



Objet **Projet de loi sur la prostitution**

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil

Madame la Présidente du Grand Conseil,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de loi sur la prostitution.

1. Généralités

1.1 Nécessité législative

- a/ Se référant à un rapport de la police cantonale du 8 mars 2011, le Conseil d'Etat, sur proposition de Madame la Cheffe du Département de la sécurité, des affaires sociales et de l'intégration, a institué, par décision du 16 mars 2011, un groupe de travail chargé d'examiner l'opportunité de légiférer en matière de prostitution et de proposer, le cas échéant, un avant-projet de loi.
- b/ Le 17 mars 2011, Messieurs les Députés Xavier Moret, Nicolas Voide, Yves Fournier et Willy Giroud ont déposé la motion no 2.158 intitulée "*La prostitution, quels contrôles ?*", dont la teneur est rappelée ci-après :

"L'exercice de la prostitution dans les salons de massages, les cabarets et autres lieux dissimulés à la vue du public est de plus en plus manifeste. Il est important de contrôler aussi bien les personnes qui s'adonnent à la prostitution que celles responsables des lieux où elle s'exerce, d'avoir l'opportunité de déceler les différents abus qui pourraient être réprimés par le Code pénal.

La législation cantonale actuelle ne prévoit que l'obligation pour les personnes souhaitant s'adonner à la prostitution de s'annoncer personnellement auprès de la Police cantonale.

Cette situation n'est pas satisfaisante:

- *Il n'y a pas, ou alors peu, de contrôles subséquents, de vérification des conditions sanitaires, des conditions de travail, etc.*
- *Dans certaines communes bas-valaisannes, l'exercice de cette profession engendre dans des quartiers précis des troubles de l'ordre public.*
- *Les services compétents de l'Etat (Police, Service de la santé, Service de la population et des migrations, etc.) devraient pouvoir accéder en tout temps dans ces logements privés pour procéder aux vérifications du personnel ainsi que du propriétaire des lieux.*
- *Les services de la santé et du commerce doivent pouvoir effectuer les contrôles nécessaires.*

Afin de régler notamment les points précités, nous demandons au Conseil d'Etat de prévoir une législation analogue aux autres cantons romands permettant de garantir la liberté d'action des personnes exerçant la prostitution, de donner aux autorités les moyens de lutter contre les abus éventuels à leur rencontre, d'assurer la mise en œuvre des mesures de prévention sanitaire et sociale, de réglementer les lieux, heures et modalités de l'exercice de la prostitution".

c/ Dans sa réponse du 25 janvier 2012, le Conseil d'Etat a motivé l'acceptation de la motion dans le sens suivant :

L'exercice de la prostitution en Suisse est une forme d'activité économique garantie par la Constitution fédérale à son article 27 et dont la réglementation relève de la compétence des cantons.

Au vu de l'évolution de la prostitution dans notre canton, le Conseil d'Etat a décidé le 16 mars 2011 de constituer un groupe de travail composé de représentants de différents services de l'Etat et des communes pour étudier l'opportunité d'élaborer un avant-projet de loi sur la prostitution. Le but de ce groupe de travail était d'établir une liste des abus et de proposer des solutions pour les combattre comme, par exemple, l'amélioration des mesures de protection et d'hygiène pour les personnes travaillant dans ce domaine.

d/ Le groupe de travail a rendu son rapport le 21 octobre 2011, concluant à l'opportunité et à la nécessité de légiférer en matière de prostitution.

Le 29 novembre 2011, le Conseil d'Etat a arrêté les principaux axes de l'avant-projet de loi sur la prostitution, notamment : le champ d'application de l'avant-projet, le système d'information et de recensement de personnes s'adonnant à la prostitution ou exerçant une activité économique en lien avec la prostitution, l'interdiction de l'exercice de la prostitution à toute personne n'ayant pas 18 ans révolus, le subventionnement de mesures d'aide sociale et sanitaire, les compétences respectives des autorités de police et socio-sanitaires.

Le groupe de travail a réuni un représentant de chaque unité administrative concernée par la problématique de la prostitution :

- Présidence : Service administratif et juridique du Département de la sécurité, des affaires sociales et de l'intégration : M. Michel Perrin
- Secrétariat : Police cantonale
- Membres :
 - Secrétariat à l'égalité et à la famille : Mme Nicole Langenegger Roux
 - Police cantonale : MM. Christian Varone et Benoît Antille
 - Service de la protection des travailleurs et des relations du travail : MM. Nicolas Bolli et Jean-Pascal Fournier
 - Service de la population et des migrations : M. Jacques de Lavallaz
 - Service de la santé publique : M. Jean-Blaise Seppey
 - Service de l'industrie, du commerce et du travail : M. Bertrand Fontannaz
 - Service de l'action sociale : M. Simon Darioli
 - Service de la jeunesse : M. Christian Nanchen
 - Communes valaisannes : M. Pierre Rossier, commissaire de la ville de Sion

A l'issue d'une étude de droit cantonal comparé et d'une thèse de doctorat sur la question¹, **le groupe de travail a proposé de réglementer la prostitution en fonction de deux axes principaux, complémentaires et apportant, tous deux, une protection à la personne exerçant la prostitution.**

¹ BOREL Marc-Antoine, La prostitution en droit pénal suisse, Lausanne 2007.

1° L'approche policière

- a/ Les intérêts publics à protéger sont l'ordre public, la sécurité publique, la tranquillité publique et la moralité publique.
- b/ Les lois fédérales à considérer sont, principalement, le code pénal (CP), le code de procédure pénale suisse, la loi sur les étrangers, l'Accord sur la libre circulation des personnes.
- c/ Les lois cantonales à considérer sont, principalement, la loi d'application du CP, la loi sur les dossiers de police judiciaire, la loi sur la police du commerce, la loi sur l'hébergement, la restauration et le commerce de détail de boissons alcoolisées.
- d/ Les matières à traiter sont :
 - aa/ les différentes formes de prostitution;
 - bb/ les obligations de la personne qui s'adonne à la prostitution;
 - cc/ les obligations de la personne qui s'entretient dans l'activité commerciale que constitue la prostitution;
 - dd/ la prévention et la répression des infractions liées à la pratique de la prostitution;
 - ee/ les autorités d'exécution (police judiciaire, police des mœurs, police du commerce, police des étrangers);
 - ff/ les sanctions en cas d'inobservation de la réglementation de police;
 - gg/ l'identification des victimes en lien avec l'exercice de la prostitution.

