im gemieteten Lokal der Prostitution nachgeht, gewährleistet. Die Gefahren einer Ausbeutung sind daher gering, und die administrative Schwerfälligkeit, die ein Bewilligungsverfahren mit sich bringt, wäre hier unangemessen. Zudem zeigen die in anderen Kantonen gemachten Erfahrungen, dass die Immobilienverwaltungen und Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer, wenn sie erfahren (was unvermeidlich ist, wenn die Bewilligung notwendig ist), dass die gemieteten Räumlichkeiten der Ausübung der Prostitution dienen, hin-

sichtlich der Vermietung ihrer Lokale an professionelle Sexanbietende zurückhaltend sind. Daraus folgt, dass es für diese Personen immer schwieriger wird, annehmbare Räumlichkeiten zu finden, und dass sie oftmals notgedrungen in Zonen ausserhalb der Stadtzentren ausweichen müssen, wo die Sicherheit nur ungenügend gewährleistet ist. Absatz 2 sieht daher in Fällen dieser Art eine Befreiung von der Bewilligungspflicht vor.

Diese Befreiung könnte jedoch missbräuchlich angewendet werden, beispielsweise durch eine Eigentümerin oder einen Eigentümer von mehreren Studios, die oder der für jedes Lokal einzeln mit einer oder einem professionellen Sexanbietenden einen Mietvertrag abschliessen würde. In diesem Fall kann nicht davon ausgegangen werden, dass die professionellen Sexanbietenden völlig unabhängig sind und daher nicht Gefahr laufen, ausgebeutet zu werden. Deshalb sind Eigentümerinnen oder Eigentümer wie Vermieterinnen oder Vermieter mehrerer für die Prostitution bestimmter Lokale gehalten, eine entsprechende Bewilligung einzuholen. Um den Behörden die Möglichkeit einzuräumen, unverzüglich zu reagieren, wenn in Zukunft weitere Fälle von Missbrauch bei der Befreiung von der Bewilligungspflicht auftreten sollten, überträgt der Gesetzesentwurf dem Staatsrat die Kompetenz, ergänzende Bestimmungen zu erlassen.

Absatz 3 schreibt vor, dass die Bewilligung für eine bestimmte Tätigkeit, einen bestimmten Ort und bestimmte Räumlichkeiten ausgehändigt wird. So bedarf eine Person, die beabsichtigt, mehrere Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen und/oder mehrere Agenturen vom Typ «Escort» zu leiten, einer Bewilligung für jedes einzelne Lokal oder jede einzelne Agentur. In Fällen dieser Art ist es in Anbetracht des angestrebten Schutzes der professionellen Sexanbietenden wichtig, dass keine globale Bewilligung erteilt wird.

Absatz 4 bedarf keiner besonderen Bemerkung. Es wird namentlich Sache des Staatsrats sein, die für die Erteilung der Bewilligung zuständige Behörde zu bezeichnen. Grundsätzlich dürfte diese Kompetenz dem Amt für Gewerbepolizei übertragen werden.

Mit dem Vorbehalt in Absatz 5 sind die in der Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz vorgesehenen Patente U gemeint (vgl. Art. 30).

Widerhandlungen gegen Artikel 6 werden mit den in Artikel 26 Abs. 2 vorgesehenen Sanktionen bestraft.

Artikel 7

Artikel 7 schreibt vor, dass die Bewilligung wie für die öffentlichen Gaststätten einer bestimmten Person erteilt wird. Diese Person muss ihre Tätigkeit individuell ausüben oder, wenn es sich um eine Gesellschaft handelt, eine leitende Stellung innerhalb des betreffenden Unternehmens innehaben. Die Bewilligung ist persönlich und nicht übertragbar.

Die juristischen Personen müssen eine natürliche Person als verantwortlich bezeichnen (vgl. Art. 25 f. des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz). Ausserdem müssen sie ihren Sitz in der Schweiz haben. In der Praxis ist in der Tat festzustellen, dass gewisse, in Ländern, mit denen die polizeiliche und gerichtliche Zusammenarbeit sich manchmal schwierig gestaltet, ansässige Gesellschaften aus der Tätigkeit von professionellen Sexanbietenden in der Schweiz Profit ziehen. Der vorge-

sehene Wohnsitzzwang soll den Behörden den Zugang zu den Verantwortlichen erleichtern.

Artikel 8

Die von Personen, die um eine Bewilligung nachsuchen, zu erfüllenden persönlichen Anforderungen sind in Artikel 8 des Entwurfs aufgezählt. Diese Anforderungen lehnen sich an jene, die für die Erlangung eines Patentes für den Betrieb einer öffentlichen Gaststätte erfüllt sein müssen. Insbesondere hervorzuheben ist die Verpflichtung für die Bewilligungsinhaberin oder den Bewilligungsinhaber, über das Schweizer Bürgerrecht zu verfügen oder im Besitz der für die Ausübung einer selbständigerwerbenden Tätigkeit in der Schweiz notwendigen Bewilligung zu sein.

Artikel 9

Die Gefahren von Misshandlung, denen die Prostitution betreibenden Personen ausgesetzt sind, hängen nicht allein mit der Person der Bewilligungsinhaberin oder des Bewilligungsinhabers zusammen; wichtig ist, dass die Räumlichkeiten, in denen Prostitution praktiziert wird, genügend Sicherheit bieten und in gesundheitlicher Hinsicht zufriedenstellend sind. Absatz 1 verweist daher auf die Gesetzgebung über die Bau- und die Feuerpolizei.

Zudem wird gemäss Absatz 2 die Vollzugsregelung die zusätzlichen hygienischen Bedingungen, denen die Räumlichkeiten, in denen Prostitution betrieben wird, zu genügen haben, näher umschreiben müssen. Folgende Massnahmen werden zu fordern sein: regelmässige Reinigung von Räumlichkeiten, Mobiliar und Bettwäsche mit einem desinfizierenden Produkt; Vorhandensein einer Waschstelle für die professionellen Sexanbietenden im Innern der Räumlichkeiten; Zurverfügungstellen von Präservativen, gratis oder zum Selbstkostenpreis; Zurverfügungstellen einer Mindestfläche für den persönlichen Gebrauch jedes professionellen Sexanbietenden, um ein Zusammengepferchtsein zu verhindern.

Gleichwie die im Bereich der Patente für öffentliche Gaststätten anwendbaren Bestimmungen sieht Absatz 3 vor, dass die Erteilung einer Bewilligung der vorgängigen Zustimmung des allfälligen Eigentümers bedarf. Der Staat kann nicht bewilligen, dass in Räumlichkeiten eine Tätigkeit ausgeübt wird, wenn der Eigentümer sich dagegen sträubt.

Artikel 10

Artikel 10 legt die Dauer der Bewilligung fest. Diese beträgt in der Regel zwei Jahre (Abs. 1).

Wenn besondere, mit der Bewilligungsinhaberin oder dem Bewilligungsinhaber oder den Räumlichkeiten zusammenhängende besondere Anzeichen vorliegen, kann die Behörde die Gültigkeitsdauer kürzen, um schon vor Ablauf der Zweijahresfrist eine Kontrolle durchführen zu können (Abs. 2).

Bei Ablauf der Gültigkeitsdauer wird die Bewilligung wie bei den Patenten für öffentliche Gaststätten von Amtes wegen erneuert (Abs. 3).

Artikel 11 und 12

Die Artikel 11 und 12 auferlegen der Bewilligungsinhaberin oder dem Bewilligungsinhaber verschiedene

Pflichten. Werden diese nicht erfüllt, so sind die Voraussetzungen für den Entzug der Bewilligung gegeben (Art. 13); den Pflichtwidrigen droht zudem die in Artikel 26 Abs. 2 vorgesehene Sanktion.

Artikel 11 führt für die Inhaberinnen und Inhaber der Bewilligung eine Pflicht zur Führung eines Registers mit Angabe jener Personen, die im Salon Prostitution betreiben oder die die Dienste der «Escort-»Agentur in Anspruch nehmen, ein. Das Register muss gegebenenfalls die Einzelheiten der diesen Personen erbrachten Leistungen (z.B. das Zurverfügungstellen des Lokals mit Angabe der Öffnungszeiten, die Übernahme des Wäscheservices usw.) und den Preis des von diesen Personen für die erhaltenen Leistungen bezahlten Entgelts nennen.

