
Prostitution et traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle

Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 12.4162 Streiff-Feller, 13.3332 Caroni, 13.4033 Feri et 13.4045 Fehr

5. Juin 2015

APERÇU

Le Conseil national a chargé le Conseil fédéral, par le biais de quatre postulats déposés en 2012 et 2013, de se pencher de plus près sur la lutte contre la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle et sur l'amélioration de la protection des prostituées. Suite à cela, le DFJP a été chargé de rédiger un rapport.

En Suisse, la réglementation de la prostitution relève en premier lieu de la compétence des cantons. Ce sont eux qui édictent par exemple les directives relatives à la lutte contre la violence ou à l'amélioration de l'hygiène et qui assument la responsabilité du statut juridique des prostituées. La limite des compétences législatives des cantons s'inscrit dans le cadre fixé par le droit fédéral. Les directives cantonales doivent donc s'accorder avec la Constitution fédérale et ne pas entraver la prostitution de manière inappropriée ou au-delà de ce qui est nécessaire. En vertu de sa compétence en matière de législation pénale relative à la prostitution, le législateur fédéral se contente à ce jour, au niveau suisse, de sanctionner de l'amende tout manquement à une disposition cantonale ou communale.

La prostitution se distingue par le caractère hétérogène de ses protagonistes, de ses lieux et du cadre dans lequel elle s'exerce. Il s'agit en outre d'un marché extrêmement lucratif déterminé, dans une large mesure, par l'offre et la demande. De nombreux acteurs gravitant dans le milieu de la prostitution augmentent le risque d'exploitation à l'égard des prostituées.

Une comparaison entre les pays démontre qu'un régime d'interdiction ou qu'une libéralisation ne peuvent combattre à eux seuls les conséquences négatives de la prostitution sur les personnes concernées et sur la société. Des mesures complémentaires semblent plus prometteuses. A l'exemple des Etats-Unis et de la Suède, il apparaît en outre que la lutte contre la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle demeure difficile en dépit de l'interdiction (partielle) de la prostitution.

La recherche de solutions se heurte à toutes sortes de difficultés, en Suisse comme à l'étranger: plusieurs groupes d'intérêts débattent de la prostitution et de la traite d'êtres humains en usant d'arguments opposés et en portant des jugements moraux. On assiste souvent à un amalgame entre questions morales ayant trait à la dignité de la femme et questions relatives à la lutte contre la criminalité.

Par ailleurs, l'état des connaissances en matière de prostitution et de traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle repose sur des estimations. Les faits à proprement parler sont peu nombreux. Tous les pays s'accordent pour reconnaître qu'il n'existe pas de chiffres fiables concernant la prostitution et la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle et qu'il n'est donc guère possible de juger exactement de leur évolution.

Pour mettre au jour les cas relevant de la traite d'êtres humains, il est nécessaire que des unités de police spécialisées effectuent des enquêtes de longue haleine sur les structures d'un tel trafic. On y renonce toutefois la plupart du temps, faute de ressources et compte tenu des priorités strictes établies au sein des corps de police cantonaux. Actuellement, la découverte d'un cas de traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle ne peut se faire que si une victime cherche spontanément de l'aide.

Les informations recueillies dans le présent ouvrage autorisent à penser que la protection physique et psychique des personnes qui se prostituent doit figurer au centre des priorités de l'Etat. Il n'y a pas de solutions simples à ces questions, ni de conclusions absolues. Il est utile de s'inspirer des idées qui ont cours à l'étranger, mais chaque pays doit trouver des solutions qui soient en accord avec sa vision de l'être humain et son idéal de société dans les questions qui touchent à la prostitution et à ses conséquences négatives. Sur la base de ce constat, le Conseil fédéral présente, à la fin du présent rapport, des objectifs et des mesures concernant le double phénomène de la prostitution et de la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle en Suisse.

TABLE DES MATIERES

APERÇU	3
1 Introduction	8
1.1 Texte des postulats	8
1.2 Problématique générale soulevée dans les postulats	9
1.3 Manière de procéder, méthodologie relative à l'élaboration d'un rapport, terminologie	10
2 Cadre juridique de la prostitution et de la traite d'êtres humains	11
2.1 Prostitution.....	11
2.1.1 La prostitution est légale en Suisse	11
2.1.2 Dispositions pénales encadrant l'exercice de la prostitution	11
2.2 Traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle	12
2.2.1 La traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle est un crime international	12
2.2.2 L'élément constitutif de l'infraction à l'art. 182 CP	13
2.2.3 Dispositions du droit fédéral relatives à la lutte contre la traite d'êtres humains	14
2.3 Délimitation entre la prostitution et la traite d'êtres humains	15
2.4 Principales normes internationales concernant la prostitution et la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle.....	16
2.5 Compétence limitée de la Confédération en matière de réglementation de la prostitution.....	17
2.6 Compétence des cantons concernant la réglementation de la prostitution.....	18
2.7 Dispositions de droit civil et administratif relatives à la prostitution	18
2.7.1 Le "contrat de prostitution" est-il contraire aux mœurs?	18
2.7.2 Activité indépendante ou salariée	19
2.7.3 Maisons closes	21
2.7.4 Mesures relevant du droit des étrangers.....	22
2.7.5 Droit des assurances sociales	26
2.7.6 Impôts	33
2.8 Exemples de dispositions cantonales et communales relatives à la prostitution	35
2.8.1 Canton de Berne.....	35
2.8.2 Tessin: renforcement de la réglementation	37

2.8.3	Ville de Zurich	37
2.8.4	Cas particulier: le plan d'affaires comme justificatif du permis de travail.....	39
3	Discours sur la prostitution et rôle de l'Etat	42
3.1	Fondement scientifique, moral et idéologique du discours.....	42
3.2	Une activité librement consentie.....	42
3.3	Evaluation de la prostitution et rôle de l'Etat	43
4	La prostitution en Suisse	45
4.1	Lieux	45
4.1.1	Subdivisions générales.....	45
4.1.2	Nombre de personnes prostituées, répartitions entre les différents lieux, nombre d'établissements et corrélations	45
4.2	Réglementations du lieu de travail.....	47
4.2.1	Boxes à sexe.....	48
4.2.2	Permis de prostitution par automate à Zurich	49
4.3	Profil des personnes prostituées.....	49
4.3.1	Données générales	49
4.3.2	Prostitution des femmes	50
4.3.3	Prostitution des hommes	50
4.3.4	Prostitution des personnes transgenres	51
4.3.5	Prostitution des sans-papiers.....	52
4.4	Etat de santé physique et psychique des personnes prostituées	52
4.5	Violence	54
4.6	Accès des personnes prostituées aux services de santé.....	56
4.6.1	Remarques générales	56
4.6.2	Difficultés d'accès aux prestations sanitaires	56
4.6.3	Accès aisé aux services de santé	56
4.7	Difficultés générales des personnes prostituées.....	57
4.8	Contrôles régis par le droit de séjour et le droit du marché du travail	57
4.9	La migration à des fins de prostitution.....	58
4.10	Les clients	58

4.10.1	Quelle est la motivation des clients?.....	58
4.10.2	Sanction des clients de prostituées sous contrainte.....	62
4.11	Nouvelles technologies	63
4.12	Perspective économique.....	63
5	La traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle en Suisse	65
5.1	Données spécifiques à la traite d'êtres humains	65
5.1.1	Plan international	65
5.1.2	Suisse	65
5.2	Mesures actuelles pour combattre la traite d'êtres humains	66
5.3	Exemple d'un cas de traite d'êtres humains en Suisse.....	67
5.4	Etats d'origine des délinquants et de leurs victimes	69
5.5	Approfondissement: la traite d'êtres humains liée à la Roumanie, à la Bulgarie et à la Hongrie	69
5.6	Développements et défis	70
5.7	Problématique de la poursuite pénale et des activités d'enquête active nécessaires.....	71
5.8	Perspective économique.....	72
6	Gestion, dans divers pays choisis, de la prostitution et de la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle par des groupes organisés	74
6.1	Développements sur le plan européen	74
6.1.1	UE	74
6.1.2	Conseil de l'Europe.....	75
6.1.3	OSCE	76
6.2	Pays où la prostitution est interdite: les Etats-Unis.....	77
6.2.1	Prostitution.....	77
6.2.2	Traite d'êtres humains.....	78
6.3	Pays qui poursuivent pénalement certains aspects de la prostitution, légale par ailleurs (demande passible de sanction pénale).....	80
6.3.1	Suède.....	80
6.3.2	France.....	86
6.4	Pays où la prostitution est légale et réglementée	88
6.4.1	Allemagne	88

6.4.2	Pays-Bas.....	92
7	Constatations et conclusions	96
7.1	Constatations.....	96
7.1.1	Généralités	96
7.1.2	En Suisse.....	96
7.1.3	Au niveau international.....	97
7.2	Conclusions.....	97
8	Objectifs et mesures possibles en Suisse	99
8.1	Objectifs possibles	99
8.2	Liste de mesures pour la réalisation des objectifs.....	99
8.2.1	Prostitution.....	99
8.2.2	Traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle.....	101
	LISTE DES ABREVIATIONS	103
	BIBLIOGRAPHIE	105
	Annexe 1: liste des centres de consultation	111
	Annexe 2: vue d'ensemble des dispositions cantonales	117
	Annexe 3: mesures du rapport Hilber	121
	Annexe 4: fact-sheet du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (état: janvier 2015)	132
	Annexe 5: liste de contrôle du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants concernant l'identification des victimes de la traite d'êtres humains	138

1 Introduction

1.1 Texte des postulats

Le Conseil national a chargé le Conseil fédéral, par le biais de quatre postulats déposés en 2012 et 2013, de se pencher de plus près sur la lutte contre la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle et sur l'amélioration de la protection des prostituées. Voici les textes des différents postulats:

1. **Postulat Streiff-Feller 12.4162: "Mettre un terme à la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle"**

"Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un rapport sur la lutte contre la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle en examinant entre autres les aspects suivants:

1. Quelles expériences ont fait[es] les pays qui ont interdit la prostitution? En particulier, comment peut-on imposer une telle interdiction et quelle est son efficacité? Quelles sont les conséquences pour les femmes concernées?
2. Quelle est l'influence d'une telle interdiction sur la lutte contre la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle?"

Le 27 février 2013, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat, qui a été transmis par le Conseil national le 22 mars 2013. Suite à cela, le DFJP a été chargé de rédiger un rapport.

2. **Postulat Caroni 13.3332: "Améliorer le statut juridique des travailleurs du sexe"**

"Le Conseil fédéral est chargé de consacrer au statut juridique des travailleurs du sexe un rapport qui répondra aux questions suivantes:

1. Que fait le Conseil fédéral pour améliorer le statut juridique des travailleurs du sexe?
2. Que fait-il pour s'assurer que certaines mesures répressives prises pour réglementer le marché du sexe ou gérer les flux migratoires ne frappent in fine des victimes du trafic des êtres humains?"

Le 26 juin 2013, le Conseil fédéral a proposé d'accepter ce postulat, qui a été transmis par le Conseil national le 27 septembre 2013. Suite à cela, le DFJP a été chargé de traiter cette problématique dans le cadre du rapport en réponse au postulat Streiff-Feller.

3. **Postulat Feri 13.4033: "Etablir un rapport sur l'état de la prostitution en Suisse"**

"L'exercice de la prostitution relève en Suisse de la compétence des cantons. Aussi la mise en place à l'échelle nationale d'un bon niveau de protection des personnes qui se livrent à cette activité passe-t-elle par l'inventaire préalable des différentes dispositions adoptées dans ce domaine par les cantons. C'est pourquoi je prie le Conseil fédéral de bien vouloir établir un rapport sur l'état de la prostitution en Suisse, qui indiquera en quoi diffèrent les différentes solutions cantonales et quelles sont leurs insuffisances, et répondra plus particulièrement aux questions suivantes:

1. Quel est le régime applicable aux personnes qui exercent la prostitution en matière d'autorisations de séjour?
2. Quelles conditions ces personnes doivent-elles remplir pour pouvoir obtenir une autorisation de travail?
3. Comment s'assure-t-on que ces personnes soient protégées contre la traite des êtres humains, qu'elles ne se trouvent pas chez nous en situation irrégulière et qu'elles ne travaillent pas clandestinement?

4. Y a-t-il dans toute la Suisse des services de conseil auxquels ces personnes, mais aussi les clients, peuvent s'adresser (comme par ex. le "Fraueninformationszentrum" de Zurich)?
5. Qu'est-il entrepris pour identifier et combattre le proxénétisme?
6. Qu'est-il fait pour permettre aux personnes qui exercent - légalement ou illégalement - la prostitution d'avoir rapidement et aisément accès à des services médicaux?
7. Quelles sont les règles applicables au lieu d'exercice ("sexbox", établissement, rue, etc.)?
8. Serait-il possible d'édicter au niveau national des dispositions en matière d'autorisation de séjour, d'autorisation de travail, de conseil, etc.?
9. Les personnes qui exercent la prostitution ont-elles accès aux assurances sociales et sont-elles assujetties à l'impôt?
10. Parmi les personnes qui exercent la prostitution, y a-t-il des étrangers en situation irrégulière?
11. Combien y a-t-il de personnes qui exercent la prostitution dans le milieu?
12. Quels sont les coûts que la prostitution entraîne sous l'angle de la sécurité?"

Le 12 février 2014, le Conseil fédéral a proposé d'accepter les questions 1 à 11 du postulat et de rejeter la question 12, à laquelle il n'est pas possible de donner une réponse. Le postulat a été transmis de la sorte par le Conseil national le 21 mars 2014 et le DFJP a été chargé, suite à cela, de traiter les questions dans le cadre du rapport en réponse au postulat Streiff-Feller.

4. Postulat Fehr 13.4045: "Réaliser une étude comparative sur l'état de la prostitution et du travail sexuel"

"Le Conseil fédéral est chargé de faire réaliser une étude comparative sur la prostitution et plus généralement le travail sexuel, en veillant à que la Suède figure parmi les pays étudiés. Cette étude présentera les différentes stratégies qui ont été mises en place pour lutter contre l'exploitation et la traite des êtres humains. Elle présentera par ailleurs les expériences qui ont été faites dans ce domaine, indiquera de quelle façon la situation des personnes concernées se modifie progressivement et comment l'opinion publique réagit à cette évolution. Enfin, elle fera le point sur la réalité telle qu'elle se présente en Suisse et proposera des mesures concrètes."

Le 12 février 2014, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat, qui a été transmis par le Conseil national le 21 mars 2014. Suite à cela, le DFJP a été chargé de traiter les questions dans le cadre du rapport en réponse au postulat Streiff-Feller.

1.2 Problématique générale soulevée dans les postulats

Les quatre interventions parlementaires ont ceci en commun qu'elles veulent lutter indirectement contre la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle par:

- *une régulation plus sévère de la prostitution*: selon cette approche, il faut examiner quelle réglementation de la prostitution serait à même de réduire le nombre de victimes de la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle. Cette approche part du principe qu'une réglementation plus stricte en rapport avec la prostitution entraîne une diminution de la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle,
- *une protection accrue des prostituées*: cette approche a pour but d'améliorer le statut juridique et social des prostituées. Cette approche de solution part du principe qu'à l'heure actuelle, les prostituées ne sont pas en mesure de défendre suffisamment leurs droits et qu'elles sont donc vulnérables sur le plan de la violence, de l'exploitation, de la protection de la santé et de leurs droits en général.

1.3 Manière de procéder, méthodologie relative à l'élaboration d'un rapport, terminologie

L'Office fédéral de la police (fedpol) a élaboré le présent rapport avec l'aide d'experts de plusieurs unités organisationnelles de l'administration fédérale. Les principales sources d'information utilisées pour présenter la situation qui prévaut actuellement en Suisse sont les suivantes: l'étude "Marché du sexe en Suisse", réalisée en 2009 par l'Université de Genève, les études du Plan d'action national contre la traite des êtres humains 2012-2014¹, la circulaire (y compris le rapport) sur la problématique du milieu érotique publiée en 2012 par l'ODM, des informations et appréciations d'experts ainsi que des conclusions de la littérature spécialisée et des jugements. Les observations et recommandations du rapport intitulé "Mesures destinées à protéger les femmes qui exercent le commerce du sexe", élaboré à l'intention du Conseil fédéral en 2014 par le groupe national d'experts Hilber institué par le DFJP (rapport Hilber), ont également été intégrées. Pour décrire la manière dont la prostitution et la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle sont gérées dans d'autres pays, divers rapports, jugements et études des pays en question ont été consultés.