2° L'encadrement socio-sanitaire

- a/ Les intérêts publics à protéger sont la dignité humaine, la santé publique, la protection des travailleurs.
- b/ Les lois fédérales à considérer sont, principalement, la loi fédérale sur les épidémies, la loi fédérale sur l'assurance-maladie, le code des obligations et la loi fédérale sur le travail.
- c/ Les lois cantonales à considérer sont, principalement, la loi sur la santé, la loi sur le travail, la loi sur l'intégration et l'aide sociale, la loi sur la police du commerce, la loi sur l'hébergement, la restauration et le commerce de détail de boissons alcoolisées.
- d/ Les matières à traiter sont :
 - aa/ les mesures de prévention sanitaire et sociale;
 - bb/ la réorientation professionnelle des personnes s'adonnant à la prostitution;
 - cc/ l'encouragement à l'autorégulation dans le domaine de la prostitution de salon;
 - dd/ l'hébergement d'urgence de la personne voulant quitter "*le milieu*";
 - ee/ l'aide aux victimes d'infractions.
- e/ Dans sa séance du 2 mai 2012, le Conseil d'Etat a pris connaissance de l'avant-projet de loi et du rapport explicatif l'accompagnant, documents élaborés par le groupe de travail et remis au Département de la sécurité, des affaires sociales et de l'intégration le 14 mars 2012; il a autorisé l'ouverture d'une procédure de consultation sur cet objet.

La consultation, engagée par courrier du 1^{er} juin 2012, a pris fin à la mi-juillet 2012. D'une manière générale, l'avant-projet a été bien accueilli par les milieux consultés.

20 déterminations furent enregistrées en réponse aux 7 questions posées avec les résultats suivants :

Questions	Oui ou plutôt oui	Plutôt non ou non
1. Le champ d'application du projet de loi sur la prostitution est-il suffisamment délimité ?	19 (95 %)	1
2. Le régime de l'obligation d'annonce suffit-il pour permettre aux autorités de police et aux autorités socio-sanitaires d'exercer leurs attributions ?	19 (95 %)	1
3. Les obligations de l'exploitant de salon sont-elles complètes ?	20 (100 %)	--
4. Les obligations de l'exploitant d'une agence d'escorte sont-elles complètes ?	19 (95 %)	1
5. La manière dont l'Etat entend accorder aux personnes s'adonnant à la prostitution des mesures d'encadrement socio-sanitaires est-elle appropriée ?	17 (85 %)	3
6. Le régime des sanctions administratives et pénales permet-il d'atteindre les buts visés par la loi ?	17 (85 %)	3
7. Les responsabilités des autorités et leur devoir de collaboration sont-ils définis précisément ?	19 (95 %)	1

Les réponses plutôt négatives à la question no 5 rappellent la nécessité d'assurer aux prostitué(e)s victimes d'atteinte à leur intégrité corporelle l'accès à un médecin habilité à poser un constat, de mettre en place un programme de prévention étendu à la santé psychique des prostitué(e)s en raison de leur fragilité psychique, de mieux définir les rôles des centres SIPE (Sexualité - Information - Prévention - Education) et d'arrêter des standards de protection pour les personnes s'adonnant à la prostitution.

Les réponses plutôt négatives à la question no 6 dénoncent un manque de sévérité des sanctions proposées (en confondant parfois les sanctions à l'inobservation de prescriptions administratives cantonales et les sanctions prévues par le CP pour l'exploitation de l'activité sexuelle ou l'encouragement à la prostitution [CP 195]).

Outre les réponses aux questions posées, plusieurs propositions furent formulées à propos d'une disposition légale. On mentionnera plus spécialement les contributions de l'Antenne Sida Valais, du Service fédéral de coordination contre la traite d'êtres humains et de migrants (SCOTT), du ministère public et des services de l'administration (service juridique des finances et du personnel, administration cantonale des finances, service des affaires intérieures et communales, service de la santé publique). Le présent projet prend largement en compte ces propositions.

Pour sa part, l'UDC du Valais romand se montre plutôt critique à l'égard de l'avant-projet. Elle doute de son utilité, constatant que l'arsenal législatif déjà à disposition est insuffisamment exploité; elle dénonce la composition du groupe de travail, tenant notamment à l'écart les cafetiers-restaurateurs et les exploitants de night-clubs; elle regrette le mutisme de l'avant-projet sur certains problèmes "*bien connus*" liés à l'exercice de la prostitution et entrant dans le champ d'application de la loi sur l'hébergement, la restauration et le commerce de détail de boissons alcoolisées. Ce parti souligne cependant "*un des aspects positifs de l'avant-projet*" posant l'interdiction de la prostitution de mineurs.

Enfin, l'Office fédéral de la justice et le Tribunal cantonal ont renoncé à se déterminer.

1.2 Définitions et délimitations

1.2.1 Définitions

a/ **La prostitution** est l'activité d'une personne qui se livre à des actes sexuels ou d'ordre sexuel, avec un nombre déterminé ou indéterminé de clients, moyennant rémunération.

L'acte sexuel au sens de l'article 190 CP (viol) s'entend de l'introduction, même partielle ou momentanée, du pénis dans le vagin, sans que l'éjaculation ne soit requise (BJP 2011 no 27).

L'acte d'ordre sexuel s'entend de tout acte sur le corps humain tendant à l'excitation ou à la satisfaction de l'instinct sexuel de l'un des participants au moins (BJP 2011 no 27).

Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser la notion de "*prostitution*" à propos de l'article 195 CP réprimant l'encouragement à la prostitution. Bernard Corboz² en fait la synthèse :

"La prostitution consiste à livrer son corps, occasionnellement ou par métier, aux plaisirs sexuels d'autrui pour de l'argent ou d'autres avantages matériels; la prostitution peut être tant hétérosexuelle qu'homosexuelle; il n'est point besoin qu'il y ait véritablement acte sexuel (FF 1985 II 1099; ATF 129 IV 75 consid. 1.4; 121 IV 88).

La prostitution suppose des actes d'ordre sexuel. Le plus souvent, ces actes impliquent des gestes réciproques, mais il n'est pas exclu qu'un partenaire reste passif (ATF 121 IV 88s. consid. 2a). Il importe peu que la personne qui s'adonne à la prostitution accomplisse ou subisse un acte d'ordre sexuel (ATF 121 IV 89 consid. 2a). Il faut toutefois une action sur le corps humain, que la prostituée soit active ou passive, qui tend à l'excitation ou à l'assouvissement sexuels de l'un des partenaires au moins. Il ne suffirait pas que la personne s'exhibe ou effectue un strip-tease (...). Il a été jugé que la masturbation des clients dans un salon de massage entre dans la notion de prostitution (ATF 121 IV 87 ss consid. 2a)".

b/ La liberté économique (Cst. 27) protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu. Elle protège les personnes s'adonnant à la prostitution et l'exploitation d'établissements permettant son exercice (ATF 137 I 167 cons. 3.1).

"S'adonner à la prostitution", "se livrer à des actes sexuels ou d'ordre sexuel", soulève la question du **consentement**.