Die Kantonspolizei hat jederzeit Zugang zu diesen Registern (Abs. 2). Diese unterstehen selbstverständlich der eidgenössischen Datenschutzgesetzgebung. Diesem Umstand wird in den Vollzugsbestimmungen Rechnung zu tragen sein (Abs. 3).

Artikel 12 verpflichtet die Bewilligungsinhaberin oder den Bewilligungsinhaber, dafür zu sorgen, dass keine Widerhandlung gegen das Strafrecht, das Ausländerrecht, kantonale Vorschriften im Bereich der Sicherheit, Sauberkeit und Hygiene sowie gegen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung begangen wird. Ebenfalls präzisiert wird, dass sie oder er sich versichern muss, dass keine minderjährige Person durch ihre oder seine Vermittlung oder in den zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten die Prostitution ausübt. Diese Bestimmung schützt insbesondere Personen im Alter zwischen 16 und 18 Jahren. Diese Personen haben die zivilrechtliche Volljährigkeit noch nicht erreicht und verfügen nicht immer über eine umfassende Entscheidungsfähigkeit. Vom Strafrecht werden sie jedoch in sexueller Hinsicht als volljährig betrachtet, sodass sie nicht auf den besonderen Schutz zählen können, den dieses Recht den Kindern und Jugendlichen unter 16 Jahren zuteil werden lässt (vgl. Art. 187 ff. StGB) (vgl. ebenfalls Art. 13 Abs. 2).

Artikel 13

Artikel 13 nennt die Bedingungen für den Entzug der Bewilligung.

Gemäss Absatz 1 Bst. a muss die Bewilligung entzogen werden, wenn die Inhaberin oder der Inhaber die in der Gesetzgebung über die Ausübung der Prostitution vorgesehenen Pflichten nicht erfüllt (vgl. Art. 11 und 12 des Gesetzesentwurfs). Ein Entzug der Bewilligung muss beispielsweise angeordnet werden, wenn Zwang ausgeübt wird, Wucher vorliegt, minderjährige Personen im Salon arbeiten, die Anforderungen hinsichtlich Sicherheit und Hygiene nicht erfüllt sind usw.

Absatz 1 Bst. b schreibt seinerseits vor, dass die Bewilligung ebenfalls entzogen werden muss, wenn eine der Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht mehr erfüllt ist (vgl. Art. 7 und 8).

Nach Absatz 2 kann die Behörde in leichten Fällen anstelle des Entzugs eine Verwarnung aussprechen. Eine Festlegung der leichten Fälle ist nicht vorgesehen. Diese ist dem Ermessen der zuständigen Behörde überlassen.

Hinsichtlich Minderjähriger wird jedoch ein Vorbehalt gesetzt. Geht eine minderjährige Person in einem Prostitutions-Salon oder durch Vermittlung einer Agentur der Prostitution nach, so muss die Bewilligung in jedem Fall

entzogen werden (vgl. ebenfalls weiter oben, Kommentar zu Artikel 12).

Artikel 14

Es ist wichtig, dass der Staat für die Prävention und für die Betreuung der im Prostitutionsbereich arbeitenden Personen sorgt.

Gegenwärtig finden Hilfs- und Unterstützungsprojekte für professionelle Sexanbietende Berücksichtigung im Rahmen des kantonalen Plans für Gesundheitsförderung und Prävention. Diese Situation ist nicht zufriedenstellend, da es nicht genügt, die Risiken und Schwierigkeiten, denen professionelle Sexanbietende begegnen, einzig unter dem Blickwinkel des Gesundheitsdienstes zu betrachten. Die Problematik sollte im Gegenteil vorzugsweise global angepackt werden, indem ebenfalls Hilfe und Beratung im rechtlichen und sozialen Bereich stattfinden. Beispielsweise sind hinsichtlich der Möglichkeiten einer beruflichen Neuorientierung der betroffenen Personen Überlegungen anzustellen. Artikel 14 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs sieht denn auch die Annahme eines spezifischen Massnahmenprogramms in diesem Bereich vor, das allen Prostitution betreibenden Personen zugute kommt.

Die Ausarbeitung des Programms wird der beratenden Kommission im Bereich der Prostitution übertragen (Art. 20 Abs. 2 Bst. a), während die Annahme des Programms in die Zuständigkeit des Staatsrats fällt (Art. 19 Abs. 3).

Absatz 2 bildet gemäss dem Gesetz über die Subventionen (vgl. Art. 13) die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Institutionen und Hilfsprojekte für Personen, die im Prostitutionsbereich tätig sind. Diese Bestimmung wird mit den Artikeln 15 und 16 ergänzt.

Artikel 15

Artikel 15 sieht vor, dass der Staat Institutionen finanziell unterstützen kann, deren Auftrag den weiter oben erwähnten Zielsetzungen entspricht (vgl. Kommentar zu Artikel 14). Diese Bestimmung bildet eine allgemeine gesetzliche Grundlage, die es erlaubt, die Institutionen in ihren laufenden Tätigkeiten, und nicht nur durch die Finanzierung bestimmter Projekte, zu unterstützen (vgl. Abs. 2). Sie gewährleistet diesen somit grössere Stabilität und ermöglicht es ihnen, längerfristig tätig zu sein.

Absatz 1 schreibt vor, dass die Subventionierung nur auf der Grundlage eines Leistungsauftrags oder einer Vereinbarung erfolgen kann, welche Auskunft gibt über den dem Empfänger anvertrauten Auftrag, die von diesem zu erbringenden Leistungen, seine Finanzierungsquellen und das Evaluationsverfahren. Absatz 3 zufolge kann pro Institution nur ein einziger Leistungsvertrag oder eine einzige Vereinbarung mit dem Staat abgeschlossen werden. Die auf der Grundlage dieser Bestimmung subventionierten Organisationen werden nicht gleichzeitig eine andere Gesetzesgrundlage beispielsweise im Gesundheitsbereich geltend machen können, um die Zusprechung eines weiteren staatlichen Beitrages für Tätigkeiten, die im Leistungsauftrag oder in der Vereinbarung aufgeführt sind, zu erlangen. Die Erteilung der Subventionen wird in die Zuständigkeit der vom Staatsrat als hauptverantwortlich für diesen Bereich bezeichnete Direktion fallen (vgl. weiter unten, Kommentar zu Art. 21). Diese Bestimmung soll dem Staat erlauben, den Gesamtüberblick über die erteilten Subventionen zu

behalten und so die Kontrolle über seine Ausgaben zu gewährleisten.

Artikel 16

Artikel 16 ergänzt den Artikel 15, indem er die gesetzliche Grundlage nennt, die es dem Staat erlaubt, bestimmte Projekte im Bereich der Prostitution finanziell zu unterstützen. Es ist wichtig, dem Staat die Möglichkeit offen zu lassen, an der Finanzierung von Projekten beizutragen, die nicht zum Aufgabenbereich der Institution oder der Institutionen gehören, die gemäss Artikel 15 subventioniert werden könnten. Zu denken wäre zum Beispiel an einen punktuellen Beitrag an eine Organisation im Rahmen eines Projekts für die Förderung der beruflichen Neuorientierung der professionellen Sexanbietenden.

Um jegliches Risiko einer doppelten Subventionierung zu vermeiden, sieht der Gesetzesentwurf vor, dass die Subventionierung von Projekten in Zusammenhang mit der Gesundheitsförderung und Prävention sowie der gesundheitlichen Betreuung durch die Gesundheitsgesetzgebung geregelt wird und folglich im Aufgabenbereich der Direktion für Gesundheit und Soziales verbleibt. Hingegen ist die Subventionierung anderer Projekte ihrerseits den Bestimmungen des Gesetzes über die Ausübung der Prostitution unterstellt und wird in die Zuständigkeit der vom Staatsrat als hauptverantwortlich für diesen Bereich bezeichnete Direktion fallen (vgl. weiter unten, Kommentar ad Art. 21).

Artikel 17

Artikel 17 bedarf keiner besonderen Bemerkung.

Artikel 18

Es ist unter dem Aspekt der Prävention wichtig, die Information der Prostitution betreibenden Personen über ihre Rechte und Pflichten zu verbessern. Die Information, um die es hier geht, muss in weitläufigem Sinne interpretiert werden; gemeint sind namentlich die Informationen über die sozialen Angebote insbesondere im Gesundheitsbereich, die nützlichen rechtlichen Informationen (insbesondere über die Anmeldung, über die Einschränkungen der Ausübung der Strassenprostitution, über die Ausländergesetzgebung usw.) und die Informationen über die Mittel, um sich gegen allfällige Missbräuche zu verteidigen.