Dans le présent rapport, c'est le terme de "prostitution" qui est utilisé, et non "travail du sexe". Ceci sur le modèle des réglementations déjà existantes en Suisse au niveau fédéral (par ex. art. 199 CP), de même que dans plusieurs cantons et communes (par ex. ordonnance sur l'exercice de la prostitution à Lugano)². Les passages de texte cités restent réservés (par ex. ceux qui figurent dans les interventions parlementaires).

¹ L'étude du CSDH (action 6a du Plan d'action national, cas non recensés de traite des êtres humains) a défini quelles étaient les études complémentaires à même d'apporter un éclairage supplémentaire sur les cas non recensés de traite des êtres humains en Suisse. Sont qualifiés de cas non recensés les aspects cachés de situations déjà connues (par ex. exploitation sexuelle dans le contexte de la prostitution). L'autre étude est celle de Biberstein/Killias (action 6c du Plan d'action national, tableau de la situation sur le milieu de la prostitution).

² Ordinanza municipale sull'esercizio della prostituzione del 21 marzo 2002, Municipio di Lugano, 2.1.2014

2 Cadre juridique de la prostitution et de la traite d'êtres humains

2.1 Prostitution

2.1.1 La prostitution est légale en Suisse

L'exercice de la prostitution est légal en droit suisse. Pour les prostitués d'origine étrangère, une autorisation de séjour et de travail est requise. Les revenus tirés de la prostitution sont assujettis à l'impôt et doivent faire l'objet des cotisations sociales AVS / AI / APG / AC. L'âge légal minimum pour l'exercice de la prostitution est actuellement de 18 ans³. Les clients qui recourent aux services de prostituées mineures contre rémunération sont passibles d'une peine privative de liberté allant jusqu'à trois ans. Les mineurs n'encourent eux aucune peine.

2.1.2 Dispositions pénales encadrant l'exercice de la prostitution

En droit pénal, on entend par prostitution le fait d'offrir et de livrer son corps aux plaisirs sexuels d'autrui, de manière occasionnelle ou par métier, contre de l'argent ou d'autres prestations pécuniaires. On parle de "vente du corps" pour la seule traite d'êtres humains, lorsque la personne humaine est considérée comme de la marchandise⁴. On considère qu'il y a un acte de prostitution lorsque les trois caractéristiques suivantes sont réunies:

1. *On dispose de son propre corps.* Il suffit que cela se produise de manière occasionnelle ou pour la première fois. La prostitution ne doit donc pas forcément être exercée de manière régulière ou comme activité principale. Le critère n'est par contre pas rempli dans le cadre de "numéros de téléphone érotique" ou de services pornographiques proposées par des opérateurs téléphoniques.
2. *Une prestation sexuelle est fournie, peu importe de quelle nature.* Tout acte hétérosexuel ou homosexuel par lequel le client ou la cliente obtient du plaisir par un contact corporel, satisfait au critère. Par conséquent, le strip-tease, table-dance ou autres animations purement visuelles ne sont pas considérés comme de la prostitution. L'achèvement de l'acte sexuel ou l'atteinte effective de la jouissance ne sont pas nécessaire. Le fait que l'acte sexuel soit accompli de manière active ou passive ne joue en outre aucun rôle.
3. *Il s'agit d'un échange.* Par son corps, la personne prostituée offre une prestation en échange de la rémunération promise par le client ou la cliente. Le paiement de la prestation ne doit pas obligatoirement se faire ou être promis sous forme d'argent. Il peut également s'agir de drogue, de logement, de nourriture, d'articles de marque, de vacances ou d'autres valeurs matérielles. Il peut aussi s'agir du "rachat d'une dette" contractée par la prostituée ou par un tiers.

Le code pénal contient plusieurs dispositions ayant pour but de lutter contre les abus commis dans le cadre de la prostitution. Y figurent plus particulièrement les sanctions concernant les éléments constitutifs d'une infraction suivants:

- traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelles (art. 182 CP);
- actes d'ordre sexuel avec des personnes dépendantes, par exemple avec un enfant placé (art. 188 CP);
- incitation de mineurs à la prostitution (art. 195, let. a, CP);

³ Situation juridique après l'entrée en vigueur de l'art. 196 CP au 1^{er} juillet 2014 dans le cadre de la ratification de la Convention de Lanzarote. La nouvelle disposition vise une meilleure protection des enfants et des adolescents en augmentant l'âge minimum de la prostitution de 16 à 18 ans (cf. à ce propos FF 2012 7051, 7129 et 7135 ainsi que le communiqué de presse du DFJP du 7.3.2014).

⁴ Cf. à ce propos FF 1985 II 1098 ss, message sur le nouvel art. 196 CP dans FF 2012 7092, Commentaire bâlois du CP relatif à l'art. 195 par Meng, ATF 129 III 604 consid. 5.3, ATF 129 IV 71 p. 75

- encouragement à la prostitution (art. 195, let. b à d, CP);
- actes d'ordre sexuel avec des mineurs contre rémunération (art. 196 CP).

En Suisse, le *proxénétisme* est poursuivi pénalement par les articles punissant l'"encouragement à la prostitution" (art. 195 CP) ou la "traite d'êtres humains" (art. 182 CP). Les infractions de proxénétisme et proxénétisme passif (celui qui se laisse entretenir ou financer par une prostituée) ont été supprimés du code pénal en 1992.

Selon la jurisprudence, on parle d'*encouragement à la prostitution* lorsque les activités de la personne prostituée sont surveillées par l'auteur et que ce dernier impose le lieu, l'horaire, la fréquence ou d'autres éléments de l'activité. Le responsable d'un sauna ne se rend pas punissable d'encouragement à la prostitution s'il se contente d'établir une liste de prix et de reverser aux prostitués leurs revenus journaliers, après déduction d'une marge de 40 % pour la location et les infrastructures. Une personne qui protège une prostituée, sans avoir aucune emprise sur elle, n'est pas non plus punissable. Par contre, celui qui maintient une personne dans la prostitution, par exemple au moyen de pression psychologique ou de mise en situation de dépendance financière, est punissable⁵. Dans la pratique, il est souvent difficile de déterminer si la personne de contact d'une prostituée agit comme souteneur ou au contraire comme protecteur: par exemple, comment déterminer avec précision le rôle des chauffeurs qui conduisent vers les quartiers chauds de Lucerne des femmes généralement d'origine roumaine ou bulgare, domiciliées dans les cantons d'Argovie et de Soleure. Les informations de la police du canton de Lucerne montrent que les personnes de contact de beaucoup d'entre elles sont originaires du même pays, souvent du même village. Les souteneurs potentiels sont fréquemment issus de la même famille ou de la parenté. Ces femmes auraient donc la crainte de subir des représailles à l'intérieur de leur famille si elles venaient à témoigner. Pour cette raison, elles n'informent que rarement la police⁶.

Les éléments constitutifs de l'infraction visée à l'art. 195 CP protègent le droit à l'autodétermination de la personne prostituée en tant que bien juridique. D'après la jurisprudence, cette disposition ne protège pas seulement les personnes qui sont amenées à se prostituer contre leur gré, mais protège tout autant les personnes qui travaillent déjà dans la prostitution et qui sont exploitées par l'auteur qui profite d'une vulnérabilité ou d'une dépendance, par exemple en encourageant une addiction à la drogue (cf. ATF 129 IV 79). Pour que l'acte soit répréhensible, l'auteur ne doit pas seulement indiquer la possibilité de se prostituer, il doit mettre une pression beaucoup plus forte sur la victime⁷.

Celui qui se rend coupable d'encouragement à la prostitution sera puni d'une peine privative de liberté allant jusqu'à dix ans ou d'une peine pécuniaire. La police ne peut démarrer une enquête active que sur la base d'un soupçon concret. Tant l'encouragement à la prostitution que la traite d'êtres humains sont le plus souvent découverts par la police à la suite de témoignages des victimes ou de tiers. Les enquêtes sur les structures criminelles (c'est-à-dire la mise à jour des réseaux et des processus à l'intérieur des groupes de souteneurs) exigent d'importants moyens tant humains que financiers, moyens qui dépassent souvent les ressources et les capacités de la plupart des cantons. C'est pour cette raison que, dans la pratique, les auteurs sont le plus souvent condamnés pour encouragement à la prostitution, les preuves pour une condamnation pour traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle faisant défaut.

2.2 Traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle

2.2.1 La traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle est un crime international

La traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle est la forme de traite d'être humain la plus

⁵ Commentaire pratique du CP relatif à l'art. 195 par Trechsel/Bertossa

⁶ Von Däniken, article du 13.8.2014

⁷ Commentaire pratique du CP relatif à l'art. 195 par Trechsel/Bertossa

connue et la plus discutée au niveau international, quand bien même les connaissances sur l'ampleur et l'impact de ce phénomène restent limitées. A de nombreuses reprises, des termes plus restrictifs tels que "traite des femmes" ou "prostitution forcée" sont utilisés comme synonyme dans le débat médiatique et politique. Bien que ce soit majoritairement des femmes et des mineures qui sont touchées au niveau international par ces infractions graves, il est également possible que des hommes et des transgenres⁸ soient victimes de traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle. La "traite des femmes" ne recouvre pas exactement le même phénomène que la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle. La "prostitution forcée" fait quant à elle seulement référence à la situation d'exploitation dans laquelle se trouve la personne, mais n'apporte pas l'élément essentiel de la réalité "commerciale" dont elle est victime⁹. Par ailleurs, le terme "trafic de migrants" n'est pas non plus équivalent. Il désigne le trafic illicite de migrants par terre, mer et air, exercé contre rémunération et par métier.

La lutte contre la traite d'êtres humains en Suisse repose sur la définition internationale contenue dans l'art. 3 du Protocole additionnel sur la traite des personnes, attaché à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée¹⁰. D'après cette définition, l'infraction de traite d'êtres humains comprend le fait de recruter des personnes à des fins d'exploitation ou de les déplacer à l'intérieur de leur pays ou à l'étranger, en usant de la force ou d'autres formes de contrainte, de l'enlèvement, de la tromperie, de l'abus d'autorité ou de l'exploitation d'une situation de vulnérabilité¹¹.

2.2.2 L'élément constitutif de l'infraction à l'art. 182 CP

Selon l'art. 182 CP, celui qui, en qualité d'offreur, d'intermédiaire ou d'acquéreur, se livre à la traite d'un être humain entre autres à des fins d'exploitation sexuelle, est puni d'une peine privative de liberté ou d'une peine pécuniaire. Le fait de recruter une personne à ces fins est assimilé à la traite. En raison du degré d'illicéité particulier, la traite de personnes mineures plus vulnérables encourt une peine supérieure. Le code pénal prévoit dans ces cas une peine privative de liberté d'une année au moins. Celui qui agit par métier encourt également cette peine. Celui qui commet l'infraction à l'étranger est aussi punissable. L'injustice qu'il s'agit de sanctionner au moyen de cette disposition réside d'une part dans le fait que l'auteur profite de sa position de force et d'autre part dans le fait qu'il prive sa victime de sa liberté personnelle et de son droit à l'autodétermination sexuelle. La victime est traitée comme une simple marchandise. Le terme d'"exploitation sexuelle" doit être compris comme l'incitation à la prostitution, à des spectacles pornographiques ou à la réalisation de matériel pornographique¹².

Se livrer à la traite d'êtres humains consiste notamment à offrir, procurer, fournir, négocier, vendre ou recevoir des personnes. Le terme de "traite" désigne également d'autres actions telles que l'acheminement, le transport ou la livraison¹³. En énumérant explicitement les personnes impliquées dans la traite d'êtres humains, on entend préciser bien clairement que sont punissables toutes les personnes ayant pris part à la transaction comme auteurs, y compris, notamment les acquéreurs. Est considérée comme auteur de l'acte toute personne dont l'acte dépend, autrement dit toute personne jouant un rôle déterminant dans la réalisation de la transaction. Les personnes ayant joué un rôle subordonné dans l'accomplissement de l'acte sont en revanche punissables en vertu des dispositions sur la complicité. Le recrutement d'un être humain à des fins d'exploitation sexuelle est explicitement assimilé à la traite. Celui

⁸ Par exemple, le jugement du tribunal de district de Zurich du 26.11.2013 dans le domaine de la traite d'êtres humains: concerne une victime de la traite, masculine, hétérosexuelle, connue en Suisse. Amené de Hongrie en Suisse, il a été forcé de se prostituer dans les quartiers chauds de Zurich, habillé en femme.

⁹ Pour cette raison, on parle beaucoup de "prostitution forcée" dans les contextes de guerre, lorsque des femmes sont forcées de se prostituer pour les soldats (cf. à ce propos le cas du Japon qui a forcé des dizaines de milliers de femmes asiatiques à se prostituer pendant la Seconde Guerre mondiale [Amerikanischer Druck auf Japans Führung - Formelle Entschuldigung wegen Zwangsprostitution gefordert, dans la NZZ du 3.8.2007] ou le rapport de l'ONU sur les guerres de Yougoslavie et du Rwanda, dans la publication Woman 2000 - Sexual Violence and Armed Conflict: United Nations Response, Women's Rights Unit, United Nations, Division for the Advancement of Women, with Michelle Jarvis, Consultant).

¹⁰ Cette convention prévoit des mesures pour lutter contre le blanchiment d'argent et la corruption. De plus, les pays signataires essaient d'influencer les migrations par le biais de cette convention de l'ONU en prenant des mesures répressives.

¹¹ Cf. la définition exacte à l'art. 3 du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (RS 0.311.542)

¹² Cf. FF 2005 2666, Demko p. 283 ss

¹³ Commentaire bâlois du CP relatif à l'art. 182 CP note 16 par Delnon/Rüdy

qui ne se livre à la traite que d'une seule personne ou qu'à une seule reprise d'une ou plusieurs personnes est également punissable.

Les éléments constitutifs de la traite d'êtres humains ne sont réunis que lorsqu'il est disposé d'êtres humains comme d'objets. Cela peut être le cas lorsque des personnes sont maintenues dans l'ignorance, mal informées ou pour toutes autres raisons dans l'incapacité de se défendre. Cette disposition protège par exemple les personnes acheminées contre leur gré dans un lieu défini par d'autres et forcées de se prostituer, sans aucun moyen de se défendre¹⁴.

Le *consentement d'une personne à la prostitution* n'exclut pas la possibilité qu'il s'agisse de traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle. Le consentement d'une victime à la prostitution n'est pas forcément libre de toute contrainte lorsque la victime est entièrement livrée à l'auteur, en situation irrégulière car démunie d'autorisation de travail ou de séjour¹⁵. Ce sont non seulement les conditions sociales et économiques réelles qui permettent de déterminer si le consentement à travailler comme prostituée est réellement libre ou pas, mais aussi l'évaluation des dépendances personnelles et financières susceptibles de réduire la marge de manœuvre d'une personne et qui peuvent la décider à se prostituer. Si une telle décision intervient dans un contexte de détresse économique grave, en raison de la pauvreté et des mauvaises conditions sociales dans le pays d'origine, alors la jurisprudence du Tribunal fédéral estime que la victime n'est pas consentante¹⁶. Seuls les éléments concrets des circonstances permettent de savoir si une personne a décidé de manière autonome à se prostituer ou si les auteurs ont profité d'une vulnérabilité née d'une situation de détresse. Le Tribunal fédéral précise qu'il n'est pas nécessaire que l'auteur ait retiré aux femmes leurs documents d'identité ou qu'il ait fait usage de violence physique à leur encontre pour que l'on soit en présence d'une relation de dépendance. Il importe en outre peu si une femme a travaillé auparavant comme prostituée, car le consentement à la prostitution doit être donné à chaque fois en lien avec la situation concrète du moment¹⁷.

L'éventuel *consentement d'un enfant* est a priori nul. Un enfant n'a pas la capacité de donner un quelconque consentement légal aux actes décrits à l'art. 182 CP, ne serait-ce qu'en raison des dispositions du code civil. Au sens de la loi, une personne âgée de moins de 18 ans ne dispose pas de la capacité de jugement nécessaire pour pouvoir décider légalement de se prostituer.