La prostitution implique la conclusion d'un contrat, lequel - par définition - est négociable. Le consentement suppose que la personne qui se prostitue dispose de la capacité de discernement, qu'elle agisse avec conscience et volonté. Le consentement doit porter sur un certain nombre d'actes, excluant les autres, tels le sadisme ou le masochisme. Le consentement doit être communiqué d'une manière ou d'une autre; le consentement ne peut être présumé en cas de relations payantes, puisqu'un contrat est à la base du rapport prostitutionnel.

c/ La prostitution implique la recherche d'une **rémunération**. Il peut s'agir :

- d'une rémunération en argent, moyen le plus courant;
- d'une rémunération en nature, des cadeaux;
- d'une rémunération en services, le client exécutant un travail, une prestation pour le compte de la personne se prostituant;

² CORBOZ Bernard, Les infractions en droit suisse, Volume I, Stämpfli Berne 2010.

- de l'octroi d'un avantage auquel la personne se prostituant n'a pas droit, tels l'annulation d'une dette personnelle, toute opération tendant à l'augmentation de l'actif ou à la diminution du passif, ou encore un avancement professionnel.

1.2.2 Délimitations

a/ L'article 197 CP réprime à maints égards **le commerce d'objets pornographiques**.

L'article 4 alinéas 1 à 4 de la loi cantonale sur la police du commerce (RS/VS 930.1) complète cette réglementation destinée à protéger la jeunesse :

Art. 4 Protection de la jeunesse

¹ Lors de la vente et de la location de supports multimédias (DVD, cassettes vidéo, etc.), journaux, livres, jeux ou autres objets, les limites d'âge indiquées doivent être respectées.

² L'accès à des commerces spécialisés dans la vente de matériel à caractère sexuel ou pornographique, notamment de supports multimédias (DVD, cassettes vidéo, etc.), journaux, livres et autre matériel, ainsi que toute forme de vente et de prêt d'un tel matériel sont interdits aux jeunes de moins de 18 ans.

³ Les commerces qui proposent du matériel à caractère sexuel ou pornographique en plus d'autres marchandises doivent disposer d'un espace spécialement aménagé à cet effet et sous contrôle permanent du personnel de vente.

⁴ Le matériel à caractère sexuel ou pornographique ne peut pas être proposé en vitrine ni être visible depuis un lieu de passage.

b/ Toujours dans un but de protection de la jeunesse, l'article 12 alinéas 3 et 6 de la loi cantonale sur l'hébergement, la restauration et le commerce de détail de boissons alcoolisées (RS/VS 935.3) réglemente l'offre de **striptease et autres spectacles du même genre** :

Art. 12 Protection de la jeunesse

³ Les jeunes de moins de 18 ans n'ont pas accès aux locaux et emplacements proposant du striptease, des sex-shows, des vidéos-sex ou des prestations analogues.

⁶ Le titulaire de l'autorisation d'exploiter est responsable du contrôle de l'âge d'accès.

c/ Le 8 juillet 2004, le Conseil d'Etat valaisan a décidé de ne plus autoriser **l'engagement d'artistes de cabaret** pour ressortissantes étrangères ne provenant pas de l'UE ou de l'AELE. Cette décision, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, a notamment été prise pour lutter contre la traite des êtres humains, infraction réprimée par l'article 182 CP.

La directive du 15 octobre 2004, signée par le service de l'état civil et des étrangers (actuel service de la population et des migrations) ainsi que par le service de l'industrie, du commerce et du travail, concerne les danseuses de cabaret et les artistes de variété en groupe ou en solo. Elle fixe les conditions d'octroi d'autorisations de séjour et de travail en précisant l'âge minimum requis et les conditions d'engagement, et définit la procédure. Il y est ainsi mentionné que seules les danseuses et les artistes de cabaret, ressortissantes d'un Etat membre de l'UE, conformément à l'Accord sur la libre circulation des personnes, ou d'un Etat membre de l'AELE, peuvent bénéficier d'une autorisation en vue d'exercer leur activité en Valais, et qu'aucune exception ne sera accordée à des ressortissantes d'Etat tiers pour ce secteur d'activité.

Actuellement, il existe encore 9 cabarets situés dans le Valais central et le Bas-Valais qui engagent des artistes de l'UE. Une vingtaine de permis L leur sont délivrés mensuellement contre 130 avant la nouvelle pratique de limitation du recrutement. A noter que les cabarets ont la possibilité d'occuper les services de personnes au bénéfice de permis B ou C.

Pour l'essentiel, la prostitution qui se pratiquait dans les locaux annexes des cabarets s'est déplacée dans les salons de massage. Il est cependant de notoriété publique que plusieurs artistes de cabaret s'adonnent à la prostitution en marge de leurs prestations artistiques.

1.3 Etat des lieux dans le canton

a/ **Les personnes s'adonnant à la prostitution** sont :

- des Suissesses, dont de nombreuses Suissesses par mariage;
- des étrangères au bénéfice d'une autorisation de séjour (permis *B* / résidentes de longue durée);
- des artistes de cabaret en provenance de l'Union européenne, au bénéfice d'une autorisation de courte durée (permis *L* / résidentes de courte durée, pour une activité de moins d'un an);
- des travailleuses du sexe indépendantes en provenance de pays de l'Union européenne, qui bénéficient d'une autorisation de travail de 90 jours par année civile.

Les femmes migrantes représentent un pourcentage significatif de la population des travailleuses du sexe, proportion pouvant atteindre parfois 80 %.

b/ **Les lieux où s'exerce la prostitution** ne sont pas précisément délimités. La prostitution n'est pas une activité professionnelle ordinaire et s'exerce sous le couvert d'une étiquette "*professionnelle*" impropre, telle "*masseuse*", "*artiste de cabaret*".

Si certains établissements, bars et salons de massage sont connus, la prostitution ne s'exerce pas en Valais dans des lieux très spécifiques (rues, quartiers), à l'instar de la situation prévalant dans d'autres villes ou régions.

c/ **Ces données statistiques** donnent un aperçu de la prostitution dans le canton.

Le système d'information géré par la police contient actuellement les données de 1'737 personnes. En 2011, la police cantonale a inscrit 412 personnes s'adonnant à la prostitution. Pour ce qui est du nombre de salons, de studios ou de logements privés où se pratique la prostitution, leur nombre s'élève à 90.

1.4 Dispositions de nature policière en vigueur

a/ Le CP réprime l'exploitation de l'activité sexuelle ou l'encouragement à la prostitution (CP 195) ainsi que les infractions pouvant présenter un lien de connexité avec la prostitution, notamment l'usure (CP 157), la traite d'êtres humains (CP 182), le crime organisé (CP 260ter), les crimes contre l'humanité au nombre desquels sont réprimés l'atteinte au droit à l'autodétermination sexuelle et le transfert forcé de la population (CP 264a), le blanchiment d'argent (CP 305bis).

b/ La loi cantonale concernant les dossiers de police judiciaire institue un système d'information en matière de prostitution destiné à faciliter la poursuite et le jugement des infractions citées ci-devant.

c/ L'article 61 de la loi d'application du CP arrête une réglementation standard minimale de la prostitution de rue et sanctionne toute infraction à ces dispositions.