Inhalt und Form dieser Information werden in der Vollzugsregelung näher zu bestimmen sein. Es wird diesbezüglich angebracht sein, ein besonderes Augenmerk auf die Frage der Übersetzung zu richten und die Möglichkeit nicht zu vernachlässigen, einen Teil der Informationsarbeit staatlichen Stellen, die bereits heute in Kontakt mit den professionellen Sexanbietenden stehen, anzuvertrauen. Die Informationen könnten beispielsweise durch die Kantonspolizei, anlässlich der in Artikel 3 des Entwurfs vorgesehenen Anmeldung, und/oder durch das Amt für Bevölkerung und Migration verbreitet werden.

Artikel 19

Artikel 19 zählt die Befugnisse des Staatsrats auf. Diese Behörde erlässt die Vollzugsregelung zum Gesetz (Abs. 1). Sie wird insbesondere die für den Bereich der Prostitution hauptverantwortliche Direktion bezeichnen (vgl. weiter unten, Kommentar zu Art. 21), das in Arti-

kel 6 vorgesehene Bewilligungsverfahren regeln, die Anforderungen im Bereich der Hygiene und der Sauberkeit der Räumlichkeiten, in denen Prostitution stattfindet, festlegen, und Inhalt und Form der den betroffenen Personen gemäss Artikel 18 zu vermittelnden Informationen regeln müssen.

Des Weiteren muss der Staatsrat die Tätigkeiten im Bereich der Bekämpfung von Zwangsprostitution und von Menschenhandel koordinieren (Abs. 2). Diese Bestimmung bezieht sich auf die Verordnung vom 18. Dezember 2007 über die Bekämpfung des Menschenhandels (SGF 114.22.14).

Zudem obliegt ihm die Verabschiedung eines Massnahmenprogramms zur Prävention und zur gesundheitlichen und sozialen Betreuung im Bereich der Prostitution (Abs. 3). Dieses Programm wird ihm von der beratenden Kommission im Bereich der Prostitution vorgeschlagen werden (Art. 20 Abs. 2 Bst. a).

Artikel 20

Artikel 20 setzt eine beratende Kommission im Bereich der Prostitution ein und weist diese administrativ der vom Staatsrat als hauptverantwortlich bezeichneten Direktion zu (vgl. weiter unten, Kommentar zu Art. 21).

Die Aufgaben der Kommission sind in Absatz 2 festgelegt.

Absatz 3 schreibt vor, dass die Kommission unter dem Vorsitz der Vorsteherin oder des Vorstehers der vom Staatsrat bezeichneten Direktion steht und sich aus höchstens neun Mitgliedern, welche die Behörden und die betroffenen Kreise vertreten, zusammensetzt. Vertreten sein sollten namentlich die Gerichtsbehörden, das Kantonale Sozialamt, das Amt für Bevölkerung und Migration, die Kantonspolizei und die Vereinigungen zur Unterstützung der professionellen Sexanbietenden.

Artikel 21

Der Entwurf bezeichnet die für den Bereich der Prostitution hauptverantwortliche Direktion nicht und verweist diesbezüglich auf die Vollzugsregelung. Diese flexible Formulierung wird es dem Staatsrat erlauben, die zuständige Direktion zu bestimmen, indem er verschiedenen Kriterien, namentlich der Richtungsweisung, die sich aus den Verhandlungen des Grossen Rates ergeben wird, Rechnung trägt.

An sich kämen zwei Direktionen in Frage: die Sicherheits- und Justizdirektion und die Direktion für Gesundheit und Soziales.

Die Sicherheits- und Justizdirektion ist unter zwei Hauptaspekten involviert: Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Vollzug der Ausländergesetzgebung. Des Weiteren verfügt diese Direktion über die nötigen Verwaltungseinheiten für die Umsetzung der Bestimmung über die Anmeldung der professionellen Sexanbietenden sowie der Regelung der Bewilligungspflicht für Prostitutions-Salons und «Escort-»Agenturen, nämlich über die Kantonspolizei (vgl. weiter oben, Kommentar zu Art. 3) und das Amt für Gewerbepolizei (vgl. weiter oben, Kommentar zu Art. 6).

Die Direktion für Gesundheit und Soziales ist ihrerseits betroffen durch die «präventiven» Aspekte (vgl. Kapitel 4 des Gesetzesentwurfs). Die Ausarbeitung eines Massnahmenprogramms für Prävention und gesundheitliche

und soziale Betreuung sowie die Unterstützung der Organisationen, die bei den professionellen Sexanbietenden vor Ort tätig sind, gehören in der Tat eher in den Zuständigkeitsbereich dieser Direktion.

Artikel 22

Artikel 22 zählt die Befugnisse der Kantonspolizei auf.

Absatz 1 bezieht sich auf die neuen Aufgaben der Kantonspolizei, die sich aus Artikel 3 des Gesetzesentwurfs (Registrierung/Anmeldung) ergeben.

Absatz 2 ist aus der gegenwärtigen Gesetzgebung übernommen (vgl. Art. 34 des Gesetzes über die Ausübung des Handels) und bedarf keiner besonderen Bemerkung. Die Umstände, die Ende der Neunzigerjahre bei der Annahme des genannten Artikels 34 gegeben waren, sind immer noch aktuell. Es ist somit angebracht, die Bestimmung beizubehalten, die der Kantonspolizei jederzeit den Zugang zu den Räumlichkeiten, wo Prostitution ausgeübt wird, erlaubt.

Nach dem Modell der für die öffentlichen Gaststätten massgebenden Gesetzgebung erteilt Absatz 3 dem Oberamtmann und dem für die Aushändigung der Bewilligungen nach Artikel 6 des Gesetzesentwurfs zuständigen Amt die Befugnis, die Kantonspolizei mit der Durchführung von Kontrollen im Bereich der Prostitution zu beauftragen.

Nach Absatz 4 muss die Kantonspolizei, wenn sie anlässlich von Kontrollen feststellt, dass die Vorschriften im Bereich der Sicherheit, Sauberkeit und Hygiene nicht eingehalten werden, die zuständigen Behörden, namentlich den Oberamtmann und die Gemeindebehörden darüber informieren, damit diese genauere Kontrollen vornehmen können (vgl. insbesondere Art. 170 RPBG, vom 2. Dezember 2008, und Art. 9 des Beschlusses über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und weitere gesundheitspolizeiliche Massnahmen, SGF 821.41.11).

Artikel 23

Artikel 23 zählt die Befugnisse des Oberamtmannes auf.

Der Oberamtmann verhängt bei Verstoss gegen das Gesetz über die Ausübung der Prostitution die vorgeschriebenen Sanktionen, unter Vorbehalt der Fälle von Verletzung einer gemeinderechtlichen Bestimmung zur Einschränkung der Strassenprostitution (Bst. a; vgl. ebenfalls weiter unten, Kommentar zu Art. 27).

Wenn die Wahrung des öffentlichen Interesses es erfordert, kann er der Bewilligungsinhaberin oder dem Bewilligungsinhaber Auflagen setzen (Bst. b).

Er kann die vorläufige Schliessung von Betrieben anordnen, in denen die Arbeitsbedingungen den professionellen Sexanbietenden und ihren Kunden nicht genügende Sicherheit, Sauberkeit und Hygiene gewährleisten (Bst. c).

Er ist auch befugt, den Betrieb vorläufig zu schliessen, um allfälligen, durch übermässigen Lärm verursachten Unruhen ein Ende zu setzen (Bst. d).

Artikel 24

Der Gesetzesentwurf sieht für die Gemeinden keine neue Aufgabe vor. Er räumt ihnen lediglich die Möglichkeit

ein, ein Reglement über die Ausübung der Strassenprostitution auf ihrem Gebiet zu erlassen.

Die Gemeinden können sich jedoch veranlasst sehen, in Ausübung ihrer gegenwärtigen Befugnisse im Bereich der Prostitution einzuschreiten. In der Tat haben sie nach dem Gesetz über die Gemeinden für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung auf dem Gemeindegebiet zu sorgen (Art. 60 Abs. 3 Bst. e). Der Beschluss über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und weitere gesundheitspolizeiliche Massnahmen beauftragt sie seinerseits mit der Durchführung von Kontrollen im Bereich der allgemeinen Hygiene (Art. 9). Des Weiteren überträgt auch das Raumplanungs- und Baugesetz ihnen Aufgaben auf dem Gebiet der Baupolizei (Art. 65 ff. des Gesetzes vom 2. Dezember 2008).