2.2.3 Dispositions du droit fédéral relatives à la lutte contre la traite d'êtres humains

Les réglementations suivantes constituent les bases légales de la lutte contre la traite d'êtres humains en Suisse:

- [Art. 182 CP sur la traite d'êtres humains](#), en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2006. Outre la volonté de punir la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, cet article rend également punissable la traite à des fins d'exploitation du travail ou en vue du prélèvement d'un organe (cf. chap. 2.2.2).
- [Loi fédérale sur les étrangers \(LEtr; RS 142.20\)](#). Sur la base de ces dispositions légales, les autorités ont notamment le droit de déroger aux conditions d'admission générales lorsqu'il s'agit de régler le séjour de victimes ou de témoins de la traite d'êtres humains et des personnes qui coopèrent avec les autorités de poursuite pénale dans le cadre d'un programme de protection des témoins mis en place en Suisse, dans un Etat étranger ou par une cour

¹⁴ ATF 6B_1006/2009 et 6B_1013/2009

¹⁵ ATF 6B_81/2010

¹⁶ ATF 128 IV 117 consid. 5a et c

¹⁷ ATF 6B_1006/2009 du 26.3.2010

pénale internationale (art. 30, al. 1, let. e, LEtr). Ces personnes peuvent également bénéficier de l'aide au retour et à la réintégration (art. 60, al. 1, LEtr).
• Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA; RS 142.201). Ces dispositions règlent le séjour des victimes ou des témoins de la traite d'êtres humains dans les cas individuels d'une extrême gravité, durant le délai de réflexion et pendant la procédure pénale ouverte contre l'auteur (art. 31, art. 35 et art. 36 OASA).
• Séjour sans activité lucrative, au motif d'un intérêt public important et dans les cas individuels d'une extrême gravité (Directives du Secrétariat d'Etat aux migrations, état au 13 février 2015). Ces directives donnent des informations sur l'application des dispositions en matière de séjour pour les victimes et les témoins de la traite d'êtres humains. Les dispositions relatives aux cas de traite d'êtres humains se trouvent au point 5.6.2.2.5 <i>Victimes et témoins de la traite d'êtres humains</i>. Les directives précisent entre autres que les autorisations pour des cas d'une extrême gravité peuvent être octroyées indépendamment de la disposition à témoigner de la victime. Elles reprennent la marge de manœuvre prévue à cet effet dans la LEtr et l'OASA.
• Loi sur l'aide aux victimes (LAVI; RS 312.5). La loi sur l'aide aux victimes constitue la base pour l'accompagnement et le soutien aux victimes de la traite d'êtres humains. Elle oblige les cantons à prendre en compte les besoins particuliers des différents groupes de victimes, y compris les victimes de la traite, lors de l'élaboration d'offres de conseil. L'accompagnement spécialisé des victimes est encouragé par ce biais.
• Loi fédérale sur la protection extraprocédurale des témoins (Ltém; RS 312.2)
• Ordonnance sur la protection extraprocédurale des témoins (OTém; RS 312.21)
• Ordonnance contre la traite des êtres humains (RS 311.039.3)

2.3 Délimitation entre la prostitution et la traite d'êtres humains

L'élément constitutif de l'infraction de traite d'êtres humains a pour objectif de protéger le droit de disposer librement de son corps. L'exploitation sexuelle d'une personne suppose la violation de son droit à l'autodétermination sexuelle¹⁸, contrairement à l'exercice librement consenti de la prostitution. Même si l'exploitation sexuelle peut être fréquente dans le milieu de la prostitution, toutes les prostituées ne sont pas des victimes de la traite d'êtres humains selon notre conception du droit en Suisse. Pour de nombreuses personnes suisses ou étrangères, la prostitution constitue une activité professionnelle légale et volontaire. Les raisons qui poussent ces personnes à faire de la prostitution leur source de revenus quotidiens sont multiples.

Dans le cas de la traite d'êtres humains, la personne est dépouillée de sa liberté d'action. Il n'est à ce

¹⁸ Cf. ATF 126 IV 225 consid. 1c; 129 IV 81 consid. 3.1; ATF du 18.2.2010, 6B_974/2009, consid. 4.1

titre pas nécessaire que l'auteur retire un avantage financier de ce commerce. Même si cette activité devait se solder au sens commercial par une "perte", les critères définis à l'art. 182 CP sont remplis. De plus, il faut au moins deux participants, en règle générale trois, pour que l'on soit en présence de traite: l'auteur de la traite, la personne prostituée et l'exploitant du lieu de prostitution¹⁹. Le marché de la prostitution est particulièrement attractif pour les personnes souhaitant retirer un profit de l'exploitation et de la traite d'êtres humains. Le risque de poursuite pénale est plutôt faible et les revenus sont élevés.

2.4 Principales normes internationales concernant la prostitution et la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle

Les organisations internationales disposent de réglementations concernant tant la prostitution que la traite des êtres humains. Citons notamment les normes suivantes, qui sont également pertinentes pour la Suisse:

- *Convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 sur la lutte contre la traite des êtres humains*
Cf. chap. 6.1.2.2.
- *Convention des Nations Unies du 2 décembre 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui*

En vertu de cette convention, la traite des êtres humains et la prostitution sont incompatibles avec la dignité humaine et mettent en danger le bien-être de l'individu, de la famille et de la communauté. La convention a été ratifiée par 82 Etats (état au 5 mars 2015), mais pas par la Suisse²⁰. En raison de son importance dans les débats à ce sujet, nous avons toutefois jugé opportun de la mentionner.

La France, par exemple, l'a ratifiée en 1960. Elle constitue aujourd'hui encore le cadre juridique et influence toujours l'orientation politique de l'hexagone à ce sujet²¹. La convention est l'objet de critiques car elle inclut aussi la prostitution *volontaire*.

- *Protocole additionnel du 15 novembre 2000 à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*

L'art. 3 du protocole additionnel contient la définition de la traite des êtres humains retenue au niveau international (protocole de Palerme); cf. chap. 2.2.1.

- *Convention des Nations Unies du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)*

L'art. 6 de cette convention oblige les Etats parties à prendre toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour supprimer, sous toutes leurs formes, le trafic des femmes et l'exploitation de la prostitution des femmes. La Suisse l'a ratifiée en 1997²².

¹⁹ Commentaire bâlois CP relatif à l'art. 182 notes 22, 23 par Delnon/Rüdy

²⁰ Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, entrée en vigueur le 21.3.1950; Recueil des traités des Nations Unies, vol. 96, p. 271; <https://treaties.un.org/>

²¹ A titre d'exemple, cf. les explications relatives au projet de loi sur le renforcement de la lutte en matière de prévention (Assemblée nationale, 10.10.2013, n° 1437, proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, France). Dans la partie introductive, la convention de 1949 est textuellement citée et plusieurs références directes y figurent. Dans son article "The Construction of Prostitutes and Clients in French Policy Debates", paru dans "Munro/della Giusta", Allwood Gill va même jusqu'à désigner la politique abolitionniste française en matière de prostitution de "marker of French national identity" (p. 67), celle-ci ayant été largement influencée à la fin des années 90 par une résistance face aux approches "libérales" de régulation du phénomène (telles que pratiquées par les Pays-Bas ou préconisées par l'Organisation internationale du travail).

²² RS 0.108

- *Organisation internationale du travail (OIT): convention n° 29 concernant le travail forcé ou obligatoire – nouveau protocole additionnel*

En 1930, la Conférence générale de l'OIT a adopté la convention n° 29 concernant le travail forcé ou obligatoire. La convention est entrée en vigueur, en Suisse, le 23 mai 1941²³. L'art. 2, al. 1, de la convention définit le travail forcé comme suit:

Aux fins de la présente convention, le terme "travail forcé ou obligatoire" désignera tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré.

Cette disposition contient les trois critères devant être remplis cumulativement pour invoquer un travail forcé:

1. Il doit s'agir d'un travail ou d'un service ne constituant *aucune* des *obligations* normales des citoyens visées à l'al. 2 de l'article en question envers l'Etat ou la collectivité ni d'un travail ordonné comme conséquence d'une condamnation.
2. L'employeur menace la personne concernée d'une *sanction* en cas de non-exécution du travail. La personne risque donc de perdre les droits ou les privilèges généralement liés à des rapports de travail légaux ou qui lui reviennent selon l'ordre juridique. La perte déjà encourue est dans ce cas équivalente à celle qui résulterait de l'application de la menace.
3. Le travail ou le service n'est *pas* fourni de plein gré. On entend par là toute situation à laquelle la personne concernée ne peut pas librement décider de mettre fin.

Le 11 juin 2014, l'OIT a adopté un protocole révisé et contraignant sur le plan juridique qui complète la convention et tient compte des spécificités actuelles²⁴. Ce protocole renforce en outre la portée du protocole de Palerme.

Il oblige les Etats membres à prendre des mesures en matière de prévention, de poursuite pénale et de protection des victimes et à renforcer la coopération internationale. La recommandation qui l'accompagne prévoit une assistance technique en vue de lutter efficacement contre le travail forcé.

Le protocole vise aussi explicitement les pratiques liées à la traite des êtres humains.

2.5 Compétence limitée de la Confédération en matière de réglementation de la prostitution

La prostitution étant une activité économique privée, la Confédération est en principe habilitée à édicter des normes concernant ce domaine. Elle pourrait ainsi prévoir des mesures visant à mieux contrôler la prostitution, comme en soumettre l'exercice à une autorisation dans toute la Suisse, à l'instar de la pratique aux Pays-Bas, afin de lutter plus efficacement contre la prostitution illégale exercée par des ressortissants de l'UE. Elle pourrait aussi, comme cela est le cas à Genève, mettre en place une obligation de s'annoncer. Tant que la Confédération n'assume pas cette compétence, les cantons peuvent édicter leurs propres réglementations en la matière (compétence dite concurrente).

Les limites de la législation fédérale sont régies par la Constitution (Cst.). Ainsi, dans le domaine des maladies liées à la prostitution par exemple, la Confédération n'est habilitée à légiférer, conformément à l'art. 118, al. 2, let. b, Cst., qu'en vue de lutter contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses. Pour les autres cas, ce sont les cantons qui

²³ RS 0.822.713.9

²⁴ Proposition de protocole relatif à la convention de l'OIT de 1930 concernant le travail forcé (incluant la recommandation du 11.6.2014) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_246186.pdf

sont responsables d'édicter des mesures en vue de garantir la santé des personnes se prostituant²⁵. Les cantons disposent également de la compétence primaire de prendre des mesures visant à empêcher les actes de violence contre les prostituées dans les maisons closes²⁶. Eu égard au principe de subsidiarité, cette compétence cantonale s'exerce aussi lorsque la Confédération devrait éventuellement édicter une réglementation uniforme: il faut alors examiner au cas par cas si les cantons ne seraient pas en mesure d'accomplir la tâche en question par le biais de mesures concordataires. Le fait notamment que certains cantons ne puissent pas ou ne soient pas disposés à prendre des mesures ne justifie pas pour autant que la Confédération soit habilitée à s'acquitter d'une tâche cantonale²⁷.

2.6 Compétence des cantons concernant la réglementation de la prostitution

Les cantons disposent actuellement de la compétence d'édicter des prescriptions concernant les endroits et les heures où la prostitution est autorisée et la manière dont elle peut s'exercer. Ils peuvent déléguer cette compétence législative aux communes. Les cantons ou les communes peuvent ainsi établir des mesures fixant la période de repos nocturne ou les zones interdites afin de limiter les nuisances pouvant découler de la prostitution comme le bruit supplémentaire occasionné par les véhicules des clients. Ces prescriptions ne doivent pas obligatoirement concerner directement les prostituées ou les clients, mais peuvent viser d'autres personnes comme les proxénètes, les exploitants d'établissements érotiques ou encore les badauds²⁸. De telles dispositions cantonales existent par exemple dans les cantons du Tessin, de Genève ou de Fribourg, et les Villes de Berne et de Zurich ont, quant à elles, édictées des prescriptions communales. En ville de Berne, les prostituées doivent disposer d'une autorisation pour l'obtention de laquelle elles sont tenues de fournir des informations sur leur domicile, leur assurance-maladie, leurs offres et leurs tarifs. La Ville de Zurich prévoit de mettre en place une réglementation similaire. Une ordonnance de la Ville de Zurich autorise en outre explicitement l'exercice de la prostitution de rue et de vitrine dans certaines zones définies.

Le droit fédéral définit les limites de la compétence cantonale à fixer des règles. Ainsi, les réglementations édictées doivent être proportionnées au but visé conformément à l'art. 5 Cst. et ne peuvent donc pas entraver la prostitution de manière inadaptée ou excessive²⁹. Une interdiction cantonale de la prostitution ne serait pas conforme à la législation fédérale, qui tolère la prostitution. Le code pénal ne réglemente de ce fait que les infractions aux normes du droit policier cantonal ou communal en relation avec l'exercice de la prostitution (art. 199 CP). En effet, le but de cette disposition pénale du droit fédéral est de fixer une peine uniforme dans toute la Suisse, sous la forme d'une amende, en cas d'infraction allant dans ce sens.

2.7 Dispositions de droit civil et administratif relatives à la prostitution

2.7.1 Le "contrat de prostitution" est-il contraire aux mœurs?

En vertu de la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral, le "contrat de prostitution", c'est-à-dire le contrat conclu entre la prostituée et le client relatif à la fourniture de prestations sexuelles, est contraire aux mœurs au sens où l'entend l'art. 20 du code des obligations (CO) et est donc irrecevable au niveau

²⁵ Pour les détails concernant les limites de la compétence fédérale, cf. avis de droit de l'OFJ, Réglementation, p. 130 ss

²⁶ En ce qui concerne les compétences de la Confédération dans le domaine de la sécurité intérieure, comme la violence lors de manifestations sportives, voir par ex. le rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 "Sécurité intérieure. Clarification des compétences"

²⁷ Schweizer/Müller, commentaire st-gallois relatif à l'art. 43a, notes 8 ss

²⁸ Commentaire bâlois du CP sur l'art. 199, notes 4 ss, avec renvois, par Meng

²⁹ En raison de leur disproportion, la Cour suprême du Canada a déclaré irrecevables diverses interdictions visant à limiter la prostitution (légale) (Supreme Court of Canada in: Canada [Attorney General] v. Bedford, 2013 SCC 72). Dans son argumentation, elle a indiqué que les réglementations en question portent atteinte aux mesures de protection que les prostituées devraient pouvoir prendre pour elles-mêmes. En 2011 en Suisse, le Tribunal fédéral a aussi abrogé deux dispositions de la loi sur la prostitution du canton de Genève pour violation constitutionnelle (ATF 137 I 167).

du droit civil³⁰. Une prostituée ne peut dès lors pas exiger la somme convenue si le client ne s'en acquitte pas. Une initiative cantonale entend corriger l'actuelle jurisprudence du Tribunal fédéral en introduisant une réglementation au niveau fédéral³¹.

Le dernier arrêt dans lequel le Tribunal fédéral se penche explicitement sur la question de l'immoralité du contrat de prostitution remonte à plus de 25 ans³². On ne saurait donc dire comment il statuerait à ce sujet aujourd'hui. Cela dit, au vu de la législation cantonale et des changements de valeurs au sein de la société, il est probable qu'un contrat portant sur la fourniture de prestations sexuelles contre rémunération ne soit plus aujourd'hui considéré en soi comme contraire aux mœurs. Cela est aussi l'opinion avancée dans diverses doctrines³³. On peut donc s'attendre à ce que le Tribunal fédéral franchisse aussi ce pas s'il est amené à statuer sur la question. Il n'est dès lors pas impératif de régler explicitement ce point dans la législation fédérale³⁴.

Dans le canton de Zurich, il a déjà été décidé que le caractère immoral des contrats de prostitution ne pouvait aujourd'hui plus être invoqué, du moins dans l'agglomération zurichoise³⁵. La nouvelle législation du canton de Berne reconnaît également le contrat de prostitution comme légalement valable depuis 2013.

Lorsque le contrat de prostitution n'est plus considéré comme contraire aux mœurs, il prend généralement la forme d'un mandat au sens des art. 394 ss CO. La personne se prostituant est ainsi en droit de révoquer le contrat en tout temps. Le droit à l'autodétermination dans le domaine sexuel est ainsi garanti.

2.7.2 Activité indépendante ou salariée

2.7.2.1 Dans le domaine de la prostitution, quand parle-t-on d'activité "indépendante" et d'activité "salariée"?

La distinction entre la prostitution exercée à titre indépendant ou salarié est importante car les conséquences juridiques diffèrent en fonction du statut. Ainsi, la règle veut que les travailleurs salariés aient droit à des prestations de l'aide sociale, tandis que les travailleurs indépendants n'y ont pas droit³⁶.

Il existe différentes définitions de ces deux réalités car elles sont traitées différemment suivant le domaine juridique concerné. Dans le droit des étrangers par exemple la définition diverge de celle visée dans le droit des contrats ou le droit du travail, le droit des assurances sociales ou encore le droit fiscal³⁷. L'exemple ci-après illustre les conséquences de ces différences au regard du droit des étrangers et du droit des contrats.