Les communes ont la faculté de compléter cette réglementation. Plusieurs règlements de police contiennent des dispositions sur la prostitution de rue.

1.5 Dispositions socio-sanitaires en vigueur

1.5.1 Dispositions sanitaires

Aucune mesure de contrôle sanitaire obligatoire n'existe et la législation n'en prévoit pas (à l'exception de la visite sanitaire lors de la première entrée en Suisse pour prise d'emploi).

Le principal aspect sanitaire de la prostitution est celui de la lutte contre les maladies transmissibles (Sida et autres infections sexuellement transmissibles telles que syphilis, hépatite C, etc.) qui est de la compétence de la Confédération (loi fédérale sur les épidémies et ses ordonnances d'application / [RS 818.101]), notamment sur le service sanitaire de frontière, sur la déclaration des maladies transmissibles, etc.). Ce sont les cantons qui sont chargés de l'application de ces bases légales, en collaboration avec les instances fédérales (Office fédéral de la santé publique /OFSP). C'est au niveau de l'application de ces dispositions qu'une attention accrue peut être portée, au besoin, sur des problèmes spécifiques d'épidémie dans les milieux de la prostitution, tant auprès des clients que des prostitué(e)s.

La loi cantonale sur la santé (RS/VS 800.1) encourage la responsabilité individuelle en matière de santé sexuelle et reproductive. La mise en œuvre est déléguée à des partenaires (Antenne Sida du Valais romand; AidsHilfe Oberwallis). Une médiatrice effectue des visites auprès des prostitué(e)s, leur fournit des informations et des préservatifs. L'Institut central des hôpitaux valaisans (ICHV) et les centres de consultation SIPE (Sexualité, Information, Prévention et Education) sont actifs dans le dépistage des infections sexuellement transmissibles (IST), dans l'information à la population et dans l'orientation vers d'autres prestataires.

Il importe enfin de considérer que, dans le domaine de la prostitution, les comportements à risques (transmission de maladies, consommation abusive d'alcool, etc.) sont bien connus des usagers et que leur responsabilité ainsi que la responsabilité pénale de ceux qui organisent ce commerce est engagée.

1.5.2 Dispositions en matière de protection des travailleurs

Les dispositions du code des obligations sont claires. Le service de protection des travailleurs ne peut agir que sur plainte pour un litige entre employeur et employé(e).

Les masseurs et masseuses exerçant dans des salons de massage et les artistes de cabaret sont soumis à la loi fédérale sur le travail (LTr. / RS 822.11), pour autant que leur activité s'intègre dans une structure professionnelle impliquant un lien de subordination. Cette loi, outre qu'elle fixe des limites impératives à ne pas outrepasser en matière de durée du travail et du repos et interdit le travail de nuit (après 23 h 00 ou avant 06 h 00) et du dimanche (art. 9 à 22), fait obligation à l'employeur de protéger la santé de ses employé(e)s, notamment contre l'abus de consommation de boissons alcooliques ou d'autres substances psychotropes dans l'exercice de leur activité professionnelle (art. 6 al. 2bis). Les femmes enceintes et les mères qui allaitent, ainsi que celles qui ont des responsabilités familiales, bénéficient également d'une protection spéciale (art. 35 et 36).

Enfin, l'ordonnance sur la protection des jeunes travailleurs (OLT5 / RS 822.115) interdit les travaux qui exposent les jeunes (moins de 18 ans) à des travaux dangereux. L'ordonnance du Département fédéral de l'économie sur les travaux dangereux pour les jeunes (04.12.07 / RS 822.115.2) fait figurer la prostitution dans la liste des travaux réputés dangereux (art. 36a LTr.). Les violations de ces dispositions sont passibles de dénonciations pénales (art. 59ss LTr.).

Selon les directives (LEtr. / danseuses de cabaret) de l'Office fédéral des migrations, les artistes de cabaret doivent disposer d'un salaire minimum, être assurées par leur employeur en ce qui concerne les frais médicaux, pharmaceutiques et hospitaliers.

La loi cantonale sur le travail (RS/VS 822.1) permet le contrôle de la mise à disposition de logements convenables (art. 22ss).

Le service de la protection des travailleurs assure le conseil et le soutien des entreprises pour la mise en place des concepts de santé et sécurité au travail (art. 3 à 10 OPA / RS 832.30; art. 3 à 9 OLT3 / RS 822.113; Directive MSST CFST n° 6508). Il ordonne, si nécessaire, des mesures de protection et détermine leur processus de contrôle.

1.5.3 Dispositions en matière d'aide sociale

Les services sociaux sont ouverts à toute personne résidant ou séjournant en Suisse. Cependant, les demandes de personnes concernées directement ou indirectement par la prostitution sont relativement rares. Les frais de rapatriement des personnes refoulées qui ne peuvent payer leur titre de transport sont à charge du service de l'action sociale (loi sur l'intégration et l'aide sociale).

Selon les dispositions de la LAMal., toute personne séjournant en Suisse plus de trois mois doit être affiliée à une caisse maladie reconnue. Les communes de domicile ou de séjour sont responsables du contrôle de l'affiliation. En cas de défaut d'assurance concernant une personne soumise, la commune responsable doit prendre en charge l'intégralité des frais, pour défaut de diligence du contrôle de l'affiliation et du contrôle des habitants. Cette pratique a été confirmée par divers jugements du Tribunal cantonal. Ces dispositions s'appliquent aussi pour les artistes de cabarets et les personnes travaillant dans les bars et salons de massage, comme indépendant(e)s ou salarié(e)s.

2. Commentaire des articles du projet de loi

- Titre et considérants

La LProst.GE, du 17 décembre 2009, a suscité un recours au Tribunal fédéral pour contrôle abstrait des normes. Cette loi et l'arrêt du Tribunal fédéral (ATF 137 I 167) constituent les références principales du législateur cantonal.

Outre la primauté du droit fédéral (Cst. 49), le Tribunal fédéral a examiné la loi genevoise au regard des articles 10 Cst. (liberté personnelle), 13 Cst. (protection de la sphère privée), 27 Cst. (liberté économique) et 36 Cst. (restriction aux droits fondamentaux / conditions). Il convient encore de se référer à Cst. 41, consacré aux buts sociaux, comme base des dispositions socio-sanitaires.

- Article 1^{er}

Le champ d'application vise toute forme de prostitution. A la différence des lois cantonales en vigueur, le projet retient toute forme de prostitution par racolage direct pour prendre en considération le racolage par Internet et le racolage dans des bars connus pour favoriser ce genre de commerce (Kontaktbar dans le Haut-Valais).