Artikel 24 trägt diesem Umstand Rechnung und schreibt vor, dass, wenn die Ausübung von gemeinderechtlichen Befugnissen Auswirkungen auf das Prostitutionsmilieu hat, die Gemeinde für eine Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden sorgen muss.

Artikel 25

Diese Bestimmung bedarf keiner besonderen Bemerkung.

Artikel 26

Artikel 26 übernimmt die in Artikel 199 StGB bei Verletzung der Vorschriften zur Einschränkung der Ausübung der Strassenprostitution vorgesehene Sanktion (Busse).

Absatz 2 legt die bei Verletzung der in Artikel 6 ff. des Gesetzesentwurfs aufgezählten Bestimmungen über die Bewilligung angedrohte Strafe fest. Der maximale Betrag der Busse (50 000 Franken) wurde aufgrund seines abschreckenden Charakters in dieser Höhe festgelegt.

Artikel 27

Der Entwurf erteilt dem Oberamtmann die Befugnis, bei Widerhandlungen Sanktionen auszusprechen (vgl. auch Art. 22 Bst. a). Der Oberamtmann übt in der Tat bereits solche Befugnisse in anderen verwandten Bereichen (öffentliche Gaststätten, Baupolizei und Wahrung der öffentlichen Ordnung) aus, weshalb es nicht ratsam wäre, diese Befugnis einer anderen Behörde zu übertragen.

Um Kompetenzkonflikte zu vermeiden, präzisiert der Entwurf jedoch, dass die Befugnis zur Verhängung einer Busse bei Verletzung der gemeinderechtlichen Einschränkungen der Ausübung der Strassenprostitution gemäss Artikel 60 Bst. i und 86 des Gesetzes über die Gemeinden dem Gemeinderat zukommt.

Artikel 28

Artikel 28 räumt den betroffenen Personen eine Frist von drei Monaten ab Inkrafttreten des Gesetzes ein, um sich anzupassen.

Artikel 29

Das Gesetz muss dem Umstand angepasst werden, dass die Ausübung der Prostitution nunmehr in einem Spezialgesetz geregelt ist.

Artikel 30

Artikel 30 beinhaltet eine Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz. Es werden Bestimmungen über ein neues Patent, das Patent U, eingeführt, welches die Inhaberin oder den Inhaber berechtigt, in den für die Ausübung der Prostitution bestimmten Räumlichkeiten Getränke zum Konsum an Ort und Stelle abzugeben.

Mit der Einführung eines neuen Patentes wird beabsichtigt, die Probleme zu lösen, welche unter Verletzung des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz in einigen Prostitutions-Salons oder Saunaklubs eingerichteten «Eck-Bars» bereiten. Gegenwärtig haben die Behörden die Möglichkeit, bei der Feststellung von Widerhandlungen Sanktionen gegen die Täter gemäss dem Gesetz über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz zu verhängen; die Praxis zeigt jedoch, dass diese Sanktionen die Fortführung der illegalen Tätigkeiten nicht zu verhindern vermögen. Um diesen Zustand zu beheben und die Gleichbehandlung mit anderen Betrieben herzustellen, die Getränke zum Konsum an Ort und Stelle anbieten, sieht der Gesetzesentwurf vor, dass für die Abgabe von Getränken in Prostitutionsräumlichkeiten ein spezifisches Patent erlangt werden muss.

Artikel 31

Diese Bestimmung bedarf keiner besonderen Bemerkung.

6. AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN

Der Gesetzesentwurf berührt die Verteilung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden nicht und überträgt insbesondere auch keine neue Aufgabe auf die Gemein-

den. Er setzt jedoch den Rahmen, den die Gemeinden, die eine Regelung der Ausübung der Strassenprostitution auf ihrem Gebiet erlassen möchten, zu beachten haben.

7. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT UND ÜBEREINSTIMMUNG MIT BUNDESRECHT UND EUROPÄISCHEM RECHT

Der Gesetzesentwurf ruft unter dem Gesichtspunkt der Verfassungsmässigkeit keine besonderen Probleme hervor; er trägt zur Umsetzung der Artikel 63 und 76 der kantonalen Verfassung bei. Auch hinsichtlich des europäischen Rechts ergeben sich keine Probleme.

8. FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

Die Umsetzung der im Entwurf vorgesehenen Anmelde- und Bewilligungsregelung kann durch das Personal der betroffenen Ämter im gegenwärtigen Bestand gewährleistet werden (im Prinzip: Kantonspolizei und Amt für Gewerbe- und Polizeidirektion).

Was die Subventionierung der Institutionen und Projekte zur Hilfeleistung an professionelle Sexanbieter anbelangt, wäre es, damit das gesetzliche Ziel des Schutzes der betroffenen, besonders verletzlichen Personen erreicht werden kann, angebracht, die Leistungen des Staates zumindest auf dem heutigen Stand beibehalten: 2008 hat der Staat in diesem Bereich Beiträge in Höhe von 50 000 Franken – 25 000 Franken davon aus dem Fonds für die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit – zugesprochen.

Loi

du

sur l'exercice de la prostitution

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 63 et 76 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu le message du Conseil d'Etat du 29 septembre 2009;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète;

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Art. 1 Buts et champ d'application de la loi

¹ La présente loi a pour but:

- a) de renforcer les moyens de lutte contre la prostitution forcée et contre toute autre forme d'exploitation dans le milieu de la prostitution;
- b) d'assurer la mise en œuvre des mesures de prévention et d'encadrement sanitaire et social dans ce milieu;
- c) de préciser les restrictions auxquelles est subordonné l'exercice de la prostitution de rue, en vue du maintien de l'ordre public.

² Elle s'applique à toute forme de prostitution.

Art. 2 Définition

Par prostitution, on entend l'activité d'une personne qui se livre à des actes sexuels ou d'ordre sexuel avec un nombre déterminé ou indéterminé de personnes, moyennant rémunération.

Gesetz

vom

über die Ausübung der Prostitution

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 63 und 76 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 29. September 2009;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

1. KAPITEL

Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Ziele und Geltungsbereich des Gesetzes

¹ Dieses Gesetz hat zum Zweck:

- a) die Mittel zur Bekämpfung der Zwangsprostitution und jeder anderen Form von Ausbeutung im Prostitutionsmilieu zu verstärken;
- b) sicherzustellen, dass die Massnahmen der Prävention und der gesundheitlichen und sozialen Betreuung in diesem Milieu umgesetzt werden;
- c) die Einschränkungen, denen die Ausübung der Strassenprostitution unterstellt ist, näher auszuführen, damit die öffentliche Ordnung aufrechterhalten werden kann.

² Es findet Anwendung auf jede Form von Prostitution.

Art. 2 Begriff

Unter Prostitution ist die Tätigkeit einer Person zu verstehen, die sich sexuellen Handlungen oder Handlungen sexueller Art mit einer bestimmten oder unbestimmten Anzahl von Personen gegen Entgelt hingibt.

Art. 3 Enregistrement

¹ La Police cantonale procède à l'enregistrement de toutes les personnes qui exercent la prostitution dans le canton. Les personnes concernées peuvent en tout temps déclarer leur activité, ou la cessation de celle-ci, auprès de cette autorité.

² Le traitement des données personnelles est régi par la loi sur la protection des données et par les dispositions régissant la protection des données à la Police cantonale, sous réserve des dispositions suivantes;

- a) les données sont conservées dans un fichier séparé des autres fichiers de police;
- b) le fichier est uniquement accessible aux agents et agentes de la brigade de la police de sûreté affectée aux affaires de mœurs, et les données qu'il contient ne peuvent être exploitées que dans un but de prévention et de répression des infractions aux dispositions du code pénal et à celles de la présente loi.

³ La procédure d'enregistrement ainsi que les procédures d'annonce et de radiation sont gratuites. Pour le surplus, le Conseil d'Etat règle les modalités de la procédure.

Art. 4 Réserve

Demeurent réservées les dispositions de droit fédéral et de droit cantonal, notamment le code pénal, les dispositions en matière d'aide aux victimes d'infractions, de droit des étrangers et de santé.

CHAPITRE 2

Prostitution de rue

Art. 5

¹ Par prostitution de rue, on entend le fait de se tenir sur le domaine public, dans des lieux accessibles au public ou dans des lieux exposés à la vue du public, avec l'intention reconnaissable de pratiquer la prostitution.