Dans le domaine du *droit des étrangers*, est considérée comme prostitution exercée à titre indépendant la prostitution de rue ou la gestion d'une maison close dans le but de s'établir comme indépendant à long terme dans ce domaine³⁸. Sont en revanche considérées comme prostituées salariées toutes les personnes qui sont employées par le gérant d'un salon de massage, d'un bar de rencontre, d'un sauna ou d'une discothèque, d'un dancing, d'une agence d'escortes, etc. Cela est le cas lorsque le gérant, en sa qualité de dirigeant, décide notamment de qui peut travailler pour lui comme prostituée et qu'il n'engage les personnes intéressées qu'à cette seule fin, activité qu'elles exercent, éventuellement, dans le

³⁰ Le terme de "contrat de prostitution" provient du Tribunal fédéral et est employé ici en référence à la législation du Tribunal fédéral.

³¹ 12.317 s IV. ct. BE. "Légalisation du contrat de fourniture de prestations d'ordre sexuel"

³² ATF 111 II 295 ss

³³ Réponse du CF du 16.5.2012 concernant l'interpellation 12.3157 "Autoriser le contrat de prostitution"; avis de droit de l'OFJ; Réglementation, p. 127 avec renvois

³⁴ Réponse du CF du 16.5.2012 concernant l'interpellation 12.3187 "Autoriser le contrat de prostitution"

³⁵ Tribunal d'arrondissement de Horgen, juge unique, jugement du 9.7.2013, FIV 120047, consid. 2.1.3

³⁶ Rapport du SEM sur la problématique du milieu érotique, p. 19

³⁷ Avis de droit de l'OFJ, Réglementation, p. 124

³⁸ Rapport du SEM sur la problématique du milieu érotique, p. 6 et 7

cadre du règlement intérieur en vigueur³⁹.

Une autre définition s'applique par ailleurs aux prostituées soumises à l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). Conformément à la définition du droit communautaire de l'UE, sont considérées comme salariées les personnes qui, contre rémunération, accomplissent des prestations pour le compte d'une autre personne, selon ses directives et pour une durée déterminée⁴⁰. Dans un récent arrêt, le Tribunal fédéral a suivi cette définition de l'accord sur la libre circulation des personnes et du droit de l'UE⁴¹.

La qualification juridique du contrat peut permettre d'établir la distinction entre l'activité exercée à titre d'indépendant et celle accomplie en tant que salarié. Un contrat de travail indique en général qu'il s'agit d'une activité salariée. Dans ce contexte, on est toutefois en droit de se demander si l'exercice de la prostitution selon un contrat de travail classique au sens des art. 319 ss CO est possible. La question se pose notamment au sujet de la relation entre un gérant de maison close et une prostituée. On peut supposer que la conclusion d'un contrat de travail classique au sens des art. 319 ss CO n'est pas possible en tout état de cause (même si la question d'une éventuelle non-conformité aux mœurs est exclue d'une telle relation contractuelle), car elle n'est pas compatible avec la protection de la personnalité visée à l'art. 27, al. 2, du code civil (CC), et parce qu'elle pourrait correspondre à l'élément constitutif de l'infraction qu'est l'encouragement à la prostitution au sens de l'art. 195 CP. En effet, la relation de travail est dans ce cas caractérisée par une subordination juridique de l'employée sur les plans personnel, professionnel et économique. La personne qui emploie la prostituée aurait donc un droit de donner des directives sur les prestations d'ordre sexuel devant être fournies. Or si ce droit est exercé, la personnalité de la personne prostituée est touchée⁴².

Un droit de donner des directives de l'employeur se trouve donc en totale opposition avec des rapports de travail dits classiques, qui prévoient un droit immédiat de refus ou de révocation. La fourniture de prestations de nature sexuelle n'est donc pas envisageable dans le cadre d'un contrat de travail classique⁴³, ce qui ne signifie pas pour autant que la conclusion d'un contrat de travail valable ne soit absolument pas possible.

On pourrait aussi envisager un "faux travail sur appel", pour lequel est uniquement conclu un accord-cadre sur les conditions de travail. La prostituée est alors libre d'accepter une tâche ou non au cas par cas, le contrat de travail n'étant établi qu'en cas d'acceptation de sa part. Ce type de contrat n'est toutefois approprié que pour un exercice de la prostitution à court terme n'impliquant qu'une durée d'engagement limitée et n'est donc pas adapté sur le plan pratique. On pourrait aussi imaginer un contrat innommé, incluant par exemple des parties d'un contrat de travail ou conclu sous la forme d'un contrat applicable selon le droit du contrat de travail. Les contrats innommés sont des contrats ne se fondant ni sur la législation visée dans le CO ni sur une loi spéciale. Il peut notamment s'agir d'un contrat de maison close impliquant uniquement un devoir de présence ou un droit de donner des directives limité de l'employeur, concernant par exemple l'obligation de porter des vêtements moulants.

Il faudrait toutefois vérifier dans chaque cas concret si l'on est en présence d'un contrat valable de "faux travail sur appel" ou d'un contrat innommé⁴⁴. L'OFJ estime qu'un examen concret au cas par cas est nécessaire afin de s'assurer que le contrat en question ne s'oppose ni à l'art. 27 CC, ni à l'art. 195 CP. Or dans la pratique, un tel examen au cas par cas n'est pas applicable. Pour cette raison, les membres du groupe d'experts Hilber ont majoritairement plaidé en faveur d'un contrat-type (sur la

³⁹ Rapport du SEM sur la problématique du milieu érotique, avec renvoi à l'ATF 128 IV 170 consid. 4.2. Remarque: cet ATF porte exclusivement sur l'applicabilité de certaines dispositions pénales de la loi sur les étrangers (LEtr)

⁴⁰ Dans son arrêt du 20.11.2001 (Jany e.a. aff. C-268/99; Rec. I-8615; ECLI:UE:C:2001:616), la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a par ex. traité de la question de la qualification de l'activité de prostitution exercée à titre d'indépendant ou de salarié.

⁴¹ ATF 140 II 460

⁴² Teneur de l'art. 27, al. 2, CC, relatif à la protection de la personnalité contre des engagements excessifs: "Nul ne peut aliéner sa liberté, ni s'en interdire l'usage dans une mesure contraire aux lois ou aux mœurs"

⁴³ S'agissant de l'inadéquation du contrat de travail classique, cf. Bertschi, p. 25

⁴⁴ Au sujet des différents rapports contractuels possibles, y compris la question de la conformité au niveau pénal, cf. avis de droit de l'OFJ, Réglementation, p. 125 ss, 127 ss, avis de droit de l'OFJ, Exercice, p. 139 et 140

base d'une activité indépendante) comprenant des éléments visant la protection des prostituées. Les organisations de protection des femmes ont, quant à elles, exprimé un avis minoritaire en considérant l'examen au cas par cas superflu. On constate dans tous les cas que la relation contractuelle entre un gérant de maison close et une prostituée peut aussi bien inclure une activité salariée qu'une activité exercée à titre indépendant.

2.7.2.2 *La prostitution exercée à titre d'indépendant garantit-elle l'autonomie ou une meilleure protection des prostituées?*

On est en droit de se demander s'il serait possible de lutter plus efficacement contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle si l'on exigeait des prostituées qu'elles exercent leur activité à titre indépendant pour pouvoir obtenir une autorisation de travail par exemple. Cette approche se fonde sur l'idée qu'un travailleur indépendant n'est pas soumis à des directives de personnes tierces et ne peut donc pas être exploité.

La réponse est que le statut d'indépendant ne suffit pas à lui seul. Pour les personnes ayant dû travailler longtemps pour des proxénètes, le fait de travailler à titre indépendant représente certes un progrès, bien que les faux statuts d'indépendants ne soient pas exclus. Afin de limiter les risques de tromperie, les cantons ont opté pour différentes stratégies. Ainsi, dans certains cantons, les exploitants de maisons closes doivent s'assurer que les personnes travaillant chez eux le font de leur plein gré. D'autres cantons vérifient, lors d'un entretien personnel mené avec les prostituées, si elles exercent effectivement leur activité de manière volontaire (s'agissant de la procédure d'annonce, cf. chap. 2.8.4).

En ce qui concerne la protection générale des prostituées (donc pas uniquement la protection face au risque de d'être victime de la traite des personnes), le groupe d'experts Hilber n'est pas parvenu à déterminer quel statut (salarié ou indépendant) était en mesure de la garantir au mieux. La majorité des membres du groupe était d'avis que l'activité exercée de manière indépendante garantissait la meilleure protection et que celle-ci devait s'appliquer de manière conséquente dans tous les domaines juridiques. L'activité salariée ne ferait, quant à elle, que de creuser encore plus le fossé, en termes de pouvoir, entre les prostituées et les gérants de maisons closes car un contrat de travail classique se caractérise avant tout par le rapport de subordination de la salariée, d'une part, et le droit de donner des directives de l'employeur, d'autre part. Ainsi, il est fort probable que la conclusion d'un contrat de travail vienne exacerber l'état de dépendance et de vulnérabilité des prostituées inexpérimentées face à des gérants de maisons closes au caractère dominant et que cela conduise à une situation d'exploitation. Il y a par exemple eu des cas où des gérants ont régulièrement déduit de grosses sommes d'argent sur le salaire de prostituées venues de l'UE sous prétexte du renouvellement de leur permis de travail. Les abus commis dans le milieu des cabarets et la protection insuffisante offerte par les contrats ont finalement abouti à la suppression du statut d'artiste de cabaret.

En revanche, une minorité des membres du groupe d'experts a exprimé un avis différent à ce sujet (organisations de défense des droits de la femme, USS et Travail.Suisse). Les expériences recueillies par les organisations de défense des droits de la femme montrent que l'exercice indépendant ne garantit pas à lui seul que la prostitution soit volontaire et que les femmes ne soient pas victimes de traite. Les deux formes de travail devraient pouvoir être possibles. L'exercice à titre de dépendant devrait être rendu possible sur la base d'un contrat de travail classique au sens de l'art. 319 ss CO, comme cela est le cas en Allemagne. Les organisations estiment que l'élaboration d'un *contrat-type* serait utile pour l'exercice de la prostitution en tant que salariée.

2.7.3 Maisons closes

S'agissant de l'exploitation de maisons closes, la réglementation concernant le rapport entre la maison close à proprement parler et les prostituées y travaillant présente des difficultés en ce qui concerne la délimitation juridique.

Selon la doctrine dominante et la jurisprudence, le fait de diriger une maison close n'implique pas de facto un abus de l'état de dépendance des prostituées y travaillant. L'établissement de règles, telles que celles concernant le temps de travail ou l'habillement, est dès lors autorisé tant que la liberté d'action

des prostituées n'est pas restreinte de manière disproportionnée. On pourrait par exemple parler d'abus si des règles étaient dictées concernant le choix des clients. Les prostituées doivent donc pouvoir décider elles-mêmes si, quand et avec qui elles entendent accomplir des actes d'ordre sexuel. Aucune pression et aucun contrôle ne doivent être exercés. Il est ainsi possible, à certaines conditions, de conclure un rapport contractuel entre un exploitant de maison close et une prostituée qui ne tomberait pas sous le coup de l'infraction qu'est l'incitation à la prostitution au sens de l'art. 195, let. c, CP⁴⁵. Cela dit, il est souvent difficile, dans les faits, de savoir si une restriction disproportionnée peut être invoquée ou non, ce qui cause une insécurité juridique.

Quiconque établit un contrat de travail pour une prostituée court le risque que celui-ci soit nul car contraire aux mœurs ou qu'il enfreigne l'art. 27 CC ou l'art. 195 CP (encouragement à la prostitution), cf. chap. 2.7.2.1. Pour cette raison, le canton de Berne n'octroie de manière générale pas d'autorisation pour l'exercice d'une activité lucrative aux prostituées salariées. A l'opposé, d'autres cantons comme ceux de St-Gall, des Grisons et de Thurgovie accordent de telles autorisations et proposent des contrats-type en vue de garantir le respect des conditions applicables à un "rapport de travail" conforme au droit. Un avis de droit déclare que la pratique du canton de Berne est trop restrictive à ce sujet et qu'elle constitue une restriction inacceptable du droit à la liberté de travail⁴⁶. Cela dit, les contrats-type sont aussi l'objet de critiques⁴⁷.

2.7.4 Mesures relevant du droit des étrangers⁴⁸

Les étrangers sont autorisés à rester jusqu'à 90 jours en Suisse sans autorisation s'ils y séjournent dans un but touristique ou s'il s'agit d'une visite ou d'un voyage d'affaires, mais il ne leur est pas permis d'exercer une activité lucrative en Suisse sans autorisation ou sans s'être annoncé. Les conditions applicables à l'octroi d'une autorisation de séjour ou de travail sont présentées ci-après.

2.7.4.1 Autorisation de séjour et de travail

L'ALCP s'applique si la personne qui dépose la demande est ressortissante d'un Etat de l'UE^{49 50} ou de l'AELE⁵¹.

1. *Ressortissants de l'UE ou de l'AELE*: ils reçoivent "automatiquement" une autorisation de séjour et disposent du droit au regroupement familial. Les travailleurs salariés doivent seulement présenter les documents suivants (art. 6, ch. 3, annexe I, ALCP):

- a) le document sous le couvert duquel ils ont pénétré sur le territoire;
- b) une déclaration d'engagement de l'employeur ou une attestation de travail.

S'ils veulent exercer une activité à titre d'indépendant, ils doivent présenter leur pièce d'identité et produire la preuve qu'ils sont établis en tant qu'indépendants. L'autorisation de séjour

⁴⁵ Avis de droit de l'OFJ, Réglementation avec renvoi à l'ATF 126 IV 76, p. 125 ss, p. 127 à 129

⁴⁶ Kerland, p. 12

⁴⁷ Hürlimann, article du 16.2.2015

⁴⁸ La situation juridique présentée ici s'applique tant que l'ALCP n'est pas modifié ou résilié.

⁴⁹ L'UE comprend le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, la République tchèque, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovaquie, la République de Finlande, le Royaume de Suède et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

⁵⁰ S'agissant de la Bulgarie et de la Roumanie: depuis le 1^{er} juin 2011, les personnes exerçant une activité de prostitution à titre indépendant sont soumises aux mêmes conditions que les ressortissants des autres Etats membres de l'UE et de l'AELE. Pour celles qui sont salariées, une réglementation transitoire s'applique encore jusqu'au 31 mai 2016 (<http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=de&msg-id=53154>; rapport du SEM sur la problématique du milieu érotique, p. 10 et 17 ss). Cela dit, tout comme pour les ressortissants d'Etats tiers, aucune autorisation de travail n'est octroyée, car il y a déjà suffisamment de prostituées en Suisse et que les conditions d'autorisation prévues par le droit du marché du travail ne sont pas remplies. Le présent rapport n'établit donc pas de distinction entre ces deux pays et les autres pays de l'UE.

⁵¹ Les Etats membres de l'AELE sont la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein et la Suisse.

(permis B) est valable cinq ans. Pour les activités exercées en tant que salarié impliquant des rapports de travail de plus de trois mois et de moins d'un an, le titre délivré est une autorisation de courte durée (permis L).

Les travailleurs détachés par une entreprise ayant son siège dans un Etat de l'UE/AELE dans le cadre d'une prestation de services ne dépassant pas 90 jours de travail effectif par année civile n'ont pas besoin d'autorisation, et ceci indépendamment de leur nationalité. Ils sont uniquement soumis à la procédure d'annonce en ligne. S'agissant des travailleurs détachés ressortissants d'Etats tiers, ils doivent être intégrés dans le marché régulier du travail d'une partie contractante depuis 12 mois.

Les personnes suivantes ont en outre le droit d'accéder à une activité économique sur la base de l'ALCP:

Le conjoint et les enfants de moins de 21 ans ou à charge d'une personne ayant un droit de séjour, quelle que soit leur nationalité, ont le droit d'accéder à une activité économique sur la base de l'art. 7, let. e, ALCP, en relation avec l'art. 3, annexe I, ALCP.

2. *Ressortissants d'Etats tiers*: en vertu de la LEtr⁵², les ressortissants d'Etats tiers sont soumis à des contingents incluant des conditions d'admission, dont une limitation quantitative de leur nombre. Ainsi, seules des personnes très qualifiées peuvent être admises, pour autant qu'aucune main-d'œuvre qualifiée ne puisse être trouvée sur la marché du travail suisse ou des pays de l'UE/AELE, que leur activité serve les intérêts économiques du pays et que les salaires et conditions de travail en usage dans la localité et la profession soient garantis. Les domaines requérant le plus de main-d'œuvre fournie par des ressortissants d'Etats tiers sont ceux de l'informatique, de l'industrie des machines, de l'électrotechnique, de la chimie, de l'industrie pharmaceutique et du conseil en gestion d'entreprise.

