



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP
Office fédéral de la police fedpol
Etat-major
Service juridique et protection des données

Ordonnance sur les mesures de prévention des infractions liées à la prostitution (avant-projet)

**Rapport sur les résultats de la procédure d'audition
des milieux concernés
(du 17 juin au 14 août 2015)**

Office fédéral de la police (fedpol)
Septembre 2015

Sommaire

1	CONTEXTE	3
2	REMARQUES GENERALES	3
3	COMMENTAIRES SUR LES DISPOSITIONS DU PROJET D'ORDONNANCE	6
3.1	ART. 1.....	6
3.2	ART. 2.....	6
3.3	ART. 3.....	7
3.4	ART. 4.....	7
3.5	ART. 5.....	8
3.6	ART. 6.....	9
3.7	ART. 7.....	9
3.8	ART. 9 A 11	10
3.9	ART. 13.....	10
3.10	ART. 14.....	10
3.11	ART. 15.....	10
3.12	REMARQUES D'ORDRE REDACTIONNEL	11
4	LISTE DES CANTONS, ORGANISATIONS ET ASSOCIATIONS QUI SE SONT PRONONCES	12

1 Contexte

Le 22 octobre 2014, le Conseil fédéral a décidé d'abroger au 1^{er} janvier 2016 l'art. 34 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)¹, qui ancre le statut d'artiste de cabaret. Il a dans le même temps chargé l'Office fédéral de la police (fedpol) de lui soumettre d'ici fin 2015 une nouvelle ordonnance relative à des mesures de prévention de la criminalité dans le domaine de la prostitution, sur la base de l'art. 386 du code pénal (CP)².

La nouvelle ordonnance doit permettre à la Confédération d'octroyer des aides financières dans le but de prévenir la criminalité liée à la prostitution. Ce soutien est à considérer comme l'une des mesures d'accompagnement attachées à l'abrogation du statut d'artiste de cabaret. L'ordonnance sert, d'une manière générale, à combattre tout acte délictueux à l'encontre des personnes prostituées. Concrètement, fedpol aura la possibilité de soutenir financièrement des projets de prévention mis sur pied par des organisations externes.

Du 17 juin au 14 août 2015, fedpol a mené auprès des cantons et des organisations et associations concernées une procédure d'audition concernant le projet d'une ordonnance édictée par le Conseil fédéral sur les mesures de prévention des infractions liées à la prostitution.

Les 26 cantons ainsi que deux villes ont donné leur avis, de même que douze organisations et associations. La liste des participants à la procédure d'audition figure au chapitre 4 du présent rapport.

2 Remarques générales

La grande majorité des participants à l'audition accueillent favorablement le présent projet d'ordonnance dans son principe.

Trois participants ont exprimé leur scepticisme. **AI** se demande si des organisations d'aide peuvent atteindre les prostitué/es de rue (au contraire des personnes travaillant dans des maisons closes). Les aides financières à octroyer ne devraient pas non plus avoir pour conséquence que l'existence de certaines organisations dépende du financement de l'Etat. En partant du constat que la réglementation policière de la prostitution comme le maintien de la sécurité et de l'ordre publics relèvent de la compétence cantonale, **BS** estime que le présent texte risque d'entraîner un "glissement subreptice des compétences" des cantons à la Confédération. Il ne faudrait pas que la Confédération, en versant des subventions, endosse implicitement de nouvelles tâches dans les communes et les cantons, ce dont elle a manifestement conscience. La collaboration nécessaire de la Confédération avec les cantons doit être régie plus en détail. **GL** remet en question la nécessité d'un subventionnement des institutions et organisations défendant les intérêts des personnes exerçant le travail du sexe: généralement, ces organisations ne sont pas à même d'offrir une protection efficace contre les atteintes à l'intégrité physique ou psychique. Le canton se demande également si le budget prévu par la Confédération pour allouer des aides dans ce domaine ne serait pas utilisé à meilleur escient si celle-ci concluait avec les cantons une convention de prestations relative à la mise en œuvre de mesures de prévention.