² L'exercice de la prostitution de rue est interdit dans les endroits et aux moments où il est de nature à troubler l'ordre et la tranquillité publics, à entraver la circulation, à engendrer des nuisances ou à blesser la décence.

³ Constituent notamment de tels endroits;

- a) les abords immédiats des écoles, des lieux de cultes, des cimetières et des hôpitaux;

Art. 3 Registrierung

¹ Die Kantonspolizei registriert alle Personen, die im Kanton die Prostitution ausüben. Die betroffenen Personen können ihre Tätigkeit oder die Aufgabe ihrer Tätigkeit jederzeit bei dieser Behörde melden.

² Die Bearbeitung der Personendaten richtet sich nach dem Gesetz über den Datenschutz und den Bestimmungen über den Schutz der Daten bei der Kantonspolizei. Folgende Bestimmungen bleiben vorbehalten:

- a) Die Daten werden in einer Datensammlung aufbewahrt, die von den übrigen polizeilichen Datensammlungen getrennt ist.
- b) Auf die Datensammlung haben einzig die Beamtinnen und Beamten der für die Sittlichkeitsdelikte zuständigen Brigade der Kriminalpolizei Zugriff, und die darin enthaltenen Daten dürfen nur zum Zweck der Vorbeugung und der Ahndung von Widerhandlungen gegen Bestimmungen des Strafgesetzbuches und dieses Gesetzes verwendet werden.

³ Das Eintragungsverfahren sowie das Melde- und das Lösungsverfahren sind unentgeltlich. Der Staatsrat regelt die Verfahren im Einzelnen.

Art. 4 Vorbehalt

Die Bestimmungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts, namentlich das Strafgesetzbuch, die Bestimmungen im Bereich der Opferhilfe, des Ausländer- und des Gesundheitsrechts, bleiben vorbehalten.

2. KAPITEL

Strassenprostitution

Art. 5

¹ Als Strassenprostitution gilt die Form der Prostitution, bei der sich eine oder mehrere Personen auf öffentlichem Grund oder in Räumlichkeiten, die der Öffentlichkeit zugänglich sind oder von dieser eingesehen werden können, mit der erkennbaren Absicht der Ausübung der Prostitution aufhalten.

² Die Ausübung der Strassenprostitution ist verboten an Orten und zu Zeiten, wo sie die öffentliche Ruhe und Ordnung stören, den Verkehr behindern, Lärm verursachen oder den Anstand verletzen kann.

³ Als solche Orte gelten namentlich:

- a) die unmittelbare Umgebung von Schulen, religiösen Stätten, Friedhöfen und Spitalern;

- b) les parcs, les places de jeux, les arrêts de transports publics, les toilettes publiques et leurs abords immédiats;
- c) les lieux accessibles au public réservés au stationnement des véhicules et leurs abords immédiats.

⁴ Les communes peuvent édicter des dispositions complémentaires dans un règlement de portée générale.

CHAPITRE 3

Autorisations

Art. 6 Principe

¹ Une autorisation est nécessaire pour exercer les activités suivantes;

- a) mise à la disposition de tiers de locaux affectés à l'exercice de la prostitution;
- b) mise en contact de personnes exerçant la prostitution et de clients potentiels.

² Dans l'hypothèse visée à la lettre a, l'autorisation n'est pas nécessaire lorsque le bailleur ou la bailleuse ne loue pas plus d'un local affecté à l'exercice de la prostitution et que cette activité est exercée exclusivement par le ou la titulaire du bail. Le Conseil d'Etat peut prévoir d'autres exceptions.

³ L'autorisation est délivrée pour une activité, un lieu et des locaux déterminés. Elle peut être assortie de charges et de conditions.

⁴ Le Conseil d'Etat définit la procédure à suivre pour l'octroi de l'autorisation et fixe le tarif des émoluments applicables à cette procédure.

⁵ Les dispositions de la législation sur les établissements publics demeurent réservées.

Art. 7 Titulaire

¹ L'autorisation est accordée à la personne qui exerce, à titre individuel ou dans une fonction dirigeante, l'une des activités mentionnées à l'article 6. Elle est personnelle et intransmissible.

² Si une personne morale entend exercer une activité soumise à autorisation par la présente loi, elle doit avoir son siège en Suisse. L'autorisation est accordée à une personne physique désignée en qualité de personne responsable par la personne morale.

- b) die Parkanlagen, die Spielplätze, die Haltestellen von öffentlichen Verkehrsmitteln, die öffentlichen Toiletten und deren unmittelbare Umgebung;
- c) die öffentlich zugänglichen, dem Parkieren von Fahrzeugen vorbehaltenen Orte und deren unmittelbare Umgebung.

⁴ Die Gemeinden können in einem allgemeinverbindlichen Reglement ergänzende Bestimmungen erlassen.

3. KAPITEL

Bewilligungen

Art. 6 Grundsatz

¹ Für die Ausübung folgender Tätigkeiten braucht eine Bewilligung, wer:

- a) Räumlichkeiten, die für die Ausübung der Prostitution bestimmt sind, zur Verfügung stellt;
- b) zwischen Prostituierten (männlichen und weiblichen) und potentiellen Kunden Kontakte vermittelt.

² Im Fall nach Buchstabe a ist keine Bewilligung erforderlich, wenn die Vermieterin oder der Vermieter nicht mehr als einen einzigen für die Ausübung der Prostitution bestimmten Raum vermietet und diese Tätigkeit ausschliesslich durch die Inhaberin oder den Inhaber des Mietvertrages ausgeübt wird. Der Staatsrat kann weitere Ausnahmen vorsehen.

³ Die Bewilligung wird für eine bestimmte Tätigkeit, einen bestimmten Ort und bestimmte Räumlichkeiten ausgestellt. Sie kann mit Auflagen und Bedingungen versehen werden.

⁴ Der Staatsrat bestimmt das Verfahren für die Erteilung der Bewilligung und setzt den entsprechenden Gebührentarif fest.

⁵ Die Bestimmungen der Gesetzgebung über die öffentlichen Gaststätten bleiben vorbehalten.

Art. 7 Bewilligungsinhaberin oder Bewilligungsinhaber

¹ Die Bewilligung wird einer Person erteilt, die individuell oder in leitender Stellung eine der Tätigkeiten nach Artikel 6 ausübt. Sie ist persönlich und nicht übertragbar.

² Beabsichtigt eine juristische Person, eine nach diesem Gesetz bewilligungspflichtige Tätigkeit auszuüben, so muss sie ihren Sitz in der Schweiz haben. Die Bewilligung wird einer natürlichen Person erteilt, die von der juristischen Person als verantwortlich bezeichnet wurde.

Art. 8 Conditions personnelles

¹ L'autorisation est accordée à la personne qui;

- a) est de nationalité suisse ou titulaire de l'autorisation nécessaire pour exercer une activité lucrative indépendante en Suisse;
- b) a l'exercice des droits civils;
- c) ne fait pas l'objet d'un acte de défaut de biens;
- d) offre, par ses antécédents et son comportement, toute garantie que l'établissement soit exploité conformément aux dispositions de la présente loi et de sa réglementation d'exécution.

² La condition prévue à l'alinéa 1 let. d doit également être remplie par le conjoint ou le partenaire enregistré de l'exploitant et les autres personnes faisant ménage commun avec lui, dans la mesure où ils sont appelés à exercer des responsabilités dans l'exercice de l'activité autorisée.

Art. 9 Locaux

¹ Les locaux concernés doivent répondre aux exigences de sécurité, de salubrité et d'hygiène prévues par la législation spéciale en matière de police des constructions et de police du feu. Les dispositions en matière de protection de l'environnement demeurent réservées.

² Le Conseil d'Etat adopte les dispositions complémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'hygiène spécifiquement liées au domaine de la prostitution.

³ Si le ou la titulaire de l'autorisation n'est pas propriétaire de l'immeuble dans lequel sont situés les locaux concernés, il ou elle doit avoir le consentement préalable du ou de la propriétaire.

Art. 10 Durée

¹ L'autorisation est délivrée pour une période de deux ans.

² La durée de validité de l'autorisation peut être réduite si des raisons particulières l'exigent.

³ L'autorisation est renouvelée d'office, aux conditions fixées par la réglementation d'exécution.