En vertu des bases juridiques, les ressortissants d'Etats tiers ne peuvent pas être admis en Suisse en vue d'y exercer la prostitution. En effet, ils ne remplissent pas les conditions d'admission prévues par le droit sur le marché du travail (art. 18 à 25 LEtr), car ils ne sont pas qualifiés, parce qu'il y a déjà suffisamment de prostituées en Suisse et dans l'espace de l'UE/AELE et que leur admission ne sert pas les intérêts économiques du pays.

Conformément au droit fédéral, certaines catégories de personnes ont le droit d'exercer une activité lucrative:

- *titulaires d'une autorisation d'établissement*: les titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C) peuvent exercer une activité lucrative salariée ou indépendante sur tout le territoire suisse (art. 38, al. 4, LEtr)⁵³;
- *conjoint et enfants d'un ressortissant suisse (art. 42 LEtr), de titulaires d'une autorisation d'établissement (art. 43 LEtr) et de titulaires d'une autorisation de séjour (art. 44 LEtr)*: ces personnes ont aussi le droit d'exercer une activité lucrative sur tout le territoire suisse sans être soumises à une procédure d'autorisation supplémentaire (art. 46 LEtr et 27 OASA).

Dans les faits, la pratique diverge énormément d'un canton à un autre en matière de réglementation du statut de séjour des prostituées originaires de l'UE. Certains cantons de Suisse orientale n'octroient un titre de séjour que sur la base d'un contrat de travail que l'employeur doit présenter aux autorités des migrations. Dans d'autres cantons, les travailleurs indépendants doivent s'annoncer auprès des autorités et se présenter à un entretien obligatoire afin que la validité du statut d'indépendant soit vérifiée. Or les prostituées changent régulièrement de canton pour exercer leur activité et se basent sur l'autorisation de

⁵² Loi fédérale sur les étrangers (LEtr; RS 142.20)

⁵³ Ils peuvent aussi faire valoir la liberté économique garantie par la Constitution.

séjour du canton qui leur a délivrée. Cette situation crée une incertitude pour les services cantonaux qui mènent les contrôles relatifs au droit de séjour et qui ont affaire, dans ce contexte, à des autorisations ou des confirmations d'annonce d'activité qui ne correspondent pas à la pratique de leur canton. D'une manière générale, les différentes approches retenues dans la pratique entre la prostitution exercée à titre d'indépendant ou de salarié conduisent à de nombreuses incertitudes et insatisfactions auprès de toutes les parties impliquées (personnes requérantes tout autant qu'autorités concernées).

2.7.4.2 *Sanctions relevant du droit des étrangers*

Les personnes qui font de fausses déclarations et qui annoncent, par exemple, qu'elles exercent une activité indépendante alors qu'elles sont salariées, peuvent être punies d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire pour comportement frauduleux à l'égard des autorités (art. 118, al. 1, LEtr).

En ce qui concerne les mesures d'éloignement, il convient toutefois de distinguer entre les deux catégories de personnes suivantes.

1. *Ressortissants des Etats de l'UE/AELE*: les moyens de sanctions sont limités en cas d'infractions aux prescriptions. Comme l'autorisation a une portée purement déclaratoire conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, les dispositions pénales de la LEtr (par ex. en cas de séjour ou d'exercice d'une activité lucrative sans autorisation ou de non-respect des zones réservées à la prostitution) ne peuvent pas être invoquées. En cas de simple infraction aux dispositions du droit des étrangers, il n'est donc pas possible d'ordonner une interdiction d'entrée⁵⁴.

Il en va de même en cas de violation de l'obligation d'annonce de l'exercice d'une activité lucrative de moins de 90 jours. Dans ce cas, seule une amende de 5000 francs au plus peut être prononcée sur la base de l'art. 32a de l'ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes⁵⁵, car l'annonce n'a, elle aussi, qu'un caractère purement déclaratoire.

Les mesures d'éloignement au sens du droit des étrangers ne sont envisageables qu'en cas d'infraction grave aux prescriptions en la matière. Pour que de telles mesures soient prononcées, il faudrait que la personne concernée ait, de par son comportement, porté une telle atteinte à l'ordre public que les intérêts fondamentaux de la société soient touchés, ce qui n'est généralement pas le cas au sujet des prostituées⁵⁶.

2. *Ressortissants d'Etats tiers*: les ressortissants d'Etats tiers qui exercent la prostitution sans détenir d'autorisation de séjour et/ou de travail sont punis d'une peine privative de liberté d'un an au plus ou d'une peine pécuniaire (art. 115, al. 1, let. b et c, LEtr). Les autorités compétentes rendent par ailleurs une décision de renvoi ordinaire à leur rencontre (art. 64, al. 1, let. a, LEtr). Le SEM peut en outre prononcer une interdiction d'entrée (art. 67 LEtr) pour une durée maximale de cinq ans.

2.7.4.3 *Sanctions pour les personnes tierces*

Avant d'engager un étranger, l'employeur doit s'assurer que celui-ci est autorisé à exercer une activité lucrative en Suisse. De même, quiconque demande une prestation de services transfrontaliers doit s'assurer que la personne qui fournit la prestation de services est autorisée à exercer une activité en Suisse (cf. art. 91 LEtr).

Quiconque emploie un ressortissant d'un Etat tiers qui n'est pas autorisé à exercer une activité lucrative

⁵⁴ Cf. arrêt du TAF du 6 mars 2015, C-1218/2013; arrêt du 5 mai 2014, C-3974/2013; arrêt du 18 novembre 2011, C-2731/2011. Si la clause de sauvegarde est réactivée et que des contingents sont de nouveau mis en place, comme cela est actuellement le cas pour les personnes disposant d'un permis B, les sanctions suivantes s'appliquent également: quiconque, intentionnellement ou par négligence, contrevient à l'obligation de déclarer son arrivée ou son départ, est puni d'une amende (art. 120, al. 1, let. a, LEtr). Est puni d'une peine privative de liberté d'un an au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque exerce une activité lucrative sans autorisation (art. 115, al. 1, let. c, LEtr).

⁵⁵ OLCP; RS 142.203

⁵⁶ Kerland, p. 22, avec renvoi à la jurisprudence du TAF

est puni d'une peine privative de liberté d'un an au plus ou d'une peine pécuniaire (art. 117, al. 1, LEtr). La même peine est appliquée aux personnes qui, notamment, facilitent l'entrée illégale d'un ressortissant d'un Etat tiers ou lui procurent une activité lucrative en Suisse alors qu'il n'est pas titulaire de l'autorisation requise (art. 116, al. 1, LEtr).

2.7.4.4 *Circulaire de l'ODM*

Sur la base d'un échange d'expériences entre la Confédération et les cantons au sujet des problèmes rencontrés dans les milieux de l'érotisme, l'ODM a adressé, par circulaire de janvier 2012, les recommandations suivantes (résumées) aux autorités des cantons et des villes chargées des questions relatives au marché du travail et aux étrangers:

- *pratique uniforme entre les cantons dans l'application des mesures relevant du droit des étrangers*: lors de l'établissement d'autorisations de séjour pour les ressortissants de l'UE/AELE, les autorités doivent vérifier la demande plus précisément. Le requérant doit par exemple se présenter personnellement avant que l'autorisation ne lui soit octroyée. Les autorités doivent aussi vérifier périodiquement si le requérant répond toujours aux conditions relatives au titre de séjour dont il dispose;
- *élaboration de lois ou d'ordonnances cantonales et communales en matière de prostitution*: comme les mesures relevant du droit des étrangers ne permettent pas, à elles seules, de faire face à la problématique de la prostitution, l'élaboration d'autres réglementations doit être envisagée, telles que des lois et des règles spéciales sur la prostitution, ou des dispositions particulières relatives à un plan de zones;
- *vérification systématique qu'il ne s'agit pas de traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle*: lors des contrôles relatifs au droit des étrangers, par exemple dans des maisons closes ou dans un appartement privé, les autorités compétentes doivent toujours vérifier, au moyen de la liste de contrôle élaborée par le SCOTT détaillant une série d'indicateurs pertinents pour détecter les cas de traite⁵⁷, si des signes évidents indiquent que les prostituées sont victimes de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle. Ces mesures permettent aussi à la Suisse de mieux remplir ses obligations découlant des conventions internationales en matière d'identification et de protection des victimes de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle et d'améliorer la poursuite des auteurs de ce type d'infractions.

La circulaire de l'ODM a fait l'objet de vives critiques de la part de parlementaires et de services spécialisés de toute la Suisse⁵⁸.

2.7.4.5 *Le statut particulier d'artiste de cabaret*

Le Conseil fédéral a décidé, le 22 octobre 2014, d'abroger le statut d'artiste de cabaret au 1^{er} janvier 2016⁵⁹. Ce statut avait été initialement créé pour protéger les étrangères qui travaillent dans des établissements de stripteaseuses de l'exploitation et existe sous cette forme depuis 1995. Le statut d'artiste de cabaret constitue une exception aux règles d'admission des travailleurs qualifiés en provenance d'Etats non membres de l'UE ou de l'AELE. Il permet à des ressortissantes d'Etats tiers ne disposant pas de qualifications spécifiques d'exercer l'activité de danseuse de cabaret en Suisse pendant huit mois par an au maximum.

L'ancien ODM était chargé d'examiner périodiquement dans quelle mesure ce statut remplissait encore sa fonction protectrice. En s'appuyant sur diverses enquêtes policières, il est parvenu en 2010 à la conclusion suivante: le statut ne remplit plus sa fonction protectrice et favorise l'exploitation et la traite

⁵⁷ Cf. annexe 5

⁵⁸ Hürlimann, article du 16.2.2015

⁵⁹ La suppression a lieu par une révision partielle de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA; RS 142.201).

des êtres humains. En juin 2012, le Conseil fédéral a donc ouvert la procédure de consultation concernant l'abolition de cette réglementation. Au vu des résultats de la procédure de consultation, le DFJP a décidé de procéder en deux étapes et d'instituer le groupe d'experts Hilber. En mars 2014, le groupe d'experts a publié son rapport intitulé "Protection des femmes travaillant dans le milieu de l'érotisme", qui contient 26 mesures visant à améliorer la protection des professionnelles du sexe, dont l'abolition du statut d'artiste de cabaret.

L'abrogation du statut décidée par le Conseil fédéral s'accompagnera de différentes mesures visant à protéger les femmes. Le personnel des représentations suisses à l'étranger sera sensibilisé à cette thématique et l'information sur place sera améliorée. En outre, une nouvelle ordonnance fondée sur l'art. 386 CP sera créée, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016 et permettra à la Confédération d'octroyer des aides financières à des organisations publiques ou privées qui mettent en place des projets destinés à prévenir les infractions dans le milieu de la prostitution.

Enfin, une révision de la loi sur les étrangers va être entreprise. Les personnes qui, dans le cadre de leur activité lucrative, sont victimes d'infractions au sens de la loi sur l'aide aux victimes auront la possibilité de demander l'aide au retour et une réglementation de leur séjour.

2.7.5 Droit des assurances sociales

2.7.5.1 Remarques générales sur les assurances sociales (état de la législation: 1^{er} septembre 2014)

Les prostituées sont par principe soumises aux mêmes règles que les autres travailleurs.

Pour chaque branche d'assurances, la question de savoir par quelles assurances sociales les prostituées sont concernées et de quelle protection elles bénéficient contre quels risques dépend des différentes lois qui s'appliquent. Il en va de même pour les cotisations à verser et les prestations escomptées.

Il convient de tenir compte des statuts de cotisants à l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) également dans d'autres branches des assurances sociales. Ainsi, seules les personnes salariées au sens du régime de l'AVS sont couvertes par l'assurance-chômage, la prévoyance professionnelle obligatoire et l'assurance-accidents obligatoire.

2.7.5.2 Assurance-vieillesse et survivants, assurance-invalidité

Assujettissement

L'assurance-vieillesse et survivants et l'assurance-invalidité (AI) sont obligatoires. Les prostituées sont obligatoirement couvertes par l'AVS aux mêmes conditions que toute autre personne physique, c'est-à-dire si leur domicile civil est en Suisse ou si elles exercent une activité lucrative. Les personnes assurées par l'AVS le sont également par l'AI.

Les conventions de sécurité sociale et les accords signés avec les pays membres de l'UE/AELE, dans certains cas, ne prévoient un assujettissement qu'à l'étranger, malgré un domicile et une activité lucrative en Suisse. L'assujettissement fondé sur ces accords s'applique toujours pour toutes les branches d'assurance concernées.

L'assujettissement s'accompagne de l'obligation de payer des cotisations. L'exercice de la prostitution est assimilé à une activité lucrative par la jurisprudence (ATF 107 V 193). Les prostituées sont soit salariées soit indépendantes. Si elles travaillent dans des maisons closes, la jurisprudence estime, en fonction des données économiques et au cas par cas, qu'elles sont salariées ou indépendantes. Les employeurs de personnes salariées versent régulièrement des cotisations à leur caisse de compensation. Les personnes indépendantes, quant à elles, doivent s'affilier à la caisse de compensation compétente et sont soumises à l'obligation de payer des cotisations.

Prestations

Les femmes qui ont atteint 64 ans et les hommes 65, et pour qui des cotisations peuvent être comptabilisées pendant au moins une année de cotisations complète, ont droit à une rente AVS. Les ressortissants des pays avec lesquels la Suisse n'a pas signé de convention de sécurité sociale n'ont droit à une rente AVS que s'ils habitent en Suisse.

Ont droit à une rente d'invalidité les personnes assurées qui ont présenté, en moyenne, une incapacité de travail de 40 % au moins pendant une année, sans interruption notable, qui présentent en plus à l'échéance de ce délai une incapacité de gain dans la même mesure au moins et qui ont cotisé pendant trois années entières. Les ressortissants des pays avec lesquels la Suisse n'a pas signé de convention de sécurité sociale n'ont droit à une rente AI que s'ils habitent en Suisse.

Dans le cas de figure où une personne n'a pas cotisé assez longtemps dans un des Etats membres de l'UE ou de l'AELE ou en Suisse pour avoir droit à une rente, les Etats calculeront sa durée minimale d'assurance en tenant compte des période d'assurance accomplies dans les autres Etats membres de l'UE ou de l'AELE et en Suisse, pour autant que la personne concernée ait cotisé au moins une année dans le pays où elle fait valoir son droit.

2.7.5.3 Allocation de maternité

Assujettissement

Ont droit à une allocation de maternité les femmes qui ont été soumises à l'assurance obligatoire au sens de la loi sur l'AVS pendant les neuf mois qui ont immédiatement précédé la naissance de l'enfant et qui ont exercé une activité lucrative pendant au moins cinq mois durant cette période.

Prestations

L'allocation de maternité est versée sous forme d'indemnité journalière. Elle se monte à 80 % du revenu moyen de l'activité réalisé avant l'accouchement, mais au plus à 196 francs par jour.

2.7.5.4 Prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité

Assujettissement

Du point de vue de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité⁶⁰, il convient de traiter les prostituées de la même manière que les autres travailleurs. Il n'y a donc pas lieu de prévoir à leur égard une réglementation particulière. Cela signifie que si les personnes concernées sont des indépendantes au sens de l'AVS, elles le seront également pour la prévoyance professionnelle. A ce titre, elles ne seront pas assurées obligatoirement, mais uniquement à titre facultatif selon l'art. 44 LPP. Au contraire, si ces personnes sont considérées comme salariées par l'AVS, elles seront obligatoirement soumises à la prévoyance professionnelle si elles remplissent les conditions d'âge et de revenu (art. 7 LPP) et si elles travaillent en Suisse pour une durée suffisante⁶¹. Comme toutes les autres personnes qui exercent une activité lucrative, les travailleurs et travailleuses du sexe ont la possibilité de conclure un pilier 3a, fiscalement privilégié, aux conditions prévues par l'art. 7, al. 1, de l'ordonnance du 13 novembre 1985 sur les déductions admises fiscalement pour les cotisations versées à des formes reconnues de prévoyance⁶².

⁶⁰ LPP; RS 831.40

⁶¹ Art. 1j, al. 1, let. b, et 1k, de l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2; RS 831.441.1)

⁶² OPP 3; RS 831.461.3

Prestations

Les prestations de vieillesse de la LPP sont dues, selon la loi, aux hommes qui ont atteint l'âge de 65 ans et aux femmes qui ont atteint l'âge de 64 ans. Les dispositions réglementaires de l'institution de prévoyance peuvent toutefois prévoir que le droit aux dites prestations prend naissance dès la fin de l'activité lucrative. Le montant de la rente est alors adapté en conséquence, à la hausse ou à la baisse.

Quant aux prestations d'invalidité, elles sont dues aux personnes qui sont invalides à raison de 40 % au moins au sens de l'AI et qui étaient assurées lorsqu'est survenue l'incapacité de travail dont la cause est à l'origine de l'invalidité.