¹ RS 142.201

² RS 311.0

Le **Centre Patronal** est le seul participant à l'audition à rejeter expressément le projet. Il estime certes que le document est clair et précis et que l'idée de prévenir la criminalité dans ce domaine est louable en soi. Au vu du fait toutefois que fedpol n'indique aucun chiffre concret quant aux subventions prévues, il ne peut apporter son soutien au projet.

Les cantons **AR, AG, BL, GR, NW, OW, SH, SZ, TG, UR, VS** et **ZG** approuvent sans réserve le projet d'ordonnance.

Les cantons **BE, FR, GE, JU, LU, NE, SG, SO, TI, VD** et **ZH** ainsi que les **Villes de Berne et de Zurich** accueillent favorablement le projet, mais soulignent cependant certains points ou font part de suggestions.

FR regrette l'absence d'une stratégie nationale dans le domaine concerné, stratégie qui permettrait une coordination dans l'attribution des ressources. Le canton suggère la création d'une structure supracantonale visant justement à coordonner les ressources mais aussi à mettre en place des synergies et à échanger sur les bonnes pratiques. Il plaide également pour la définition d'un standard minimal dans le soutien et l'accompagnement des personnes exerçant la prostitution.

Pour **GE**, il est important que les mesures de soutien prévues restent complémentaires de celles qui relèvent clairement du domaine des tâches d'une autorité étatique existante. Les contextes en matière de prostitution variant fortement d'un canton à l'autre, des doutes sont émis quant au fait que la Confédération disposera de l'ensemble des informations nécessaires afin de procéder à l'analyse objective de la qualité et de la pertinence des projets ou des programmes qui lui seront présentés. Aussi est-il souhaitable que pour chaque mesure concernant expressément un canton, les autorités cantonales compétentes soient consultées préalablement.

JU souligne que le soutien de la Confédération ne doit pas déboucher sur des obligations financières supplémentaires à la charge du canton qui, ayant promulgué une loi sur la prostitution, a déjà pris ses responsabilités en la matière.

LU aussi souligne la diversité des situations et expériences d'un canton à l'autre et exprime le souhait que l'ordonnance soit appliquée de manière pragmatique en tenant compte des imbrications et du contexte de chaque canton concerné. Il critique en outre le fait que l'ordonnance ne prévoit aucune activité de coordination de la part de fedpol. Celle-ci permettrait pourtant de créer des synergies et de garantir l'échange d'informations entre les acteurs concernés, ce qui renforcerait encore la collaboration entre eux.

NE salue le projet d'ordonnance, dont les aides financières prévues viennent combler une lacune dans le domaine de la prévention. Cependant, dans le contexte de la prévention de la criminalité liée à la prostitution, il doit rester clair que la prostitution en soi est légale. Le canton souhaite que la Confédération, outre les aides financières ici proposées, introduise d'autres mesures pour que la politique d'information et de prévention en la matière soit menée de manière complète et fonctionnelle.

SG souhaite que, dans l'octroi des aides financières, il soit tenu compte de la situation particulière des cantons frontaliers comme lui, d'autant que les autres cantons dans lesquels les personnes prostituées se rendent après leur arrivée en Suisse bénéficient des mesures de prévention de ces cantons frontaliers.

SO estime indispensable une collaboration basée sur la confiance entre les organisations bénéficiaires des aides fédérales et les polices cantonales compétentes, d'autant que les mesures de prévention dans le domaine de la criminalité liée à la prostitution se rapportent clairement à la sécurité publique, qui relève de la

compétence des cantons. C'est pourquoi le canton souhaite qu'une obligation de consultation soit inscrite dans la décision ou le contrat de droit public par lequel une aide financière est octroyée.

TI souhaite que les mesures de prévention mentionnées au ch. 1.3 du rapport explicatif (conseil sur des questions relevant du droit des étrangers et du marché du travail et dans le domaine de la santé, prestations de nature sociale) soient elles aussi soutenues par la présente ordonnance si elles servent à prévenir la criminalité. Le canton exprime en outre certains doutes quant à l'efficacité réelle de l'ordonnance, dans la mesure où la limitation dans le temps et du montant des aides financières octroyées ne permet pas aux acteurs de réaliser des projets à long terme.