Art. 8 Personnelles Anforderungen

¹ Die Bewilligung wird einer Person erteilt:

- a) die das Schweizer Bürgerrecht oder die für die Ausübung einer selbstständigerwerbenden Tätigkeit in der Schweiz notwendige Bewilligung besitzt;
- b) die handlungsfähig ist;
- c) gegen die keine Verlustscheine ausgestellt wurden;
- d) die durch ihr Vorleben und ihr Verhalten die nötige Sicherheit dafür bietet, dass der Betrieb in Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes und seiner Vollzugsregelung geführt wird.

² Die Voraussetzung nach Absatz 1 Bst. d muss ebenfalls vom Ehegatten oder von der eingetragenen Partnerin oder vom eingetragenen Partner der Betriebsführerin oder des Betriebsführers und den übrigen Personen, die mit ihr oder ihm in gemeinsamem Haushalt leben, erfüllt werden, soweit diese bei der Ausübung der bewilligten Tätigkeit eine verantwortliche Stellung einnehmen.

Art. 9 Räumlichkeiten

¹ Die betreffenden Räumlichkeiten müssen den in der Spezialgesetzgebung auf dem Gebiet der Bau- und der Feuerpolizei vorgesehenen Anforderungen an die Sicherheit, Sauberkeit und Hygiene genügen. Die Bestimmungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes bleiben vorbehalten.

² Der Staatsrat erlässt die ergänzenden, für die Prostitution spezifischen Bestimmungen über die Sicherheit, Sauberkeit und Hygiene.

³ Ist die Inhaberin oder der Inhaber der Bewilligung nicht selber Eigentümerin oder Eigentümer der Liegenschaft, in der sich die betreffenden Räumlichkeiten befinden, so muss sie oder er vorgängig die Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers einholen.

Art. 10 Dauer

¹ Die Bewilligung wird für zwei Jahre erteilt.

² Die Gültigkeitsdauer der Bewilligung kann gekürzt werden, wenn besondere Umstände es erfordern.

³ Die Bewilligung wird von Amtes wegen zu den in der Vollzugsregelung festgelegten Bedingungen erneuert.

Art. 11 Obligations du ou de la titulaire de l'autorisation

a) Registre

¹ Le ou la titulaire de l'autorisation tient à jour un registre contenant les rubriques suivantes;

- a) identité de toutes les personnes exerçant la prostitution dans les locaux fournis par lui ou elle ou par son intermédiaire;
- b) indication des diverses prestations fournies à chacune de ces personnes;
- c) montants versés en contrepartie desdites prestations.

² La Police cantonale peut contrôler le registre en tout temps.

³ Le Conseil d'Etat précise les règles applicables à la tenue du registre.

Art. 12 b) Autres obligations

¹ Le ou la titulaire de l'autorisation doit par ailleurs;

- a) veiller à ce que les conditions d'exercice de la prostitution pratiquée dans les locaux fournis par lui ou elle ou par son intermédiaire soient conformes aux règles du code pénal suisse, en particulier que toutes les personnes qui exercent la prostitution le fassent en toute liberté et sans subir aucune forme de contrainte;
- b) s'assurer qu'aucune personne mineure n'exerce la prostitution dans les locaux fournis par lui ou elle ou par son intermédiaire;
- c) s'assurer que les locaux répondent aux exigences de sécurité, de salubrité et d'hygiène prévues par la législation spéciale en matière de police des constructions et de police du feu ainsi que par la réglementation d'exécution de la présente loi;
- d) s'assurer que les personnes qui exercent la prostitution dans les locaux fournis par lui ou elle ou par son intermédiaire ne contreviennent pas à la législation sur les étrangers;
- e) prévenir toute atteinte à l'ordre et à la tranquillité publics.

² Il ou elle informe, sans délai, la Police cantonale des infractions constatées.

Art. 13 Retrait

¹ L'autorisation est retirée lorsque;

- a) son ou sa titulaire ne respecte pas les obligations imposées par la présente loi ou sa réglementation d'exécution;
- b) une des conditions de son octroi n'est plus remplie.

Art. 11 Pflichten der Bewilligungsinhaberin oder des Bewilligungsinhabers

a) Register

¹ Die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber führt ein Register mit folgenden Angaben:

- a) Identität aller Personen, die in den Räumlichkeiten als Prostituierte arbeiten, die sie oder er selber zur Verfügung stellt oder vermittelt;
- b) die verschiedenen Leistungen, die jeder dieser Personen erbracht werden;
- c) die als Gegenwert für diese Leistungen bezahlten Beträge.

² Die Kantonspolizei darf die Register jederzeit kontrollieren.

³ Der Staatsrat regelt die Führung der Register im Einzelnen.

Art. 12 b) Übrige Pflichten

¹ Die Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber müssen zudem:

- a) dafür sorgen, dass die Bedingungen für die Ausübung der Prostitution in den Räumlichkeiten, die sie oder er selber zur Verfügung stellt oder vermittelt, den Vorschriften des Schweizerischen Strafgesetzbuches entsprechen, insbesondere, dass alle Prostituierten ihre Tätigkeit freiwillig und ohne Duldung irgendeiner Form von Zwang ausüben;
- b) sich versichern, dass keine minderjährige Person Prostitution betreibt in Räumlichkeiten, die sie oder er selber zur Verfügung stellt oder vermittelt;
- c) sich versichern, dass die Räumlichkeiten den Anforderungen an Sicherheit, Sauberkeit und Hygiene gemäss der Spezialgesetzgebung über die Bau- und die Feuerpolizei und gemäss der Vollzugsregelung zu diesem Gesetz genügen;
- d) sich versichern, dass in Räumlichkeiten, die sie oder er selber zur Verfügung stellt oder vermittelt, keine Prostituierten arbeiten, die gegen die Gesetzgebung über die Ausländer verstossen;
- e) jeder Beeinträchtigung der öffentlichen Ruhe und Ordnung vorbeugen.

² Sie informieren unverzüglich die Kantonspolizei über festgestellte Widerhandlungen.

Art. 13 Entzug

¹ Die Bewilligung wird entzogen, wenn:

- a) die Inhaberin oder der Inhaber die von diesem Gesetz oder dessen Vollzugsregelung auferlegten Pflichten nicht erfüllt;
- b) eine der Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht mehr erfüllt ist.

² Dans les cas de peu de gravité, le retrait est remplacé par un avertissement. Cette règle ne s'applique pas aux violations de l'obligation prévue à l'article 12 al. 1 let. b.

³ En cas de retrait, un délai de trois à cinq ans est fixé, durant lequel le ou la titulaire ne peut présenter une nouvelle demande d'autorisation. Le délai court dès le jour où la décision de retrait est devenue exécutoire.

CHAPITRE 4

Prévention

Art. 14 Principe

¹ L'Etat établit un programme de mesures de prévention et d'encadrement sanitaire et social en faveur de toutes les personnes qui exercent la prostitution dans le canton.

² Il peut participer, par le versement de contributions non remboursables, au financement des institutions dont le but est de venir en aide aux personnes exerçant la prostitution ainsi qu'à celui de projets poursuivant le même but.

Art. 15 Subventions a) Institutions

¹ Les institutions peuvent être subventionnées sur la base d'un mandat de prestations ou d'une convention. Le mandat ou la convention définit les missions confiées à ces institutions, les prestations, leur source de financement et la procédure d'évaluation.

² Le montant de la subvention contribue à la couverture des activités courantes des institutions concernées.

³ Une institution ne peut être au bénéfice que d'un seul mandat de prestations ou d'une seule convention avec l'Etat.

Art. 16 b) Projets

¹ Les projets particuliers liés à l'encadrement social des personnes qui exercent la prostitution, en particulier dans le domaine de la réorientation professionnelle, peuvent également bénéficier de subventions.

² Le subventionnement des projets particuliers liés à la promotion de la santé et à la prévention ainsi qu'à l'encadrement sanitaire est régi par la législation sur la santé.

³ Il ne peut y avoir de double subventionnement de l'Etat pour des projets identiques ou similaires.

² In leichten Fällen wird der Entzug durch eine Verwarnung ersetzt. Diese Regel gilt nicht für die Verletzung der Pflicht nach Artikel 12 Abs. 1 Bst. b.

³ Wurde die Bewilligung entzogen, so kann die Inhaberin oder der Inhaber während drei bis fünf Jahren kein neues Bewilligungsgesuch stellen. Die Frist beginnt an dem Tag zu laufen, an dem der Entzug vollstreckbar ist.