La LPP ne prévoit aucune restriction ou limitation des prestations à l'égard des ressortissants étrangers.

2.7.5.5 Allocations familiales

Assujettissement

Les employeurs tenus de payer des cotisations en vertu de l'art. 12 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants⁶³ et les assurés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations en vertu de l'art. 6 LAVS sont soumis à la loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales⁶⁴. Il en va de même des personnes sans activité lucrative au revenu modeste et, depuis le 1^{er} janvier 2013, des indépendants. Il n'y a pas de durée minimale d'assurance.

Le financement des allocations familiales incombe aux cantons. Conformément aux réglementations cantonales, les employeurs et les indépendants affiliés aux caisses familiales de compensation doivent payer des cotisations. Seul le canton du Valais prélève également sur le revenu des salariés des cotisations à hauteur de 0,3 %. Les cotisations aux caisses familiales de compensation sont également dues si aucun travailleur avec enfants n'est employé et si les indépendants n'ont pas d'enfants donnant droit à des allocations familiales. Selon la caisse, les cotisations représentent entre 0,1 et 4 % de la masse salariale. Les allocations familiales des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative sont financées par les cantons, qui peuvent demander à ces dernières et aux communes de participer au financement.

Prestations

Les salariés comme les indépendants ont droit à des allocations familiales pour autant qu'ils soient assurés auprès de l'AVS et que le revenu minimal mensuel de 587 francs est atteint. Les taux minimum soumis au droit fédéral se montent à 200 francs par mois pour les allocations pour enfants et à 250 francs par mois pour les allocations de formation. La moitié environ des cantons octroient des allocations plus élevées. C'est le principe du lieu de travail qui s'applique, c'est-à-dire que les allocations doivent être demandées là où une activité lucrative est exercée. Les personnes sans activité lucrative et celles qui n'atteignent pas le revenu minimum de 587 francs par mois ont droit à des allocations familiales pour personnes sans activité lucrative, pour autant que leur revenu imposable n'excède pas 42 300 francs par an⁶⁵.

Le droit aux allocations familiales pour les enfants domiciliés à l'étranger n'existe que si une convention internationale le prévoit (pays membres de l'UE/AELE hormis Croatie, pour autant que les enfants soient domiciliés dans un pays membre de l'UE/AELE, ainsi que Bosnie et Herzégovine, Monténégro et Serbie).

⁶³ LAVS; RS **831.10**

⁶⁴ LAFam; RS **836.2**

⁶⁵ Les chiffres indiqués dans le présent paragraphe se rapportent à l'année 2015.

La situation spécifique des prostituées

Certes, la LAFam ne distingue pas les personnes prostituées des autres salariés ou indépendants ni dans l'assujettissement, ni dans l'obligation de payer des cotisations, ni dans les prestations. En pratique toutefois, les prostituées se heurtent à des difficultés lorsqu'elles ne sont pas assurées auprès de l'AVS et n'ont donc pas droit aux allocations familiales. Les ressortissantes de pays non membres de l'UE/AELE dont les enfants ne sont pas domiciliés en Suisse ne peuvent en outre pas percevoir d'allocations familiales (à quelques exceptions près). Enfin, il faut partir du principe que certaines prostituées ne font pas valoir leur droit aux allocations familiales par manque d'informations.

2.7.5.6 Assurance-chômage

Qui est assuré contre le risque chômage?

Toutes les personnes salariées en Suisse doivent obligatoirement être assurées contre le chômage, qu'elles soient d'origine suisse ou étrangère. Quiconque remplit l'intégralité des conditions énumérées à l'art. 8 de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage⁶⁶ a droit à l'indemnité de chômage (IC). Cependant, seuls sont couverts par l'assurance-chômage les salaires supérieurs à 500 francs par mois en moyenne. Les personnes qui ne font pas valoir (ou ne peuvent faire valoir) un droit à une IC en vertu de l'art. 8 LACI peuvent malgré tout obtenir des conseils auprès de l'office régional de placement (ORP), qui les adressera aux services compétents, si elles remplissent certaines conditions légales (cf. ci-dessous).

Les conditions stipulées à l'art. 8 LACI

Quiconque remplit les sept conditions énumérées à l'art.8, al. 1, let. a à g, LACI a droit à l'IC. Ainsi, l'assuré y a droit s'il est a. sans emploi ou partiellement sans emploi (art. 10); b. s'il a subi une perte de travail à prendre en considération (art. 11); c. s'il est domicilié en Suisse (art. 12); d. s'il a achevé sa scolarité obligatoire, qu'il n'a pas encore atteint l'âge donnant droit à une rente AVS et ne touche pas de rente de vieillesse de l'AVS; e. s'il remplit les conditions relatives à la période de cotisation ou en est libéré (art. 13 et 14); f. s'il est apte au placement (art. 15) et g. s'il satisfait aux exigences du contrôle (art. 17).

Explications relatives aux termes employés dans l'art. 8, al. 1, let. a à g, LACI:

- *Chômage (let. a, art. 10 LACI):* est réputé sans emploi celui qui a perdu un emploi à temps partiel ou à temps plein et qui cherche à exercer à nouveau une activité.
- *Perte de travail à prendre en considération (let. b, art. 11 LACI):* il y a lieu de prendre en considération la perte de travail lorsqu'elle se traduit par une perte de salaire et dure au moins deux journées de travail par semaine.
- *Habiter en Suisse (let. c, art. 12 LACI):* sont réputés domiciliés en Suisse les ressortissants suisses et les ressortissants étrangers titulaires d'un permis d'établissement qui séjournent de manière habituelle et effective en Suisse, ont l'intention de continuer à y séjourner et y ont pendant cette période le centre de leurs relations personnelles. Les ressortissants étrangers non titulaires d'un permis d'établissement doivent être en possession d'une autorisation de séjour leur permettant d'exercer une activité lucrative.
- *Scolarité obligatoire, âge donnant droit à une rente AVS, rente de vieillesse de l'AVS (let. d):* sont exclues les personnes qui n'ont pas encore achevé la scolarité obligatoire ou qui ont déjà atteint l'âge ordinaire de la retraite AVS ainsi que les personnes qui bénéficient d'une rente de vieillesse de l'AVS.

⁶⁶ LACI; RS 837.0

- *Période de cotisation et libération des conditions relatives à la période de cotisation (let. e, art. 13 et 14, LACI)*: celui qui, dans les limites du délai-cadre prévu à cet effet, a exercé une activité soumise à cotisation pendant suffisamment longtemps ou celui qui est libéré de cette obligation remplit les conditions relatives à la période de cotisation.
- *Aptitude au placement (let. f, art. 15 LACI)*: est réputé apte à être placé le chômeur qui est disposé à accepter un travail convenable et à participer à des mesures d'intégration et qui est en mesure et en droit de le faire. Les conditions suivantes doivent toutes être remplies: 1. Disposition au placement (disposition subjective à accepter une activité salariée); 2. Aptitude au travail (capacité de travail physique et psychique ainsi que disponibilité géographique et temporelle). L'autorisation de travailler peut faire défaut en raison entre autres de prescriptions de la police des étrangers, du droit de l'asile, du droit de la protection du travail, de la police du commerce ou de la police sanitaire. Dans la pratique, c'est surtout la question de l'autorisation de travailler pour les étrangers sans permis d'établissement qui se pose. Ces derniers doivent disposer d'une autorisation de séjour leur permettant d'exercer une activité lucrative ou au moins pouvoir espérer une telle autorisation dans le cas où ils trouveraient un travail convenable.
- *Prescriptions de contrôle (let. g, art. 17 LACI)*: conformément aux dispositions de l'ORP, les assurés doivent être présents aux réunions d'information et aux entretiens de conseil et de contrôle. Ils doivent en outre entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger d'eux pour éviter le chômage ou l'abréger. L'obligation de collaborer ou celle de minimiser le préjudice font entre autres partie des obligations à observer.

2.7.5.7 *Loi sur le service de l'emploi*

Les ORP fournissent leurs services de conseil et de placement à tous les demandeurs d'emploi suisses (art. 26, al. 1, de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services⁶⁷) et étrangers (art. 26, al. 2, LSE). Les étrangers doivent séjourner en Suisse et être titulaires d'un permis les autorisant à exercer une activité lucrative et à changer d'emploi et de profession. Exception: les "vrais" travailleurs frontaliers de l'UE peuvent en plus s'inscrire au chômage en Suisse si c'est le pays où ils ont exercé leur dernière activité lucrative, sans devoir justifier d'un séjour en Suisse (cf. art. 65, al. 2, 2^e phrase, et al. 3, 2^e phrase, règlement (CE) n° 883/2004⁶⁸).

Du fait de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) et de la convention AELE, les ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE sont autorisés à exercer une activité lucrative et à changer d'emploi et de profession. Exception: les ressortissants bulgares et roumains sont considérés comme des ressortissants de pays tiers jusqu'au 31 mai 2016 au plus tard. Cette disposition s'applique également aux ressortissants croates jusqu'à nouvel ordre.

Les ressortissants de pays tiers possédant une autorisation d'établissement (permis C) ont un droit de séjour illimité et remplissent la condition stipulée à l'art. 26, al. 2, LSE.

Les ressortissants de pays tiers titulaires d'une autorisation de séjour (permis B) ont un droit de séjour limité dans le temps. Si l'autorisation de séjour est liée à une activité lucrative, ils remplissent la condition stipulée à l'art. 26, al. 2, LSE.

Pour ce qui est des ressortissants de pays tiers titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (permis L), des étrangers admis provisoirement (permis F), des requérants d'asile (permis N) et des personnes à protéger (permis S), la question de savoir s'il existe une autorisation à exercer une activité lucrative et à changer d'emploi et de profession ou si une telle autorisation peut être escomptée doit être examinée par les autorités cantonales des migrations.

⁶⁷ LSE; RS 823.11

⁶⁸ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale

De plus amples informations sur l'assurance-chômage sont disponibles dans les brochures Info-service du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)⁶⁹.

2.7.5.8 Assurance-accidents obligatoire

Personnes assurées

En vertu de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents⁷⁰, les travailleurs occupés en Suisse sont assurés pendant la durée de leur contrat de travail contre les conséquences d'accidents professionnels, d'accidents non professionnels et de maladies professionnelles (art. 1a LAA). Est réputé travailleur quiconque exerce une activité lucrative dépendante au sens de la législation fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants⁷¹. Les personnes prostituées sont par conséquent assurées selon la LAA, pour autant qu'elles soient considérées comme personnes exerçant une activité dépendante au sens de l'AVS.

Les personnes employées à temps partiel dont le temps de travail hebdomadaire est inférieur à huit heures ne sont pas assurées contre les accidents non professionnels. Les travailleurs indépendants peuvent souscrire une assurance à titre facultatif (art. 4 LAA).

Couverture d'assurance inscrite dans la loi

La couverture en vertu de la LAA est inscrite dans la loi. Si un employeur pour lequel la CNA n'est pas compétente n'a pas conclu de contrat d'assurance-accidents, c'est la caisse supplétive qui alloue les prestations légales (art. 73 LAA). Les employés ne subissent ainsi aucun préjudice.

Accident, lésion corporelle assimilée à un accident et maladie professionnelle

Sont assurés en vertu de la LAA les accidents professionnels et non professionnels ainsi que les maladies professionnelles. On entend par accident "toute atteinte dommageable, soudaine et involontaire, portée au corps humain par une cause extérieure extraordinaire qui compromet la santé physique, mentale ou psychique ou qui entraîne la mort"⁷². Certaines lésions corporelles (comme les fractures, les entorses, les déchirures musculaires, les ruptures de tendon et les ruptures de ménisque) sont assimilées à un accident.

Toute atteinte à la santé qui ne correspond pas à la définition de l'accident est considérée comme maladie et assurée en vertu de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie⁷³.

Prestations

La nature et l'ampleur des prestations sont les mêmes pour les accidents professionnels, les accidents non professionnels, les lésions corporelles assimilées à des accidents et les maladies professionnelles. En vertu de la LAA, les prestations d'assurance couvrent le remboursement des frais pour tout traitement "approprié" des lésions résultant de l'accident, certains moyens auxiliaires, l'indemnisation de certains dommages matériels causés par l'accident, le remboursement des frais de voyage, de transport et de sauvetage, le remboursement des frais de transport du corps et d'une partie des frais funéraires. Les prestations en espèces sont une indemnité journalière, une rente d'invalidité, une indemnité pour atteinte à l'intégrité, une allocation pour impotent et une rente de survivants.

⁶⁹ Ces brochures sont disponibles sur www.espace-emploi.ch: Etre au chômage (n° 716.200); Prévoyance professionnelle des personnes au chômage (n° 716.201); Prestations en cas de recherche d'emploi à l'étranger (Etats membre de l'UE/AELE) (n° 716.204); Mesures relatives au marché du travail: Un premier pas vers l'insertion (n° 716.800).

⁷⁰ LAA; RS **832.20**

⁷¹ Art. 1 de l'ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (OLAA; RS **832.202**)

⁷² Art. 4 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociale (LPGA; RS **830.1**)

⁷³ LAMal; RS **832.10**

L'indemnité journalière, la rente d'invalidité et la rente de survivants de l'assurance-accidents obligatoire sont calculées sur la base du gain assuré. Le montant maximum du gain assuré se monte à ce jour à 126 000 francs par an et à 346 francs par jour. L'indemnité journalière correspond, en cas d'incapacité totale de travail, à 80 % du gain assuré; elle est réduite en conséquence si l'incapacité de travail est partielle. Le droit à l'indemnité journalière naît le troisième jour qui suit celui de l'accident et s'éteint dès que l'assuré a recouvré sa pleine capacité de travail, dès qu'une rente d'invalidité est versée ou dès que l'assuré décède. La rente d'invalidité s'élève à 80 % du gain assuré en cas d'invalidité totale; elle est diminuée en conséquence si l'invalidité est partielle.

2.7.5.9 Assurance-maladie

Assujettissement

Les personnes soumises à l'obligation de s'assurer en Suisse contre le risque de maladie doivent conclure une assurance-maladie en vertu de la LAMal.

L'assurance-maladie doit être souscrite dans les trois mois suivant la naissance de l'obligation d'assurance. Lorsque l'affiliation a lieu dans les délais impartis, l'assurance déploie ses effets dès la naissance de l'obligation d'assurance. En cas d'affiliation tardive, l'assurance déploie ses effets dès l'affiliation. Les cantons, à qui incombe le contrôle de l'obligation d'assurance, doivent attribuer un assureur-maladie à toute personne qui n'aurait pas donné suite à l'obligation de s'assurer en temps utile. Les prestations prévues par la LAMal ne peuvent être allouées que si une assurance a été conclue.

La situation spécifique des prostituées

Aucune réponse générale ne peut être donnée à la question de savoir si les prostituées doivent souscrire une assurance-maladie suisse. Il convient de distinguer différents cas à cet égard.

Les prostituées domiciliées en Suisse doivent souscrire une assurance-maladie suisse, même si elles ne sont pas titulaires d'une autorisation de séjour.

Si elles disposent d'une autorisation de séjour valable trois mois au moins, elles sont tenues de s'assurer en Suisse.

Les ressortissants étrangers exerçant une activité dépendante et dont l'autorisation de séjour de courte durée est valable moins de trois mois doivent souscrire une assurance en Suisse lorsqu'ils ne bénéficient pas d'une couverture d'assurance équivalente pour les traitements en Suisse.

Les prostituées de nationalité suisse ou ressortissantes d'un Etat membre de l'UE/AELE qui exercent une activité lucrative en Suisse pendant trois mois au plus et n'ont pour ce faire pas besoin d'une autorisation de séjour en vertu de l'accord sur la libre circulation des personnes ou de la convention AELE, sont tenues de souscrire une assurance-maladie en Suisse lorsqu'elles ne bénéficient pas d'une couverture d'assurance équivalente pour les traitements en Suisse.

Pour les prostituées de nationalité suisse ou ressortissantes d'un Etat membre de l'UE qui exercent une activité en Suisse ET dans un ou plusieurs autres pays de l'UE, c'est le droit européen de coordination des assurances sociales qui désigne le pays dont elles dépendent en la matière. Cette disposition s'applique également aux ressortissantes des Etats membres de l'AELE.

Notamment pour ce qui est de l'assujettissement à l'obligation de conclure une assurance-maladie suisse, on peut dire pour résumer que les prostituées sont assimilées aux autres personnes exerçant une activité lucrative. Pour elles aussi, les cantons doivent vérifier l'obligation d'assurance et choisir un assureur pour toute personne non assurée. Les prostituées qui séjournent en Suisse sans l'autorisation requise et sans avoir conclu d'assurance LAMal ne sont pas couvertes par l'assurance-maladie suisse.