VD regrette que la seule base légale de la présente ordonnance soit l'art. 386 CP et fait remarquer que la problématique concernée est multisectorielle et ne peut être ramenée uniquement à la prévention de la criminalité.

ZH suggère d'inclure la contrainte et la séquestration dans la liste du rapport explicatif énumérant les infractions auxquelles sont exposées les personnes exerçant la prostitution. **ZH**, à l'instar de **GE**, souhaite que les cantons puissent donner leur avis dans l'évaluation de projets décentralisés et que cette consultation des cantons soit inscrite dans l'ordonnance.

La **Ville de Berne** estime que les dispositions de l'ordonnance doivent être concrétisées.

Les organisations **Aliena**, **CCPCS**, **La Strada** et **PSC** soutiennent sans réserve l'ordonnance prévue.

Les organisations **Antenna MayDay/primis**, **Aspasie**, **FIZ**, **CDSVS**, **Lysistrada** (qui reprend la prise de position de **ProCoRé**), **ProCoRé** et **XENIA** approuvent le projet en émettant quelques réserves. **Antenna MayDay/primis** soulignent que le travail de prévention fourni par les organisations nécessite une collaboration avec les autres acteurs de ce domaine. Une intervention efficace des autorités compétentes est notamment nécessaire. **Aspasie**, **ProCoRé** et **XENIA** souhaitent que, lors de la sélection de projets, une attention toute particulière soit portée à ceux visant à éviter les risques de renforcement de la stigmatisation des personnes exerçant la prostitution; ces projets ne devront pas créer de nouvelles exigences entravant leurs libertés économiques ou d'autodétermination, ce qui pourrait augmenter les risques d'exploitation et de violences. Le **FIZ** demande que les futures aides financières englobent également des mesures de conseil aux personnes prostituées sur des questions relevant du droit des étrangers et du marché du travail. La meilleure protection contre l'exploitation et la violence repose en effet sur l'octroi de droits ou sur l'accès réel des personnes concernées aux informations sur leurs droits. La **CDSVS** suggère de réglementer l'aspect des interfaces au niveau des autorités. Elle demande aussi à ce que le (devoir de) travail en commun des institutions concernées avec les autorités locales compétentes soit consigné au moins par principe.

3 Commentaires sur les dispositions du projet d'ordonnance³

3.1 Art. 1

a) Cantons/Villes

- Le canton de SZ salue le fait que les aides financières ne sont octroyées qu'à des mesures mises en œuvre en Suisse.
- La Ville de Zurich souhaite au contraire un assouplissement de cette restriction. Etant donné que la majorité des personnes prostituées en Suisse proviennent de l'étranger, il serait souhaitable que des mesures réalisées dans les principaux pays d'origine soient aussi financées.

b) Organisations

- Les expériences négatives du milieu de la prostitution amènent Aspasie, Lysistrada, ProCoRé et XENIA à proposer de compléter la disposition comme suit: "[...] des mesures mises en œuvre en Suisse par des organisations de droit privé ou public, *non lucratives et indépendantes de toute orientation religieuse*, dont le siège se trouve en Suisse en vue de protéger les personnes exerçant le *travail du sexe* [...]". Il importe de ne pas financer des projets qui incluent dans leur message de prévention un contenu religieux (déclaré ou dissimulé) provenant d'églises missionnaires ou de communautés religieuses.
- Le FIZ demande un ajout similaire ("[...] en Suisse par des organisations *non gouvernementales et non confessionnelles*". Motif: le passage "organisations de droit privé ou public" est peu clair et doit être précisé).
- L'avis de la CDSVS sur cette disposition rejoint celui de la Ville de Zurich.

3.2 Art. 2

a) Cantons

- Le canton de BE propose de compléter la **let. a** par "*ainsi que toute autre entrave à la liberté d'action*" en arguant que, justement dans l'encouragement de la prostitution, la liberté d'action des personnes concernées est entravée de plusieurs manières, qui ne peuvent être définies comme violence "physique ou psychique" au sens strict. Il souhaite également que la **let. b** soit complétée par la mention explicite de la toxicomanie liée à la prostitution. Il plaide enfin pour une suppression de la **let. c**, puisqu'elle traite d'un problème dont la loi sur les épidémies tient déjà compte.
- Les cantons de LU et de SO saluent expressément le fait que cet article ne liste pas les infractions contre lesquelles il convient de lutter à titre préventif.