A noter que la loi ne s'applique pas aux assistants sexuels pour personnes handicapées, du fait que ceux-ci ne s'adonnent pas à la prostitution telle que définie à l'article 4. La profession d'assistant sexuel pour personnes handicapées n'est pas reconnue officiellement; pour ce motif, cette exception au champ d'application de la loi ne peut être expressément prévue par la loi.

- Article 2

Le premier but retenu sous lettre a vise un double objectif :

- renforcer la répression des infractions liées à la prostitution (supra ch. 1.4 lettre a);
- protéger les personnes exerçant la prostitution contre toute prostitution forcée ou contrainte.

Le deuxième but retenu sous lettre b concerne les mesures socio-sanitaires en faveur des personnes exerçant la prostitution. Antenne Sida Valais propose la mise sur pied d'un centre de conseil pour les personnes s'adonnant à la prostitution sur le modèle des structures existant dans d'autres cantons, tels Berne et Vaud.

Le troisième but retenu sous lettre c entend donner une base légale formelle aux restrictions portées aux libertés fondamentales mentionnées dans les considérants.

- **Article 3**

La réglementation sur la prostitution prend en compte des intérêts publics multiples et divers (supra ch. 1.1 lettre d) dont la sauvegarde est partiellement assurée par les lois de portée générale en vigueur (supra ch. 1.4, 1.5).

La loi sur la prostitution est conçue comme une loi spéciale qui complète cet arsenal juridique, mais qui ne saurait à elle seule épuiser la matière.

- **Article 4**

La définition proposée est celle retenue par la jurisprudence et le droit cantonal comparé supra ch. 1.2.1 lettre a).

S'agissant de la fréquence, des actes occasionnels suffisent; il y a prostitution dès lors que la personne veut se livrer à cette activité avec un nombre indéterminé de personnes, accepte de façon répétée d'accomplir ou de subir un acte d'ordre sexuel (Bernard Corboz, op. cit., art. 195 no 19).

- **Article 5**

L'exercice de la prostitution est interdit à toute personne n'ayant pas 18 ans révolus. Cette interdiction s'inscrit à la suite de la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, Convention que la Suisse entend ratifier après révision du CP tendant à réprimer le recours aux services sexuels de mineurs âgés de 16 à 18 ans.

Suivant une proposition du ministère public, le projet pose aussi l'interdiction d'accès à un salon de prostitution ou à une agence d'escorte à toute personne n'ayant pas 18 ans révolus.

La responsabilité du contrôle est calquée sur l'article 12 alinéa 6 de la loi cantonale sur l'hébergement, la restauration et le commerce de détail de boissons alcoolisées.

- **Articles 6 et 7**

a/ L'article 6 traite du régime juridique des restrictions à la liberté personnelle et à la liberté économique de la personne exerçant la prostitution. Il reprend le principe de l'annonce préalable retenu à l'article 14 de la loi valaisanne concernant les dossiers de police judiciaire (LDPJ - RS/VS 312.1).

b/ Dans son arrêt de principe (ATF 137 I 167 cons. 8, 9), le Tribunal fédéral reconnaît que l'obligation d'annonce porte une atteinte au respect de la sphère privée, mais qu'elle est justifiée - sans être disproportionnée - au regard des buts d'intérêt public poursuivis.

Corollaire de cette obligation, l'autorité est tenue de procéder à la radiation des données lorsque la personne cesse son activité, tant dans les fichiers que dans les dossiers ouverts au nom de ladite personne (voir encore arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Khelili c. Suisse du 18 octobre 2011, CEDH 195 2011).

Tant le Tribunal fédéral que la Cour européenne insistent sur le devoir de l'autorité d'éliminer toute référence à l'activité de prostitution lorsque la personne "*quitte le milieu*", afin de supprimer toute atteinte à la sphère privée, à un "*droit fondamental d'ordre intime*". Si une information tirée du fichier prostitution a été communiquée à une autre autorité (p. ex. art. 31 du projet), cette dernière doit être avisée et doit, à son tour, procéder aux radiations utiles.

- **Articles 8 et 9**

Le projet reprend les principes énoncés à l'article 61 de la loi d'application du CP (LACP) traitant de la prostitution de rue. Cette dernière loi est modifiée en conséquence (art. 34 al. 2).

L'énoncé exemplatif des endroits ne se prêtant pas à la prostitution de rue est plus large que celui de l'article 61 LACP. Le projet retient l'interdiction de s'adonner à la prostitution dans les endroits ou à des moments où cette activité est de nature à blesser la décence : le Tribunal fédéral a jugé que la liberté personnelle ou la liberté économique pouvaient subir une restriction en raison des émissions immatérielles liées à une activité (ATF 108 la 140 et commentaire infra ad art. 10 à 17, lettre d).

- **Articles 10 à 17**

a/ Deux solutions s'offrent au législateur pour définir le régime juridique des restrictions portées à la liberté économique de l'exploitant de salon : celle de l'autorisation de police et celle de l'annonce préalable.

Le régime de l'autorisation de police, retenu dans plusieurs lois cantonales, n'est pas approprié au domaine. L'Etat ne peut guère autoriser, par décision formelle, l'ouverture d'un salon de massage, comme il autorise l'ouverture d'un cabinet médical ou d'une étude d'avocat.

Pour l'activité commerciale que constitue l'offre de prostitution, la tolérance est préférable à l'autorisation expresse. Pour atteindre les buts d'intérêt public visés par la loi (art. 2), l'obligation d'annonce préalable suffit. Ce système ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté économique (ATF 137 I 167 cons. 8) et permet à l'autorité compétente de procéder aux contrôles nécessaires (art. 16, 17).

b/ La garantie de l'honorabilité posée à l'article 12 lettre c du projet s'entend d'une exigence de bonnes mœurs. Le Tribunal fédéral définit ce concept de manière négative : est contraire aux bonnes mœurs un comportement condamné par la morale dominante, par le sentiment général des convenances, par les principes et jugements de valeur qu'implique l'ordre juridique dans son ensemble (ATF 4C.50/2003; SJ 2005 I 545 cons. 5).

c/ Les obligations mises à la charge du responsable de salon sont reprises de la LProst.GE avec les correctifs et autres prescriptions d'interprétation du Tribunal fédéral (ATF 137 I 167 cons. 4 à 8).

Plus précisément, le responsable de salon n'a pas une obligation de résultat, mais une obligation de moyens dans la protection de l'ordre public (art. 14 lettre c / ATF 137 I 167 cons. 6). De plus, le contrôle d'identité du client d'un salon ne peut être entrepris du seul fait de sa fréquentation d'un établissement érotique; au contraire, le contrôle doit se révéler nécessaire par des raisons objectives ou des circonstances particulières, notamment en cas d'infraction commise à proximité de l'établissement, de ressemblance avec une personne recherchée, de situation confuse donnant à penser que la prostituée est exploitée, de doute fondé sur le fait que l'établissement soit une scène pour le trafic de stupéfiants ou qu'il héberge des personnes sans titre de séjour (art. 16 al. 2 / ATF 137 I 167 cons. 7).