2.7.5.10 Résumé

Dans le paysage suisse des assurances sociales, les prostituées sont considérées comme toutes les autres personnes assurées pour ce qui est de l'application du droit ou de l'assujettissement ainsi que de leurs droits aux prestations. L'accès aux assurances sociales suisses leur est ainsi garanti.

Pour les prostituées qui n'exercent en Suisse qu'une activité lucrative sporadique ou de courte durée et sinon vivent à l'étranger, il est toutefois plus compliqué de remplir les conditions liées aux durées minimum d'assurance prescrites quant aux droits aux prestations. Dans certains cas cependant, le temps de travail exercé dans les pays de l'UE et de l'AELE peut être comptabilisé dans cette durée minimum. Les ressortissants de pays avec lesquels la Suisse n'a pas conclu de convention de sécurité sociale ne peuvent percevoir des prestations que et aussi longtemps qu'ils vivent en Suisse.

Autre problème concernant les prostituées: le travail au noir, le marché du sexe y étant plus exposé que d'autres domaines. Il est impossible d'éradiquer le travail au noir par le seul moyen des assurances sociales. En vertu de la loi du 17 juin 2005 sur le travail au noir⁷⁴, les contrôles portant sur les obligations en matière d'annonce et d'autorisation incombent aux organes de contrôle cantonaux, qui font part de leurs constatations aux organes d'exécution des assurances sociales.

2.7.6 Impôts

2.7.6.1 Impôts directs

L'imposition du revenu issu de la prostitution est soumise à la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct⁷⁵, à la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes⁷⁶ et à la législation fiscale de chaque canton. En ce sens, il convient de souligner que *ni le droit fiscal fédéral ni les législations fiscales cantonales n'imposent de prescriptions spécifiques aux branches ou aux professions*. Les revenus découlant de la prostitution sont toutefois soumis à l'impôt sur le revenu, à l'instar de n'importe quelle autre activité lucrative. Ainsi, dans le domaine des impôts directs (impôts sur le revenu et la fortune), les règles fiscales générales s'appliquent pour les personnes exerçant la prostitution.

Pour ce qui est de l'impôt sur le revenu, l'art. 16 LIFD (art. 7 LHID) stipule que tous les revenus du contribuable, qu'ils soient uniques ou périodiques, sont imposables, mais qu'il existe des différences selon que le revenu provient d'une activité lucrative salariée ou indépendante.

En vertu de l'art. 18 LIFD, sont imposables tous les revenus provenant d'une activité lucrative indépendante. Ces revenus doivent être indiqués dans le cadre de la déclaration d'impôt ordinaire (art. 124 LIFD). En ce sens, les personnes physiques qui exercent la prostitution et dont le revenu provient d'une activité lucrative indépendante – dans la mesure où généralement, une comptabilité commerciale fait défaut dans le domaine de la prostitution – doivent joindre à leur déclaration un état des actifs et des passifs, un relevé des recettes et des dépenses ainsi que des prélèvements et apports privés (art. 125, al. 2, LIFD). S'il n'est pas possible de présenter un état clair du revenu réalisé, les autorités fiscales ont la possibilité de taxer d'office un contribuable. Elles peuvent à cette fin prendre en considération les coefficients expérimentaux, l'évolution de fortune et le train de vie du contribuable (art. 130, al. 2, LIFD).

Du point de vue du droit fiscal, les prostituées peuvent également exercer leur métier en tant qu'employées, par exemple lorsqu'elles fournissent leurs prestations dans des entreprises érotiques (salons de massage, bars à champagne, services d'escortes, saunas érotiques, etc.).

Si l'employée a son domicile fiscal ou séjourne en Suisse, elle doit déclarer son revenu provenant de

⁷⁴ LTN; RS 822.41

⁷⁵ LIFD; RS 642.11

⁷⁶ LHID; RS 642.14

l'activité lucrative dépendante en vertu de l'art. 17 LIFD ainsi que les éventuels autres revenus (art. 124 LIFD).

Toutefois, si cette personne est domiciliée à l'étranger ou en Suisse sans autorisation d'établissement (permis C), ses revenus sont soumis à l'impôt à la source. Etant donné qu'il est fort probable que de nombreuses prostituées qui séjournent en Suisse sans autorisation d'établissement sont très mobiles, plusieurs autorités fiscales cantonales (parfois conjointement avec des autorités cantonales de migration) ont élaboré des notices relatives à l'imposition des prostituées⁷⁷. Les réglementations concrètes afférentes à l'imposition à la source sont cependant parfois très différentes les unes des autres, mais stipulent dans tous les cas une taxation pour autant que les autorités aient connaissance de l'activité. Un problème général de l'imposition internationale est le fait que les prostituées étrangères ne viennent en Suisse parfois que pour très peu de temps et qu'il n'est pas possible de les soumettre au droit fiscal. Il est également difficile d'estimer si une prostituée exerce une activité lucrative dépendante ou éventuellement indépendante. Dans ce dernier cas, l'impôt à la source ne peut entrer en ligne de compte (il faut qu'une taxation ordinaire soit effectuée).

2.7.6.2 Taxe sur la valeur ajoutée

L'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) suppose, outre la réalisation d'un certain chiffre d'affaires annuel (100 000 francs), l'exercice en son propre nom et à titre indépendant d'une activité commerciale ou professionnelle (art. 10, al. 1, de la loi du 12 juin 2009 sur la TVA⁷⁸).

Il est de coutume de distinguer trois formes principales de prostitution: la prostitution sur le domaine public (ou de rue), la prostitution de salon (qui s'exerce dans différents établissements érotiques – salons, saunas, etc. – accueillant les clients) et la prostitution d'escortes (qui s'exerce, généralement par l'intermédiaires d'agences, sur rendez-vous, les hôtesse se déplaçant à la rencontre des clients notamment à leur domicile ou dans des hôtels).

Les prostituées travaillant dans la rue sont susceptibles d'exercer leur activité en leur propre nom de manière indépendante et d'être assujetties à la TVA. Il en va de même des prostituées pratiquant la prostitution dans leur appartement, en leur propre nom et de manière indépendante. Elles doivent cependant à cet effet réaliser leurs prestations en dehors de toute infrastructure et de toute organisation mise en place par un tiers, réaliser un chiffre d'affaires annuel de 100 000 francs (ce qui ne devrait pas être la règle) et avoir un domicile ou avoir leur lieu d'activité en Suisse, le lieu des faveurs sexuelles étant régi par le principe du prestataire (art. 8, al. 2, let. a, LTVA).

Les escortes exerçant la prostitution sans l'intervention d'une agence peuvent également être assujetties à titre individuel aux conditions énoncées ci-dessus. Elles devraient plus facilement atteindre le chiffre d'affaires minimum.

S'agissant de la prostitution de salon et de la prostitution d'escortes via des agences, il importe de déterminer d'une part, qui de l'établissement/agence ou de l'hôtesse, apparaît vis-à-vis de l'extérieur (en particulier sur le site Internet de l'établissement ou de l'agence et sur les supports publicitaires) et d'autre part, si l'hôtesse exerce son activité de manière autonome ou au contraire est intégrée dans l'organisation de l'établissement ou de l'agence (la fixation des prix et des horaires par l'établissement ou l'agence ainsi que les contraintes liées à la disponibilité des locaux étant autant d'indices d'une telle intégration). L'hôtesse peut ainsi être assujettie si elle apparaît en son propre nom vis-à-vis de l'extérieur et qu'elle ne s'intègre pas dans l'organisation mise en place par l'établissement ou l'agence. Dans le cas contraire, les faveurs sexuelles sont attribuées à l'établissement ou à l'agence, qui doit les imposer. Les nombreux contrôles opérés auprès des établissements érotiques et des agences d'escortes ont démontré

⁷⁷ Par ex. Intendance des impôts du canton de Berne: notice IS11 sur l'imposition à la source des personnes domiciliées à l'étranger qui travaillent dans le commerce du sexe (état 2015)

⁷⁸ LTVA; RS 641.20

que les hôtessees ne réunissaient pas les conditions d'assujettissement. Les tribunaux ont d'ailleurs confirmé ce point de vue.

En conclusion, l'assujettissement de prostituées à titre individuel à la TVA devrait rester l'exception. En cas d'assujettissement, les faveurs sexuelles sont imposables au taux normal (8 %).

2.8 Exemples de dispositions cantonales et communales relatives à la prostitution

2.8.1 Canton de Berne

2.8.1.1 Principales dispositions

Le 1^{er} avril 2013, la loi bernoise sur l'exercice de la prostitution (LEP) est entrée en vigueur en même temps que l'ordonnance sur l'exercice de la prostitution (OEP), ces deux textes régissant ce domaine pour la première fois de manière globale. Les principales dispositions y afférentes sont résumées ci-dessous à titre d'exemple d'une législation sur la prostitution au niveau cantonal:

1. But (art. 1 LEP)

La loi vise a. à protéger les personnes exerçant la prostitution contre toute forme d'abus ou d'exploitation, notamment les atteintes à leur liberté d'action et de décision, et à imposer des conditions de travail conformes à la législation; b. à mettre en œuvre des mesures préventives, sociales et sanitaires; c. à protéger la population contre les nuisances engendrées par la prostitution.

2. Abandon du caractère contraire aux mœurs (art. 2, al. 2, LEP)

3. Etablissements soumis à autorisation, retrait de l'autorisation

L'autorisation d'exploitation est donnée par les préfets. Elle doit être demandée soixante jours au moins avant la date prévue de l'ouverture de l'établissement (art. 1. OEP) et est généralement délivrée pour une période de cinq ans (art. 9 LEP). En vertu de l'art. 8 LEP, l'autorisation est délivrée à la personne qui en fait la demande

a si elle a l'exercice des droits civils;

b si elle exerce à titre individuel ou dans une fonction dirigeante l'une des activités au sens de l'article 5, alinéa 1;

c si l'activité en question est compatible avec le droit pénal et le droit des étrangers et

d si ses antécédents et son comportement garantissent que l'activité sera exercée conformément à la loi. Cette condition ne peut être remplie par quiconque a été condamné pour infraction contre la liberté ou contre l'intégrité sexuelle (livre 2, titres 4 et 5, du code pénal⁷⁹) ou a attenté de manière très grave à la sécurité et l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger ou les met en danger.

Un extrait de casier judiciaire doit être présenté. En vertu de l'art. 2 OEP, il convient en outre de fournir les informations suivantes:

- plans des locaux indiquant le nombre et la taille de toutes les pièces, avec mise en évidence de celles appartenant à l'établissement dans lesquelles la prostitution sera exercée et des installations sanitaires;

⁷⁹ CP; RS 311.0

- prix du loyer des pièces où la prostitution sera exercée, y compris les coûts accessoires, en particulier pour les linges de lit et de toilette, ainsi que pour le nettoyage des chambres;
- nombre maximal de personnes exerçant la prostitution dans ces locaux;
- de façon bien visible et en plusieurs langues, offres d'informations ainsi qu'adresses et numéros de téléphones des fournisseurs de prestations d'aide sociale. Les numéros de téléphone de la police cantonale et de l'autorité compétente pour l'autorisation doivent également être indiqués.

La personne titulaire de l'autorisation est soumise à plusieurs *obligations* (art. 11 LEP). Dans le cadre de son activité, elle doit par exemple

- a* s'assurer que l'exercice de la prostitution dans ce cadre n'est pas contraire aux dispositions du code pénal, en particulier que toutes les personnes qui exercent la prostitution le font de leur plein gré et sans subir aucune forme de contrainte;
- b* s'assurer qu'aucune personne mineure n'exerce la prostitution;
- c* s'assurer que les locaux répondent aux exigences de sécurité, de salubrité et d'hygiène prévues par la législation;
- d* s'assurer que les personnes exerçant la prostitution sont autorisées à le faire du point de vue de la législation sur les étrangers.

La personne titulaire de l'autorisation est en outre tenue de prendre des *mesures dans les domaines de la sécurité, de la propreté et de l'hygiène* (art. 7 OEP). Elle s'assure en particulier que

- les locaux, le mobilier et la literie sont régulièrement nettoyés;
- les personnes exerçant la prostitution disposent d'un espace suffisant et d'installations sanitaires offrant la possibilité de se doucher;
- des préservatifs sont mis à disposition de ces personnes, gratuitement ou tout au plus à prix coûtant.

L'*autorisation est retirée* lorsque la personne qui en est titulaire ne respecte pas les obligations imposées par la présente loi ou ses dispositions d'exécution ou lorsqu'une des conditions de son octroi n'est plus remplie. Un avertissement peut être prononcé au lieu du retrait dans les cas de peu de gravité. Selon la raison du retrait, l'autorité compétente fixe un délai de un à cinq ans pendant lequel la personne qui était titulaire ne peut présenter une nouvelle demande d'autorisation. Le délai court dès le jour où la décision de retrait devient exécutoire.

4. Prévention et information (art. 16 et 17 LEP)

La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale propose des offres de prévention et d'assistance sanitaire et sociale aux personnes exerçant la prostitution dans le canton de Berne. Les autorités compétentes et les fournisseurs de prestations d'aide sociale selon la loi sur l'aide sociale veillent à ce que les prostituées soient suffisamment informées quant à leurs droits et à leurs obligations.

2.8.1.2 Quel est l'effet de la loi bernoise sur la prostitution?

Selon les Services des habitants, des migrations et de la police des étrangers de la Ville de Berne, la nouvelle législation a une influence positive sur la protection de la santé des personnes prostituées. L'entretien individuel lié au plan d'affaires ne servirait pas seulement à aborder les aspects relatifs à la

santé, comme l'assurance-maladie, puisque de la documentation est aussi remise à cette occasion. Depuis que les entretiens ont été introduits, de nombreuses prostituées auraient pris régulièrement contact avec les Services des habitants pour poser des questions sur différentes situations de vie. Les Services des habitants auraient en outre un meilleur aperçu des conditions de travail des prostituées, ce qui permettrait par exemple de mieux faire respecter les règles d'hygiène. Ni les Services des habitants ni la police cantonale n'ont constaté une hausse du travail au noir depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation. En revanche, la situation juridique des prostituées resterait encore insatisfaisante: il faudrait que le caractère contraire aux mœurs soit abandonné dans l'ensemble de la Suisse. Les conséquences précises de la nouvelle réglementation devraient en outre encore être évaluées⁸⁰.

2.8.2 Tessin: renforcement de la réglementation

2.8.2.1 Principales dispositions

En 2001, le Tessin a été le premier canton à promulguer une loi sur la prostitution. Celle-ci interdit l'exercice de la prostitution aux endroits qui portent atteinte à l'ordre public; il incombe aux communes de préciser par ordonnance quels sont ces endroits. Ainsi, les villes de Lugano, Locarno et Mendrisio ont introduit des dispositions selon lesquelles les zones d'habitation, les places de jeux, les écoles, les lieux de culte, les hôpitaux et les arrêts de transports publics doivent être protégés des retombées de la prostitution. La loi tessinoise sur la prostitution prévoit également des mesures de santé publique et offre aux personnes prostituées, sur une base volontaire, la possibilité de bénéficier d'un examen médical préventif au moment où elles se soumettent à l'annonce obligatoire auprès de la police cantonale.

Le Tessin, canton frontalier, est fortement concerné par la présence de professionnelles du sexe et de clients venant d'Italie. L'interdiction de la prostitution de rue et dans les maisons closes prononcée en Lombardie le rend particulièrement attrayant pour les prostituées, qui peuvent bénéficier de conditions de travail réglementées, et pour leurs clients. L'écrasante majorité des prostituées présentes au Tessin serait de nationalité étrangère. Depuis 2012, les autorités tessinoises ont augmenté les interventions policières dans l'optique de mettre un terme à l'exercice illégal de la prostitution en des endroits non autorisés. Ces opérations ont conduit à la fermeture de douze maisons closes⁸¹.

La loi est en cours de remaniement (2014) afin notamment de renforcer la réglementation afférente à l'exploitation de maisons closes et à leurs contrôles par la police. La discussion porte également sur la prostitution d'appartement et sur l'interdiction des annonces érotiques dans les journaux quotidiens⁸².

2.8.3 Ville de Zurich

2.8.3.1 Principales dispositions

La situation de la Ville de Zurich est présentée ci-dessous en résumé et à titre d'exemple après l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur le commerce de la prostitution (Prostitutionsgewerbeverordnung, PGVO) le 1^{er} janvier 2013. Il ne s'agit pas seulement d'exposer les mesures prises et les expériences recueillies dans ce contexte, mais aussi les limites du système⁸³.