³ Les articles qui n'ont fait l'objet d'aucune prise de position spécifique ne sont pas mentionnés ci-après.

- Le canton de ZH propose que les explications relatives à cette disposition mentionnent également les infractions de contrainte et de séquestration, elles aussi pertinentes en lien avec la prostitution.

b) *Organisations*

- Aspasie, Lysistrada, ProCoRé et XENIA proposent de compléter la **let. a** comme suit: "[...] toute forme d'usage de la contrainte et de la violence *physique, psychique et structurelle ainsi que toute autre entrave à la liberté d'action*".
- Le FIZ fait la même proposition que le canton de BE concernant la **let. a**.
- Aspasie, le FIZ, Lysistrada, ProCoRé et XENIA font la même proposition que le canton de BE concernant la **let. c**.
- Au vu de l'étendue des risques liés au milieu de la prostitution, la CDSVS salue la flexibilité qui découle des objectifs largement définis des mesures de soutien.

3.3 Art. 3

a) *Cantons*

- Le canton de BE souhaite compléter la définition du terme "activité régulière" figurant à l'**al. 2, let. b**, de manière à inclure aussi les nouvelles tâches d'une organisation au lieu de se limiter au domaine des tâches permanent.

b) *Organisations*

- Antenna MayDay/primis considère que les catégories de mesures de prévention mentionnées dans l'ordonnance sont adéquates car elles permettent de tenir compte des différents types de mise en œuvre, du groupe cible et du contexte spécifique dans lequel agissent les organisations.
- Le FIZ souhaite compléter l'**al. 3** par l'ajout du terme de "prise en charge", affirmant que l'aide financière de la Confédération prévue par l'ordonnance ne doit pas exclure la protection et la prise en charge des travailleurs du sexe ayant déjà été victimes d'une infraction. Une prise en charge par une structure professionnelle contribuerait à rendre les personnes touchées plus résilientes et à éviter ainsi d'autres infractions liées au milieu de la prostitution.

3.4 Art. 4

a) *Cantons*

- Le canton de FR propose de nommer expressément dans l'ordonnance les critères présidant à l'élaboration de l'ordre de priorité mentionné à l'**al. 3**. Ceci permettrait d'offrir une certaine transparence et de se prémunir de tout arbitraire dans l'établissement de l'ordre de priorité.

- Concernant les explications sur le volume des fonds pouvant être affectés annuellement à des aides financières sur la base de la présente ordonnance, le canton de LU fait remarquer que dans certaines régions, la mise en œuvre de mesures concrètes en matière de prévention a été insuffisante jusqu'ici. Il faudrait donc tenir compte de ces besoins en structures élémentaires en affectant un montant plus élevé à la prévention que les 400 000 francs cités à titre indicatif dans le rapport explicatif.
- Le canton de SG estime lui aussi que la somme indiquée de 400 000 francs est insuffisante au regard des ressources et des moyens financiers importants nécessaires à un travail de prévention efficace.

b) *Organisations*

- Antenna MayDay/primis constate que les critères sur lesquels se base l'ordre de priorité mentionné à l'**al. 3** ne sont pas expressément cités. Elle estime que les projets prévoyant des mesures dans des contextes où il n'existe encore que peu ou pas de prévention devraient être soutenus en priorité.