Sur proposition d'Antenne Sida Valais, l'article 14 lettre f ne prescrit aucune tâche de contrôle aux collaborateurs en charge de la santé publique ou de l'aide sociale ainsi qu'aux collaborateurs d'associations; à défaut, l'alliance thérapeutique s'en trouverait profondément altérée. Sur proposition du SCOTT, l'article 14 lettre e interdit tout rapport de subordination entre le responsable de salon et la personne s'adonnant à la prostitution; à défaut, le responsable de salon tomberait sous le coup de l'article 195 CP réprimant l'encouragement à la prostitution.

- d/ Selon l'article 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT- RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente; l'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé; le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions. L'article 15 de la loi cantonale sur les constructions rappelle et précise cette réglementation (LC - RS/VS 705.1) :

Art. 15 Autorisation

¹ *Les constructions et installations, leur transformation, leur agrandissement, leur changement d'affectation partiel ou total ainsi que leur démolition ayant une incidence du point de vue de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement ou de la police des constructions sont subordonnés à une autorisation de construire de l'autorité compétente.*

² *Les constructions et installations doivent respecter la présente loi, les dispositions du droit des constructions et les plans d'affectation ainsi que les autres dispositions du droit public fédéral, cantonal et communal.*

L'ouverture et l'exploitation d'un salon nécessitent une autorisation de construire au sens des articles 22 LAT et 15 LC; le Tribunal fédéral l'a rappelé à plusieurs reprises (1P.160/2004; 1C_83/2012; 1C_157/2012). De l'avis concordant du service administratif et juridique du Département des transports, de l'équipement et de l'environnement, et du service du développement territorial, l'ouverture et l'exploitation d'un salon ne nécessitent aucune adaptation législative dans le domaine du droit des constructions et de l'aménagement du territoire. Dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, la conformité à la zone sera examinée et le respect des exigences légales, notamment pour ce qui concerne le bruit ou les places de parc, seront analysées en détail.

L'article 11 de la loi d'application de la LAT (RS/VS 701.1) charge les communes d'établir, pour l'ensemble du territoire communal, un plan d'affectation des zones. Ainsi, la commune peut-elle limiter l'implantation d'un salon à une ou plusieurs zones déterminées (p. ex. zone commerciale, industrielle, artisanale).

Il incombe principalement au droit de l'aménagement du territoire et au droit des constructions d'assurer une utilisation mesurée du sol et une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de la vie en société. Le Tribunal fédéral a cependant admis une action conjuguée du droit de l'aménagement du territoire et des constructions d'une part, et d'une loi administrative d'autre part, dans le but de conserver à certaines zones leur destination première; dans cette action conjuguée, la loi administrative peut énoncer les sources d'inconvénients inadmissibles découlant d'une activité donnée (ATF 108 la 140). Ces inconvénients inadmissibles sont, en droit, des "émissions" selon la terminologie de l'article 684 CCS, émissions qui peuvent être matérielles (fumée, trépidations notamment) ou immatérielles (atteintes d'ordre psychique et moral notamment). Dans l'arrêt précité (ATF 108 la 140), le Tribunal fédéral a jugé conforme à la garantie de la propriété et à la liberté économique une loi zurichoise sur les entreprises de loisirs dont l'exploitation pouvait être interdite en cas d'émissions de nature immatérielle excessives sur le voisinage; un des objectifs de cette législation était de faire barrage à l'implantation de "peep-show" et autres commerces du sexe en zone d'habitation. La définition des émissions immatérielles excessives (art. 15 al. 3) est fondée sur cet arrêt, confirmé au demeurant par la jurisprudence la plus récente à propos de l'exploitation de salons (ATF 1C_83/2012; 1C_157/2012).

- **Articles 18 à 24**

La réglementation de la prostitution d'escorte est analogue à celle de la prostitution de salon s'agissant du régime juridique des restrictions à la liberté économique, des obligations de l'exploitant et des contrôles des autorités compétentes.

Aucune disposition ne traite des locaux, puisque la prostitution d'escorte s'exerce en déplacement, dans les locaux choisis par le client. Ainsi, il n'est pas nécessaire de traiter de l'accès aux locaux par les personnes en charge d'une mission de prévention (contra : art. 14 lettre f).

En définissant l'agence d'escorte par rapport à la régularité d'une rémunération (art. 18 al. 2), le projet vise l'activité principale d'intermédiaire entre clients et prostitué(e)s. N'est pas une agence d'escorte le portier d'un hôtel ou le gérant d'un bar qui répond occasionnellement à la demande d'un client en lui signalant une personne disposée à se prostituer et perçoit en retour un pourboire. De l'avis même de la police cantonale, le contrôle de ce type de service est tout simplement impossible, de sorte qu'il faille le soustraire du champ d'application de la loi.

- **Chapitre 5**

Dans le but de mieux cerner la nécessité d'arrêter un programme de prévention et d'encadrement socio-sanitaire, il convient d'exposer brièvement les problèmes socio-sanitaires rencontrés en lien avec la prostitution³ :

a/ **Infections sexuellement transmissibles et VIH**

Les nombreuses études sur le VIH et les IST nous révèlent que la consommation de drogues par intraveineuse, la condition migrante, les difficultés financières et des infections préalables aux IST sont des facteurs favorisant l'infection au VIH. La vulnérabilité de la prostituée migrante vient souvent de sa situation illégale, rendant difficile, voire impossible, l'accès à l'information et dispendieux l'accès aux soins de santé. De manière générale, les comportements de protection augmentent avec la capacité de négociation de la travailleuse du sexe, découlant d'une certaine autonomie (professionnelle, juridique et financière) et de l'absence de dépendance aux drogues.

L'infection par des IST augmentant la probabilité de contracter le VIH, il est important d'accentuer la prévention de ces maladies auprès des prostitué(e)s, en leur offrant des espaces de dialogues et de conseils exempts de jugement moral et de répression légale. Ce travail est notamment effectué par des médiatrices. La capacité de négociation ainsi que l'autonomie dans le cadre du travail sont des facteurs bénéfiques face au risque de VIH et des IST.

b/ **Violences physiques et psychiques**

Une étude menée en Suisse⁴ montre que les violences physiques restent exceptionnelles. Les prostituées se voient par contre fréquemment exposées à des violences de type psychologique, telle que la pression du client pour avoir un rapport sexuel non protégé, ou économique, lorsque le patron opère des déductions abusives sur le salaire. Cette étude montre également que si les femmes s'estiment relativement bien armées face aux menaces de violence de la part des clients, grâce aux multiples stratégies de protection qu'elles mettent en œuvre, elles restent extrêmement vulnérables face à l'exploitation des employeurs et, de manière plus générale, ne savent comment lutter contre la précarité économique et juridique dans laquelle grand nombre d'entre elles se trouvent.