4. KAPITEL

Prävention

Art. 14 Grundsatz

¹ Der Staat erstellt ein Massnahmenprogramm zur Prävention und zur gesundheitlichen und sozialen Betreuung aller Personen, die im Kanton Prostitution betreiben.

² Er kann Institutionen, die Prostituierten Hilfe leisten, und Projekte mit diesem Zweck mit nicht rückzahlbaren Beiträgen finanziell unterstützen.

Art. 15 Subventionen a) Institutionen

¹ Die Subventionen an Institutionen können auf der Grundlage eines Leistungsauftrags oder einer Vereinbarung erfolgen. Der Leistungsauftrag oder die Vereinbarung bestimmt die Aufträge dieser Institutionen, die Leistungen, ihre Finanzierung und das Evaluationsverfahren.

² Der Beitrag trägt zur Deckung der laufenden Tätigkeiten dieser Institutionen bei.

³ Eine Institution kann nur einen einzigen Leistungsauftrag oder eine einzige Vereinbarung mit dem Staat abschliessen.

Art. 16 b) Projekte

¹ Projekte, die mit der sozialen Betreuung von Prostituierten zusammenhängen, namentlich solche im Bereich der beruflichen Neuorientierung, können ebenfalls Subventionen erhalten.

² Die Subventionierung von besonderen Projekten in Zusammenhang mit der Gesundheitsförderung und Prävention sowie der gesundheitlichen Betreuung wird in der Gesundheitsgesetzgebung geregelt.

³ Identische oder gleichartige Projekte dürfen vom Staat nicht doppelt subventioniert werden.

Art. 17 c) Procédure et contrôle

Le Conseil d'Etat règle la procédure d'octroi des subventions et le contrôle des institutions et projets bénéficiaires de subventions.

Art. 18 Information

¹ L'Etat veille à ce que les personnes exerçant la prostitution bénéficient d'une information suffisante sur leurs droits et leurs devoirs.

² Le Conseil d'Etat précise le contenu et la forme de cette information.

CHAPITRE 5

Organes d'application

Art. 19 Conseil d'Etat

¹ Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'exécution exigées par la présente loi. Il est notamment chargé de répartir les attributions entre les autorités compétentes.

² Il coordonne les interventions des organismes actifs dans le domaine de la lutte contre la prostitution forcée et la traite des êtres humains.

³ Il adopte un programme de mesures de prévention et d'encadrement sanitaire et social dans le domaine de la prostitution.

Art. 20 Commission consultative dans le domaine de la prostitution

¹ Il est institué une Commission consultative dans le domaine de la prostitution (ci-après; la Commission). La Commission est rattachée administrativement à la Direction désignée par le Conseil d'Etat.

² La Commission exerce les attributions suivantes;

- a) elle élabore, à l'intention du Conseil d'Etat, un programme de mesures de prévention et d'encadrement sanitaire et social dans le domaine de la prostitution;
- b) elle s'informe régulièrement de l'évolution de la situation dans le milieu de la prostitution;
- c) elle favorise la coordination des activités des unités administratives de l'Etat et des organisations privées concernées par les questions liées à la prostitution;
- d) elle conseille les Directions du Conseil d'Etat et les communes;

Art. 17 c) Verfahren und Kontrolle

Der Staatsrat regelt das Verfahren für die Gewährung der Subventionen und die Kontrolle der subventionierten Institutionen und Projekte.

Art. 18 Information

¹ Der Staat sorgt dafür, dass die Prostituierten über ihre Rechte und Pflichten ausreichend informiert werden.

² Der Staatsrat legt den Inhalt und die Form dieser Information im Einzelnen fest.

5. KAPITEL

Vollzugsorgane

Art. 19 Staatsrat

¹ Der Staatsrat erlässt die nach diesem Gesetz erforderlichen Vollzugsbestimmungen. Er bezeichnet namentlich die für die einzelnen Massnahmen zuständigen Behörden.

² Er koordiniert die Interventionen der Organisationen, die auf dem Gebiet der Bekämpfung von Zwangsprostitution und Menschenhandel tätig sind.

³ Er beschliesst ein Massnahmenprogramm für Prävention und gesundheitliche und soziale Betreuung im Bereich der Prostitution.

Art. 20 Beratende Kommission im Bereich der Prostitution

¹ Es wird eine beratende Kommission im Bereich der Prostitution (die Kommission) eingesetzt. Die Kommission ist der vom Staatsrat bezeichneten Direktion administrativ zugewiesen.

² Die Kommission übt folgende Befugnisse aus:

- a) Sie arbeitet zuhanden des Staatsrats ein Massnahmenprogramm aus für Prävention und gesundheitliche und soziale Betreuung auf dem Gebiet der Prostitution.
- b) Sie informiert sich regelmässig über die Entwicklung der Situation im Prostitutionsmilieu.
- c) Sie fördert die Koordination der Tätigkeiten der Verwaltungseinheiten des Staates und der privaten Organisationen, die sich mit Fragen in Zusammenhang mit der Prostitution befassen.
- d) Sie berät die Direktionen des Staatsrats und die Gemeinden.

e) elle propose au Conseil d'Etat et à ses Directions les mesures de protection et de prévention qu'elle estime nécessaires;

f) elle fait annuellement rapport au Conseil d'Etat.

³ La Commission est présidée par le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice compétent-e. Elle est composée de neuf membres au maximum représentant les autorités et les milieux concernés. Le détail de la composition et le fonctionnement de la Commission sont réglés par le Conseil d'Etat.

Art. 21 Direction

¹ La Direction désignée par le Conseil d'Etat veille à l'application de la présente loi.

² Elle rend les décisions qui lui sont attribuées par la réglementation d'exécution ainsi que celles qui ne sont pas placées dans la compétence d'une autre autorité.

Art. 22 Police cantonale

¹ La Police cantonale exerce les attributions qui lui sont confiées par la présente loi et par la réglementation d'exécution.

² Elle contrôle 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. Le Conseil d'Etat règle les modalités des visites domiciliaires.

³ Elle peut être chargée par le préfet ou le service compétent pour délivrer les autorisations prévues par la présente loi d'effectuer d'autres contrôles.

⁴ Elle signale aux autorités cantonales et communales compétentes les cas de suspicion de violation des prescriptions en matière de sécurité, de salubrité et d'hygiène.

Art. 23 Préfet

Le préfet a les attributions suivantes;

a) il prononce les sanctions pénales prévues par la présente loi, sous réserve des cas de violation d'une disposition communale restreignant l'exercice de la prostitution de rue;

b) il impose au ou à la titulaire d'une autorisation délivrée en application de la présente loi des charges tendant à sauvegarder l'intérêt public, si les circonstances l'exigent;

e) Sie schlägt dem Staatsrat und seinen Direktionen die ihr notwendig erscheinenden Schutz- und Präventionsmassnahmen vor.

f) Sie erstattet dem Staatsrat jährlich Bericht.

³ Die Kommission wird von der Vorsteherin oder vom Vorsteher der zuständigen Direktion präsiert. Sie ist zusammengesetzt aus höchstens neun Mitgliedern, die die betroffenen Behörden und Kreise vertreten. Der Staatsrat regelt die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Kommission im Einzelnen.

Art. 21 Direktion

¹ Die vom Staatsrat bezeichnete Direktion sorgt für die Anwendung dieses Gesetzes.

² Sie trifft alle Entscheide, die ihr aufgrund der Vollzugsregelung zufallen, sowie diejenige, für die keine andere Behörde zuständig ist.

Art. 22 Kantonspolizei

¹ Die Kantonspolizei übt die Befugnisse aus, die ihr durch dieses Gesetz oder seine Vollzugsregelung übertragen werden.

² Sie kontrolliert die Anwendung der Bestimmungen über Niederlassung und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern. Hierzu hat sie jederzeit Zugang zu den Orten und Räumlichkeiten, wo Prostitution ausgeübt wird. Der Staatsrat legt die Modalitäten der Hausdurchsuchungen fest.

³ Sie kann vom Oberamtman oder von dem Amt, das für die Aushändigung der Bewilligungen nach diesem Gesetz zuständig ist, mit der Durchführung von weiteren Kontrollen beauftragt werden.

⁴ Sie meldet den zuständigen Behörden des Kantons und der Gemeinden die Verdachtsfälle von Verstössen gegen die Vorschriften im Bereich der Sicherheit, Sauberkeit und Hygiene.