3.5 Art. 5

a) *Cantons*

- Selon le canton de FR, le terme "effet multiplicateur" employé à l'**al. 2, let. a** n'est pas suffisamment clair et devrait être soit remplacé par un terme plus parlant, soit mieux défini dans le rapport explicatif. FR suggère également de supprimer purement et simplement l'**al. 2 et l'al. 3, let. c**, en avançant que l'efficacité de tels projets ne peut être assurée que par un soutien financier à long terme.
- Le canton de LU souhaite quant à lui une approche pragmatique concernant l'évaluation exigée, afin d'éviter de devoir investir des moyens démesurés dans l'évaluation de projets plus modestes.
- Selon le canton de VD, le principe établi à l'**al. 2** selon lequel une mesure peut être soutenue deux à trois fois est en contradiction avec la formulation de l'art. 3, al. 1 et al. 2, let. b. Il propose d'assortir l'**al. 3, let. b** de la réserve suivante: "sous réserve d'une délégation de ces tâches par l'autorité". En effet il est tout à fait possible, dans ce domaine, que l'Etat délègue des tâches relevant de sa compétence à des organisations privées parce que celles-ci lui semblent mieux s'y prêter.
- Le canton de ZH considère que la restriction fixée à l'**al. 3, let. b**, selon laquelle une mesure qui relève clairement du domaine des tâches d'une autorité étatique existante ne peut pas recevoir de soutien, est difficile à appliquer en raison de son caractère absolu.

b) *Organisations*

- Pour Antenna MayDay/primis, il n'est pas clair sur quels critères se base la décision de soutenir une mesure deux ou trois fois.
- La CCPCS est favorable au fait de limiter à trois fois le soutien d'une mesure. Cela permettrait de garantir que les organisations concernées doivent assurer elles-mêmes leur financement et ne deviennent donc pas financièrement dépendantes de la Confédération.
- La prise de position de la CDSVS concorde avec celle du canton de ZH.

3.6 Art. 6

a) Cantons

- Le canton de FR considère que le fait de couvrir 50 % au maximum des dépenses imputables d'une mesure constitue un garde-fou suffisant.
- Par contre, le canton de VD est d'avis que la limitation de l'aide financière mentionnée pourrait empêcher le soutien de projets pilotes originaux émanant d'associations encore peu implantées et qui, de ce fait, auraient du mal à financer le reste des coûts.

b) Organisations

- Antenna MayDay/primis estime que le fait de couvrir au maximum 50 % des dépenses imputables aura un effet dissuasif, en particulier sur les organisations qui ne disposent même pas actuellement des moyens suffisants pour remplir correctement leurs tâches.
- Le FIZ propose que l'évaluation soit également considérée comme une dépense imputable étant donné elle entraîne des charges financières importantes.

3.7 Art. 7

a) Cantons

- Afin d'assurer la cohérence de l'art. 7 par rapport à l'art. 9, le canton de BE propose de le compléter par une let. d, déterminant qu'une aide financière doit également être calculée en fonction des dépenses consenties pour l'assurance qualité.

b) Organisations

- La prise de position de XENIA concorde avec celle du canton de BE.
- Selon la CDSVS, le critère de l'intérêt qu'une mesure présente pour la Confédération doit être formulé de manière plus claire; en outre, la nécessité et l'utilité des mesures devraient figurer au premier plan.

3.8 Art. 9 à 11

a) Cantons

- Le canton de LU attire l'attention sur la complexité des demandes d'aide financière et demande que la directive – qui doit encore être élaborée en vertu de **l'art. 10, al. 3** – définisse aussi simplement que possible la procédure de demande en tant que telle et les exigences qu'elle doit remplir.
- Le canton de SO trouverait opportun que la décision ou le contrat de droit public établissant l'octroi de l'aide financière fixe également une obligation pour les organisations de se concerter avec les autorités cantonales. Ceci permettrait de coordonner les différentes mesures mises en place dans un domaine donné.
- La Ville de Zurich remet en question la décision de nommer fedpol seul responsable de l'examen des demandes d'aide financière, ce en raison des connaissances limitées de l'office dans le domaine concerné. Elle propose de déléguer cette tâche à un comité interdisciplinaire comprenant des spécialistes internes et externes.

b) Organisations

- Antenna MayDay/primis estime que la procédure d'octroi des aides financières est compréhensible. Elle approuve en outre la possibilité de pouvoir compléter les demandes incomplètes.
- La prise de position de la CDSVS concorde avec celle de la Ville de Zurich.

3.9 Art. 13

Antenna MayDay/primis remarque que cette réglementation reprend une pratique bien établie dans le domaine des projets financés par des donateurs externes.