³ BUGNON G., CHIMIANTI M. et CHIQUET L. (2009). *Marché du sexe en Suisse. État des connaissances, best practice et recommandations. Volet 1 - Revue de la littérature*. Sociograph n°5a. Université de Genève.

⁴ FÖLDHAZI A. et CHIMIANTI M. (2006). *Marché du sexe et violences à Genève*. Sociograph n°2 : Département de sociologie, Université de Genève.

Plusieurs facteurs de risque ont pu être relevés dans des études sur les violences subies par les prostitué(e)s. Il est mentionné notamment ne pas savoir (par manque d'expérience) ou ne pas pouvoir (par besoin urgent d'argent) sélectionner les clients. La dépendance aux drogues constitue à ce titre également un facteur de risque. Les prostitué(e)s, de par le contexte dans lequel s'exerce leur activité et le stigmata social qui pèse sur elles, représentent de plus une population particulièrement vulnérable aux troubles psychiques.

- **Article 25**

A teneur de l'article 41 Cst., la Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que toute personne bénéficie des soins nécessaires à sa santé, puisse travailler dans des conditions équitables et puisse accéder à une formation initiale et continue correspondant à ses aptitudes.

Ainsi, la mise en place de mesures d'encadrement socio-sanitaire et d'une politique d'information en la matière constitue principalement une tâche de l'Etat, plus particulièrement du Conseil d'Etat par ses Départements concernés (art. 14 et 18 LProst.FR; art. 17 LProst.JU).

Dans l'exécution de sa mission, le Conseil d'Etat bénéficiera du soutien de la commission consultative dans le domaine de la prostitution (art. 28); il interviendra avec le concours d'associations (art. 26) et par des subventions (art. 27).

Comme rappelé ci-devant, la vulnérabilité et la fragilité des personnes s'adonnant à la prostitution résultent de plusieurs facteurs : situation illégale sous l'angle du droit des étrangers et du droit du travail; dépendance économique; dépendance aux drogues; stigmata social pesant sur cette activité. De plus, ces personnes s'exposent de manière continue à des risques pour leur santé physique et psychique. Dans ce contexte, l'Etat ne peut se limiter à mettre en place des programmes de prévention et d'encadrement socio-sanitaire sans garantie de leur effectivité sur le terrain, ni compter sur le bon vouloir d'associations privées d'entraide auxquelles il allouerait des subventions. La prostitution s'exerce dans la semi-clandestinité. Et le personnel de l'administration est tenu de dénoncer toute infraction parvenant à sa connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Ce contexte exclut toute relation de confiance entre l'administration et les personnes s'adonnant à la prostitution, partant toute communication directe et constructive entre un service de l'administration chargé d'une mission socio-sanitaire et le bénéficiaire de cette mesure s'adonnant à la prostitution. En conséquence, il convient de relativiser la portée d'une action directe de l'Etat dans l'encadrement socio-sanitaire des personnes s'adonnant à la prostitution.

L'Etat se doit de mettre en place une structure permanente dont la mission première est d'assurer un dialogue avec les prostitué(e)s dans le but de créer une relation de confiance à la base de toute action future d'aide et de conseil. Sur le modèle de l'Association vaudoise *Fleur de Pavé*, le projet prévoit la constitution d'une association au sens des articles 60 et suivants du code civil suisse (CCS), financée par l'Etat qui arrête, dans un mandat de prestations, les missions à réaliser, la politique du personnel et sa rémunération, le montant et les modalités des subventions, le système de controlling, la surveillance financière, le réexamen du mandat, les conséquences de la non-exécution du mandat et le règlement des litiges (loi sur les subventions 16bis). Ainsi, le dispositif central d'une politique d'encadrement socio-sanitaire réside dans l'action, précisément définie par mandat de prestations, d'une association de droit privé.

- **Articles 26 et 27**

a/ Toujours au motif de la semi-clandestinité dans laquelle s'exerce la prostitution, le projet (art. 26) préconise une collaboration étroite avec les associations existantes ou à constituer, dont le but est de venir en aide aux personnes exerçant la prostitution (art. 21 LProst.VD).

- b/ Le projet (art. 27) opte encore pour une action indirecte sous la forme de subventionnements (loi sur les subventions 10 I a).

Subventionnements des associations arrêtés par le biais d'un mandat de prestations (loi sur les subventions 15 I, III; 16bis).

Subventionnements de projets arrêtés par voie de décision, tels une permanence téléphonique; une diffusion de l'information aux personnes se prostituant ou exploitant un salon ou une agence d'escorte; l'encouragement à l'autorégulation des activités économiques en lien avec la prostitution (chartes éthiques); l'hébergement d'urgence; la réorientation professionnelle (loi sur les subventions 15 I, 16).

L'article 27 arrête les buts pour lesquels une subvention peut être allouée (soutien à l'action d'une association venant en aide aux prostitué(e)s ou à un projet d'encadrement socio-sanitaire arrêté par le Conseil d'Etat) et constitue la base légale expresse à l'octroi d'une aide financière. Pour le surplus, la nature des subventions et leur cadre sont arrêtés dans le règlement d'exécution, dès lors que les subventions allouées ne sont pas importantes au sens de l'article 9 de la loi sur les subventions (cf. infra *Incidences financières*).

- **Article 28**

Conçue comme un intermédiaire entre les services de l'administration d'une part, et les associations et responsables de projets d'autre part, la commission consultative dans le domaine de la prostitution est investie d'une mission stratégique en identifiant les problèmes socio-sanitaires et en proposant un programme d'aide, et d'une mission opérationnelle en favorisant la coordination des mesures entreprises et en offrant un soutien (art. 20 LProst.FR).

- **Articles 29 à 33**

a/ Plusieurs législations fédérales, cantonales et communales, et plusieurs autorités cantonales et communales sont concernées par l'exercice de la prostitution (supra ch. 1.1 lettre d, 1.4, 1.5). Afin de prévenir tout conflit de compétence, la police cantonale est chargée de l'application des dispositions traitant de l'exercice de la prostitution, le service de l'action sociale veille à la mise en œuvre des normes traitant des mesures d'encadrement social et le service de la santé publique, de la mise en œuvre des normes traitant des mesures d'encadrement sanitaire.

Ces autorités responsables peuvent solliciter la collaboration des autres unités administratives cantonales et communales, qui sont tenues d'apporter leur soutien.

b/ De manière à assurer une application cohérente de la loi, le projet prescrit à toutes les autorités policières, sanitaires et sociales concernées par l'exercice de la prostitution d'agir de manière concertée.

Dans la mesure nécessitée par une action concertée (art. 31 al. 2), ces autorités ont un droit et un devoir d'information réciproque (art. 22, 26 LProst.GE; art. 18 LProst.NE).

c/ L'article 33 alinéa 2 traite spécialement de la violation de l'article 5 arrêtant les limites d'âge.