Art. 23 Oberamtman

Der Oberamtman hat folgende Befugnisse:

a) Er verhängt die in diesem Gesetz vorgesehenen strafrechtlichen Sanktionen; ausgenommen sind Verstössen gegen eine gemeinderechtliche Bestimmung zur Einschränkung der Ausübung von Strassenprostitution.

b) Wenn die Umstände es erfordern, setzt er der Inhaberin oder dem Inhaber einer in Anwendung dieses Gesetzes erteilten Bewilligung Auflagen zur Wahrung des öffentlichen Interesses.

- c) il prononce la fermeture provisoire des locaux affectés à l'usage de la prostitution non conformes aux exigences de sécurité, de salubrité et d'hygiène, sans préjudice des autres mesures prévues par la législation spéciale en matière de police des constructions et de police du feu ainsi que par la réglementation d'exécution de la présente loi;
- d) il prend les mesures nécessaires pour lutter contre les nuisances excessives.

Art. 24 Communes

¹ Les communes peuvent, dans un règlement de portée générale, édicter des dispositions complémentaires à la présente loi en matière de restriction de l'exercice de la prostitution de rue.

² Elles exercent par ailleurs les attributions qui leur sont confiées par la législation sur les communes, en particulier dans le domaine du maintien de l'ordre et de la sécurité publics, ainsi que les attributions prévues par la législation spéciale en matière de santé, de police des constructions et de police du feu.

³ Elles veillent à mener leurs interventions dans le milieu de la prostitution en collaboration avec les autorités cantonales compétentes.

Art. 25 Procédure et voies de droit

Les décisions prises en application de la présente loi sont sujettes à recours conformément au code de procédure et de juridiction administrative.

CHAPITRE 6

Dispositions pénales

Art. 26 Sanctions

¹ Toute personne qui contrevient aux dispositions restreignant l'exercice de la prostitution de rue est passible d'une amende.

² Toute personne qui exerce une activité soumise à autorisation par la présente loi sans être au bénéfice de l'autorisation exigée ou qui enfreint les obligations prévues aux articles 11 et 12 de la présente loi est passible d'une amende de 50 000 francs au plus. La tentative et la complicité sont punissables.

Art. 27 Procédure

¹ La peine est prononcée par le préfet conformément au code de procédure pénale.

- c) Er ordnet, unbeschadet weiterer Massnahmen, die provisorische Schliessung der für die Ausübung der Prostitution bestimmten Räumlichkeiten an, wenn diese den Anforderungen an Sicherheit, Sauberkeit und Hygiene gemäss der Spezialgesetzgebung auf dem Gebiet der Bau- und der Feuerpolizei und gemäss der Vollzugsregelung zu diesem Gesetz nicht genügen.
- d) Er trifft die für die Bekämpfung von übermässigem Lärm notwendigen Massnahmen.

Art. 24 Gemeinden

¹ Die Gemeinden können in einem allgemeinverbindlichen Reglement zu diesem Gesetz die Ausübung der Strassenprostitution zusätzlich einschränken.

² Sie üben zudem die Befugnisse aus, die ihnen in der Gesetzgebung über die Gemeinden namentlich im Bereich der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie in der Spezialgesetzgebung im Bereich der Gesundheit sowie der Bau- und der Feuerpolizei übertragen werden.

³ Sie sorgen dafür, dass ihre Interventionen im Prostitutionsmilieu in Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Behörden erfolgen.

Art. 25 Verfahren und Rechtsmittel

Entscheide, die in Anwendung dieses Gesetzes getroffen wurden, können gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege mit Beschwerde angefochten werden.

6. KAPITEL

Strafbestimmungen

Art. 26 Sanktionen

¹ Wer gegen Bestimmungen über die Einschränkung der Ausübung von Strassenprostitution verstösst, kann mit einer Busse bestraft werden.

² Wer eine nach diesem Gesetz bewilligungspflichtige Tätigkeit ausübt, ohne im Besitz der erforderlichen Bewilligung zu sein, oder gegen die Pflichten nach den Artikeln 11 und 12 dieses Gesetzes verstösst, kann mit einer Busse von bis zu 50 000 Franken bestraft werden. Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar.

Art. 27 Verfahren

¹ Die Strafe wird vom Oberamtmann gemäss der Strafprozessordnung verhängt.

² Toutefois, en cas de violation d'une disposition communale restreignant l'exercice de la prostitution de rue, le conseil communal est l'autorité de répression; il statue conformément à la loi sur les communes.

CHAPITRE 7

Dispositions finales

Art. 28 Disposition transitoire

Les personnes dont les activités sont soumises à autorisation en vertu de la présente loi disposent d'un délai de trois mois dès l'entrée en vigueur de celle-ci pour s'y conformer.

Art. 29 Modifications a) Exercice du commerce

La loi du 25 septembre 1997 sur l'exercice du commerce (RSF 940.1) est modifiée comme il suit:

Art. 33 Prostitution

L'exercice de la prostitution est régi par la législation spéciale.

Art. 34

Abrogé

Art. 30 b) Etablissements publics

La loi du 24 septembre 1991 sur les établissements publics et la danse (LED) (RSF 952.1) est modifiée comme il suit;

Art. 24b (nouveau) Patente U

¹ La patente U donne, dans un cadre restreint, le droit de servir des boissons à consommer sur place dans un local affecté à l'exercice de la prostitution.

² Le respect des prescriptions spéciales en matière d'exercice de la prostitution demeure expressément réservé.

² Bei Verstößen gegen eine gemeinderechtliche Bestimmung über die Einschränkung der Ausübung von Strassenprostitution ist jedoch der Gemeinderat Strafbehörde; er entscheidet gemäss dem Gesetz über die Gemeinden.

7. KAPITEL

Schlussbestimmungen

Art. 28 Übergangsbestimmung

Personen, die eine Tätigkeit nach diesem Gesetz bewilligungspflichtige Tätigkeit ausüben, müssen die Bestimmungen dieses Gesetzes innert drei Monaten nach ihrem Inkrafttreten erfüllen.

Art. 29 Änderung bisherigen Rechts a) Ausübung des Handels

Das Gesetz vom 25. September 1997 über die Ausübung des Handels (SGF 940.1) wird wie folgt geändert:

Art. 33 Prostitution

Die Ausübung der Prostitution wird in der Spezialgesetzgebung geregelt.

Art. 34

Aufgehoben

Art. 30 b) Öffentliche Gaststätten

Das Gesetz vom 24. September 1991 über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz (GTG) (SGF 952.1) wird wie folgt geändert:

Art. 24b (neu) Patent U

¹ Das Patent U berechtigt den Inhaber, in beschränktem Rahmen Getränke zum Konsum an Ort und Stelle in einem Raum abzugeben, der zur Ausübung der Prostitution bestimmt ist.

² Die Spezialvorschriften über die Ausübung der Prostitution bleiben ausdrücklich vorbehalten.

Art. 30 al. 1 let. b

[¹ La durée des patentes est de;]

b) un à trois ans pour les patentes G, H, T et U;

Art. 31 al. 3

³ Les personnes qui désirent obtenir une patente G, T ou U doivent être au bénéfice d'un document attestant qu'elles ont suivi une formation dont le contenu est déterminé par le règlement d'exécution.

Art. 42 al. 2 let. a

[² Elle [*la taxe d'exploitation*] se situe entre les montants minimaux et maximaux suivants;]

	Minimum Fr.	Maximum Fr.
a) patentes A, B, E, G, H, I, T, U	[100.–]	[4000.–]

Art. 55 al. 2

² Les mineurs n'ont pas accès à un établissement public au bénéfice d'une patente D, E ou U.

Art. 31 Entrée en vigueur et referendum

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Art. 30 Abs. 1 Bst. b

[¹ Die Patente haben folgende Gültigkeitsdauer:]

b) die Patente G, H, T und U: 1–3 Jahre;

Art. 31 Abs. 3

³ Wer ein Patent G, T oder U erlangen will, muss nachweisen können, dass die im Ausführungsreglement vorgesehene Ausbildung besucht wurde.

Art. 42 Abs. 2 Bst. a

[² Sie [*die Betriebsabgabe*] liegt zwischen folgenden Mindest- und Höchstbeträgen:]

	Minimum Fr.	Maximum Fr.
a) Patent A, B, E, G, H, I, T, U	[100.–]	[4000.–]

Art. 55 Abs. 2

² Minderjährigen ist der Zutritt zu einem Betrieb mit einem Patent D, E oder U untersagt.

Art. 31 Inkrafttreten und Referendum

¹ Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.