3.10 Art. 14

Le canton de BS, Antenna MayDay/primis, Aspasie, le FIZ, Lysistrada et ProCoRé soulignent tous la nécessité de garantir la protection des données: afin d'éviter toute utilisation abusive des données, il est important que leur collecte se fasse de manière anonyme.

3.11 Art. 15

Aspasie, Lysistrada, ProCoRé et XENIA proposent de reformuler l'al. 3 comme suit: "Il peut *doit* confier l'évaluation à des spécialistes externes [...]". Ils considèrent que pour des raisons de professionnalisme, une évaluation doit toujours être émise par un spécialiste. Les coûts occasionnés par l'expertise devraient néanmoins être pris en charge par la Confédération et non pas être déduits de l'aide financière octroyée.

3.12 Remarques d'ordre rédactionnel

Plusieurs organisations (Aspasie, FIZ, Lysistrada, ProCoRé et XENIA) ainsi que le canton de FR recommandent de remplacer les termes de "prostitution" et de "prostituées" par ceux de "travail du sexe" et de "travailleurs/euses du sexe". Ils soulignent que le travail du sexe est de fait un travail, et que les autres termes utilisés sont stigmatisants et discriminatoires.

La CDSVS, les cantons de SO et SG ainsi que la Ville de Zurich font remarquer que le rapport explicatif (cf. ch. 1.2) ne tient pas compte du fait que la prévention en matière de prostitution n'est pas uniquement le fait d'organisations privées mais aussi de différentes institutions communales et cantonales. C'est pourquoi ils proposent de citer, outre les exemples d'organisations privées, des noms d'organisations de droit public.

Le canton de FR souligne que les termes de "requérant" et de "bénéficiaire" ne sont pas utilisés de manière uniforme dans l'ordonnance.

4 Liste des cantons, organisations et associations qui se sont prononcés

CANTONS / VILLES

AG	Conseil d'Etat du canton d'Argovie
AI	Landammann et Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
AR	Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
BE	Conseil-exécutif du canton de Berne
BL	Conseil d'Etat du canton de Bâle-Campagne
BS	Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville
FR	Conseil d'Etat du canton de Fribourg
GE	Conseil d'Etat de la République et canton de Genève
GL	Conseil d'Etat du canton de Glaris
GR	Conseil d'Etat du canton des Grisons
JU	Gouvernement de la République et canton du Jura
LU	Département de justice et de sécurité du canton de Lucerne
NE	Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel
NW	Conseil d'Etat du canton de Nidwald
OW	Conseil d'Etat du canton d'Obwald
SG	Département de la sécurité et de la justice du canton de St-Gall
SH	Département des finances du canton de Schaffhouse
SO	Conseil d'Etat du canton de Soleure
SZ	Département de la sécurité du canton de Schwyz
TG	Conseil d'Etat du canton de Thurgovie
TI	Conseil d'Etat de la République et canton du Tessin
UR	Conseil d'Etat du canton d'Uri
VD	Conseil d'Etat du canton de Vaud
VS	Conseil d'Etat du canton du Valais

ZG	Conseil d'Etat du canton de Zoug
ZH	Conseil d'Etat du canton de Zurich
Ville de Zurich	Département social de la Ville de Zurich, Domaine addiction et drogues
Ville de Berne	Direction de la sécurité, de l'environnement et de l'énergie de la Ville de Berne

ORGANISATIONS ET ASSOCIATIONS

Aliena	Service de consultation pour les femmes travaillant dans le commerce du sexe, Bâle
Aspasie	Association Aspasie, Genève
Centre Patronal	Centre Patronal, Berne/Lausanne
FIZ	Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes, Zurich
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CDSVS	Conférence des directrices et directeurs de la sécurité des villes suissees, Zurich
La Strada	Centre d'accueil mobile du Réseau contact / Fondation aide addiction
Lysistrada	Association Lysistrada, Olten
May Day/Primis	Antenna MayDay/primis – SOS Ticino, Viganello
ProCoRé	"Prostitution – Collectif – Réflexion", Berne
PSC	Prévention suisse de la criminalité, Berne
XENIA	Service de consultation pour les travailleurs du sexe, Berne