Sur le modèle de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, Convention que la Suisse va prochainement ratifier, avec adaptation correspondante du CP, le projet entend réprimer le client d'un(e) prostitué(e) mineur(e) et le responsable d'un salon ou d'une agence d'escorte violant l'interdiction de la prostitution enfantine ou de l'accès d'un mineur à un salon ou à une agence d'escorte.

A contrario, la personne mineure qui s'adonne à la prostitution ne fait l'objet d'aucune sanction. Il s'agit d'une victime à qui il sera proposé les mesures d'encadrement commandées par les circonstances (art. 29 al. 4 lettre b).

- d/ Les seules sanctions administratives (art. 17 al. 2, 24 al. 2) ne suffisent pas à garantir l'effectivité de la loi. Celles-ci doivent être complétées par le prononcé d'amendes administratives sanctionnant toute inobservation de la loi.

Dans la règle, l'amende frappe l'auteur direct de l'infraction et non le salon de massage ou l'agence d'escorte, lesquels répondent toutefois solidairement du paiement de l'amende (art. 33 al. 3 1^{ère} phrase). Toutefois, un manque d'organisation au sein d'un salon de massage ou d'une agence d'escorte, rendant top difficile l'identification de l'auteur de l'infraction, ne doit pas entraîner le classement de l'affaire, synonyme d'impunité. En pareille hypothèse, la loi institue la responsabilité pénale subsidiaire du salon de massage ou de l'agence d'escorte sur le modèle de l'article 102 CP (art. 33 al. 3 2^{ème} phrase).

- **Articles 34 à 37**

- a/ Sous réserve de la modification de la LDPJ, les dispositions finales et transitoires n'appellent pas de remarque particulière.

- b/ La LDPJ est une loi de nature pénale, classée au recueil systématique sous chiffre 3 "*Procédure pénale - Exécution*". Cette loi régit de manière spéciale les dossiers de la police judiciaire contenant toutes les informations conservées par la police et relatives à un crime, à un délit ou à une contravention relevant du droit pénal fédéral ou cantonal. Ne tombent pas sous le coup de cette loi les dossiers de la police administrative et de la police routière (LDPJ art. 1^{er}). L'article 2 alinéa 3 LIPDA soustrait au champ d'application de la LIPDA les fichiers de la police judiciaire. Il convient donc de bien distinguer la loi sur la prostitution, qui est une loi administrative régissant une activité économique, et la LDPJ qui est une loi pénale régissant les dossiers de la police judiciaire et instituant, à ses articles 13 et suivants, un système d'information en matière de prostitution.

Ce système d'information ne contient pas seulement les données personnelles des prostitué(e)s exerçant une activité professionnelle légale, mais encore et surtout les données personnelles :

- d'auteurs d'infractions présentant ou pouvant présenter un lien de connexité avec la prostitution.
- de personnes à l'égard desquelles une enquête pénale est ouverte en raison de telles activités délictueuses.

De plus, ce système d'information de la LDPJ n'enregistre pas les données des exploitants des salons de massage et des agences d'escorte, poursuivant une activité légale.

Ainsi, le contenu et la finalité des registres ne coïncident pas en tous points. L'exploitation du système d'information institué par la LDPJ implique toutefois d'y répertorier les personnes exerçant la prostitution. En conséquence, les articles 13 et suivants LDPJ ne doivent pas être abrogés, mais modifiés.

- c/ L'article 14 alinéa 1 LDPJ fait obligation à la personne s'adonnant à la prostitution de "*s'annoncer sans délai*" à la police cantonale. Cette "*annonce*" est une mesure de police prescrite dans un but de sécurité publique : la répression des infractions en lien avec l'exercice de la prostitution.

L'annonce sans délai au sens de l'article 14 alinéa 1 LDPJ ne doit pas être confondue avec l'annonce prévue par l'Accord entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP - RS 0.142.112.681). Pour mémoire, les ressortissants UE-27/AELE prenant un emploi en Suisse et les prestataires de service indépendants provenant d'un Etat membre de l'UE-27/AELE peuvent séjourner en Suisse pendant trois mois (les prestataires de service pendant 90 jours effectifs) par année civile sans avoir besoin d'une autorisation relevant du droit des étrangers (ALCP 5 I et annexe I ALCP 6 II). En revanche, ces personnes sont tenues de "s'annoncer". La réception et le traitement de ces annonces relèvent de la compétence des autorités du marché du travail, plus précisément le service de l'industrie, du commerce et du travail dans notre canton.

3. Incidences financières

- a/ La police cantonale exploite déjà un système d'information en matière de prostitution, mis en place conformément à la LDPJ. Le présent projet de loi lui attribue cependant des missions nouvelles : contrôle des conditions personnelles des exploitants de salon de massage et d'agence d'escorte; contrôle de l'exécution de leurs obligations en tant que responsables de l'entreprise; contrôle des locaux; prononcé de sanctions administratives et d'amendes; mise à jour et épuration des dossiers; devoir d'information et de concertation. L'engagement supplémentaire de la police cantonale dans le domaine de la prostitution, afin de prévenir et de réprimer les infractions, ainsi que dans le but d'apporter une aide et une protection aux personnes exerçant la prostitution, implique des ressources humaines supplémentaires de l'ordre de 2 EPT, faisant partie du contingent de la police cantonale selon l'article 13 de l'ordonnance de la loi sur la police cantonale.
- b/ L'encadrement socio-sanitaire entraîne, pour le Département dont relèvent les affaires sociales, une dépense de fonctionnement annuelle estimée à 150'000 francs correspondant à la somme maximale allouée au titre du subventionnement (art. 27). Les services appelés à fournir une contribution enregistreront une surcharge de travail ne nécessitant toutefois pas une augmentation de ressources humaines.
- c/ Selon le rapport d'activité 2011 de l'Association Fleur de Pavé, le budget de fonctionnement de l'exercice 2013 de la structure vaudoise ascende à 484'500 francs.

En retenant des frais de fonctionnement pour 500'000 francs et en retranchant 150'000 francs pour financer les démarches de la structure vaudoise dans le domaine de la prostitution de rue - inconnue en Valais - on obtient un coût de fonctionnement de 350'000 francs pour les démarches portant sur l'accueil en général des personnes s'adonnant à la prostitution et les visites de salon. Sachant qu'il existe 227 salons dans le canton de Vaud contre 90 en Valais, le coût de fonctionnement de la structure valaisanne peut être estimé à 150'000 francs.

4. Conclusion

Vu le développement qui précède, nous vous proposons, Madame la Présidente du Grand Conseil, Mesdames et Messieurs les Députés, d'accepter le présent projet de loi sur la prostitution, et vous recommandons, avec nous, à la protection divine.

Sion, le 16 octobre 2013

Le président du Conseil d'Etat : **Maurice Tornay**
Le chancelier d'Etat : **Philipp Spörri**