La Ville de Zurich a pris les mesures concrètes suivantes pour réglementer la prostitution:

⁸⁰ Praz

⁸¹ Steiner

⁸² La nature des annonces érotiques fait aujourd'hui déjà l'objet de restrictions dans le canton de Genève. La loi genevoise sur la prostitution stipule qu'il incombe aux établissements de veiller à empêcher toute atteinte à la sécurité publique et à la santé. Sur la base de cette disposition, le Tribunal fédéral a condamné l'exploitante d'un salon de massage à une amende de 1000 francs pour avoir proposé des rapports sexuels non protégés (TF 2C_490/2014).

⁸³ Mesures destinées à protéger les femmes qui exercent le commerce du sexe – expériences de la Ville de Zurich, entretien mené par le groupe d'experts Hilber à l'ODM le 19.12.2013, présentation de Lisa Berrisch, secrétaire du Département social, et André Müller, secrétaire du Département de police

- *ordonnance sur le commerce de la prostitution (PGVO)*: obligation d'autorisation pour la prostitution de rue et de salon, à l'exception des petits salons;
- *plan et zone de prostitution*: prostitution de rue et en vitrine seulement dans des zones autorisées, suppression du nombre de zones de prostitution.

En cas de manquement aux dispositions, la sanction concerne non seulement les prostituées (avertissement / retrait de l'autorisation), mais aussi les clients et les gérants de salons (avertissement / retrait de l'autorisation / fermeture du salon).

2.8.3.2 Effets et critiques de la solution zurichoise

Le nombre de salons, depuis leur apogée en 2006 où ils étaient plus de 400, a baissé d'année en année. En 2013, on en comptait 161. Les petits salons ont été particulièrement concernés par cette baisse: l'an passé, ils étaient 101, soit un tiers de moins. Le nombre de salons employant entre trois et dix prostituées a lui aussi reculé, tandis que celui des plus gros salons a augmenté de neuf à douze⁸⁴.

A Zurich, on dénombre de moins en moins de places de travail en intérieur pour les prostituées. Le nombre de femmes racolant dans la rue se serait stabilisé à un niveau bas. La moitié des femmes qui se trouvaient autrefois au Sihlquai ont rejoint la zone de prostitution d'Altstetten. Les autorités et les ONG avancent des raisons divergentes pour expliquer cet état de fait: le conseil communal est d'avis qu'il n'y a pas eu de déplacement vers d'autres zones de prostitution ou dans l'illégalité et que la prostitution de rue zurichoise a tout simplement perdu de son attrait; les ONG, quant à elles, estiment que des anciennes prostituées du Sihlquai pourraient très bien travailler soit dans le quartier de la Langstrasse sans y être autorisées soit dans des chambres en dehors de la ville et du centre. Selon les services compétents, cette évolution rendrait plus difficile la prise de contact avec ces femmes. Le déplacement hors du centre-ville aurait en outre entraîné une hausse du loyer des chambres⁸⁵.

De son côté, le conseil communal zurichois a dressé en avril 2014 un premier bilan intermédiaire positif de la nouvelle réglementation. Ainsi, la zone d'Altstetten n'aurait donné lieu à aucune réclamation de la part des commerçants voisins, qui pourtant s'étaient violemment opposés au projet lors de la campagne précédant la votation. Les rares prostituées travaillant dans ce secteur voient d'un œil positif, selon le conseil communal, la sécurité et l'infrastructure améliorée. Elles déplorent toutefois une perte de revenus.

Effet secondaire indésirable de la réglementation, selon le conseil communal zurichois: le déplacement hors de la ville des petits salons composés de deux collaboratrices au plus. Ces salons n'ont certes pas besoin d'une autorisation de maison close, mais d'un permis de construire impossible à obtenir pour nombre d'entre eux, leurs chambres se trouvant dans un secteur où la part de logements est supérieure à 50 % et où, de ce fait, la prostitution est interdite selon le règlement sur la construction et l'aménagement (Bau- und Zonenordnung, BZO). Or dans ces petits salons, au contraire des grandes maisons closes, les femmes peuvent justement travailler en toute indépendance et comme elles l'entendent. C'est pourquoi il conviendra d'examiner lors de la révision du BZO si la pratique actuelle – tolérer les petites agences qui ne dérangent pas également dans les secteurs non conformes au BZO tels que le quartier de la Langstrasse – ne doit pas être maintenue.

Le Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes (FIZ) a quant à lui jugé négatives les retombées de la nouvelle réglementation sur la situation à Zurich. D'après les déclarations des prostituées elles-mêmes, d'après des expériences recueillies par les gérantes de salons et sur la base des conclusions d'une enquête menée auprès de différents centres de consultation dans le milieu zurichois de la prostitution, les conditions de travail se seraient dégradées en raison du raccourcissement du temps de travail pour les prostituées, de la réduction des zones autorisées et de l'intensifica-

⁸⁴ Wepfer, article du 2.4.2014

⁸⁵ Hürlimann, article du 2.4.2014

tion des contrôles et des sanctions par la police. La mort des petits salons est particulièrement considérée comme une nette régression.

Le FIZ est d'avis que la police devrait davantage concentrer son travail sur des enquêtes non répressives dans le sens d'une sensibilisation des acteurs du milieu. Le nombre des prostituées de rue aurait baissé de moitié, et d'après la police, ces femmes ne se seraient pas rabattues vers d'autres pays européens. Le commerce du sexe serait simplement devenu moins visible. Les prostituées exerceraient dorénavant leur métier dans des appartements de la région zurichoise et racoleraient leurs clients par téléphone portable ou sur Internet. Une pratique en partie légale, mais en partie illégale aussi⁸⁶.

2.8.4 Cas particulier: le plan d'affaires comme justificatif du permis de travail

Tous les cantons se posent la question de savoir comment réglementer la prostitution. L'ODM a résumé les résultats communs en 2012 dans une circulaire comprenant des recommandations, qui s'est heurtée à de sévères critiques, en particulier de la part des services spécialisés venant en aide aux prostituées⁸⁷. Selon ces recommandations, la personne souhaitant exercer la prostitution en salariée comme en indépendante ou son employeur doit fournir des justificatifs notamment quant aux baux, au plan d'affaires, à l'assurance-maladie et accidents et aux relations bancaires⁸⁸. Ci-dessous, deux exemples illustrent les expériences acquises dans le cas d'un plan d'affaires et d'une procédure d'annonce.

2.8.4.1 Ville de Berne⁸⁹

Examen du plan d'affaires dans le cas de la prostitution indépendante soumise à procédure d'annonce

Certes, depuis que la Ville de Berne exige de présenter un plan d'affaires pour justifier l'exercice indépendant de la prostitution, le nombre de demandes a augmenté. Cette hausse toutefois s'expliquerait moins par le plan d'affaires lui-même que par la détérioration de la situation économique en Espagne, au Portugal et en Italie. C'est ce qu'il ressortirait des entretiens avec les requérantes, pour la plupart des personnes qui "débuteraient" dans l'industrie du sexe. Ces femmes travaillent surtout dans des salons, qui, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'exercice de la prostitution (LEP), doivent obtenir une autorisation d'exploitation.

La demande d'un plan d'affaires serait aussi l'occasion de s'assurer que toutes les prostituées ont conclu une assurance-maladie valable en Suisse et qu'elles n'ont pas été induites en erreur quant aux conditions de travail. Cette mesure pourrait également permettre aux autorités de savoir où les prostituées exercent leur activité et quelles y sont par exemple les conditions. La confiance envers les requérantes étrangères en aurait été consolidée; le fait que les prostituées continuent de s'adresser aux autorités en cas de questions ou de problèmes, même après avoir débuté leur activité à Berne, en témoignerait. Aussi les expériences recueillies dans le cadre du plan d'affaires sont-elles estimées très bonnes.

Les personnes étrangères qui souhaitent aujourd'hui exercer la prostitution indépendante à Berne doivent fournir les justificatifs suivants, en fonction de la durée de séjour prévue:

- a) Pour un séjour de 90 jours au maximum:
 - copie d'un passeport ou d'une carte d'identité en vigueur;
 - plan d'affaires;
 - bail des locaux de travail / de l'appartement / de la chambre;

⁸⁶ Fassbind, article du 2.4.2014

⁸⁷ Cette circulaire a été critiquée par des organisations de protection des femmes et, selon la majorité des membres du groupe d'experts Hilber, doit être examinée. A propos des critiques, cf. aussi Kerland

⁸⁸ Rapport de l'ODM sur la problématique du milieu érotique, p. 7 et 8

⁸⁹ Sauf indication contraire: Services des habitants, des migrations et de la police des étrangers de la Ville de Berne au printemps 2014

- attestation d'une assurance-maladie valable en Suisse.

Les justificatifs sont vérifiés dans le cadre de la procédure d'annonce. Si l'indépendance peut être justifiée, l'annonce est confirmée par e-mail.

- b) Pour un séjour supérieur à 90 jours, les documents supplémentaires suivants doivent être présentés:
- confirmation d'inscription à l'AVS en tant qu'indépendante;
 - police d'une assurance-maladie suisse.

Critique du plan d'affaires

Si des services de consultation comme Xenia avancent que les règles strictes entraînent de plus en plus de prostituées dans l'illégalité, il n'en existe aucune preuve concrète. Ni la police cantonale bernoise, ni la police des étrangers de la Ville de Berne, ni la police locale et du commerce de la Ville de Berne n'ont constaté lors de leurs inspections d'augmentation du nombre de personnes étrangères clandestines. La prostitution à Berne serait sous contrôle.

Autre problème: les questions posées lors de l'entretien individuel sont rapidement connues dans le milieu, et les proxénètes donnent des instructions à leurs prostituées quant aux réponses à donner. Comme les autorités doivent supporter le fardeau de la preuve si elles entendent refuser une demande, elles ne peuvent rien faire si les mensonges qu'elles soupçonnent ne sont fondés que sur des indices⁹⁰.

Les critiques du plan d'affaires s'appuient aussi sur des arguments juridiques: d'après une expertise juridique mandatée par ProCoRé, les travailleurs indépendants originaires de l'UE n'auraient pas, du fait de l'ALCP, à prouver qu'ils disposent d'un revenu leur permettant de subvenir à leurs besoins. Seule serait admise la demande d'un justificatif d'activité lucrative indépendante. Exiger des prostituées qu'elles fournissent un plan d'affaires, notamment lorsqu'elles font le trottoir, enfreindrait la libre circulation des personnes. Il serait également irrecevable d'exiger la preuve de la conformité d'un appartement privé aux besoins tant qu'aucun regroupement familial n'est prévu, de même qu'une affiliation à une assurance-maladie et accidents. Les autorités de migration n'en seraient pas compétentes. La même critique s'applique aux preuves demandées aux personnes salariées quant à leur document d'identité et à leur attestation de travail / contrat de travail. Il est douteux que des justificatifs supplémentaires en vue de protéger les prostituées contre l'exploitation soient fondés⁹¹.

En fait, les ressortissants de l'UE exerçant une activité lucrative indépendante sont généralement soumis à des exigences élevées quant à la preuve de leur activité indépendante. Même si certains critères ne sont pas des conditions d'admission, ils peuvent cependant servir à attester que les personnes concernées peuvent s'installer en Suisse sur le long terme en tant qu'indépendants.

Les effets du plan d'affaires sur la traite des êtres humains dans la région de Berne

L'entretien individuel avec les requérantes permet aux autorités d'obtenir des indications sur la traite des êtres humains ou d'autres crimes et délits. En 2013, trois femmes ont été directement confiées à des organismes d'aide aux victimes, tandis que dans six autres cas, la police des étrangers a transféré les personnes concernées aux autorités compétentes (par ex. office des locations, tribunal du travail). Ce qui prouverait le succès du plan d'affaires.

⁹⁰ Marinello, p. 66 et 67

⁹¹ Kerland, p. 18

Critique de l'obligation de s'annoncer et de la nécessité de l'entretien individuel

L'obligation de s'annoncer ne serait pas du tout un moyen de lutter contre l'exploitation de l'état de dépendance des prostituées. Bien plus, elle rendrait leurs conditions de vie plus précaires encore en entraînant dans la clandestinité celles qui ne veulent ou ne peuvent s'y soumettre. Toutefois ainsi, une part importante des prostituées ne bénéficierait pas des mesures sanitaires, de prévention et de protection contre la traite des êtres humains⁹².

L'expertise déjà mentionnée postule que l'obligation de s'annoncer est incompatible avec l'ALCP: l'entretien individuel est mené exclusivement avec les prostituées, et pas avec d'autres prestataires de services, qui pourraient pourtant eux aussi être concernés par l'indépendance fictive. Si la nécessité de l'entretien individuel était justifiée par la protection des prostituées, le droit national devrait prévoir des mesures de protection pour toutes les prostituées, peu importe leur nationalité⁹³.

Il est cependant juste qu'en vertu de l'ALCP, la Suisse soit en droit de mettre en place elle-même une procédure d'annonce, raison pour laquelle la nécessité d'un entretien individuel peut être prévue pour protéger les prostituées comme d'autres personnes travaillant de manière indépendante dans des secteurs précaires ou flous sur le plan juridique (par ex. coiffure, hôtellerie / autorisations d'exploiter un stand). L'entretien individuel avec les autorités doit permettre à ces personnes de lier de premiers contacts et de connaître les services d'aide qui pourraient leur être utiles ultérieurement. Quant aux autorités, elles peuvent, grâce à cet entretien qui se déroule au guichet, déterminer si la prostitution est exercée de manière volontaire, ou au moins obtenir des indications à ce sujet. La discrétion lors de tels entretiens étant d'une grande importance, l'adéquation d'un guichet doit être remise en cause si celui-ci est installé dans un espace ouvert avec de nombreuses autres personnes. Malgré tout, de nombreuses autorités auraient d'ores et déjà recueilli de bonnes expériences. L'admissibilité d'une procédure d'annonce obligatoire pour les prostituées au regard de la constitutionnalité a en outre été confirmée par le Tribunal fédéral: il ne s'agirait pas d'une inégalité de traitement puisque la procédure servirait à la protection des personnes⁹⁴. Dans l'industrie du sexe, l'annonce doit être faite dès le premier jour (directives OLCP – 04/2015, ch. 3.1.1, 7.3.2 et 7.4.2).

2.8.4.2 Ville de Zurich

Pour ce qui est de la *variante zurichoise* du plan d'affaires, la police municipale de Zurich a constaté que les souteneurs s'informaient assez vite de la façon dont il fallait se présenter et des renseignements qu'il fallait fournir. Ils donnaient alors à leurs prostituées des instructions quant à la procédure. Avec pour résultat que les personnes clairement identifiées plus tard, lors de contrôles téléphoniques, comme victimes de la traite des êtres humains passaient l'entretien sans être reconnues en tant que telles.

A l'évocation de ce problème, les autorités de la *Ville de Berne* indiquaient qu'il fallait d'une part un contrôle en conséquence de l'ensemble de la demande, notamment du plan d'affaires, et d'autre part des contrôles opérationnels sur place. Ces derniers justement ont montré à Berne que les autorités ont la responsabilité de mettre en place des conditions-cadres adéquates. D'une manière générale, il faudrait une mise en réseau interdisciplinaire de tous les acteurs (autorités de migration, de police, de justice et centres de consultation).

⁹² Cereghetti Zwahlen

⁹³ Kerland, p. 20

⁹⁴ ATF 137 I 167

3 Discours sur la prostitution et rôle de l'Etat

3.1 Fondement scientifique, moral et idéologique du discours

Un problème général des études et statistiques sur la prostitution et la traite des êtres humains réside dans les lacunes et l'insuffisance des données⁹⁵. En outre, certaines études sont teintées d'idéologie, si bien que leurs résultats doivent être d'emblée appréciés avec une grande prudence.

Divers groupes d'intérêts aux arguments et valeurs morales opposés mènent au sein de la société des discussions concernant la prostitution et la traite d'êtres humains. Souvent, les questions morales relatives à la dignité de la femme et les aspects de la lutte contre la criminalité s'entremêlent. On y défend notamment l'avis que la prostitution est l'expression d'un rapport de pouvoir patriarcal entre l'homme et la femme et qu'elle est en soi une forme de mépris envers les femmes. Le débat public, selon la position défendue, condamne la prostitution comme la véritable source de tous les maux, sans laquelle la traite d'êtres humains n'aurait pas cours, ou défend au contraire la prostitution en revendiquant, comme pour les autres professions, des dispositions de protection sociale et de droit du travail pour les femmes qui l'exercent.

3.2 Une activité librement consentie

Un point fondamental de la discussion sur la prostitution et la traite d'êtres humains consiste à savoir dans quelle mesure la prostitution est exercée librement et dans quelle mesure elle peut, foncièrement, être exercée librement. Certains Etats, comme la Suède, refusent radicalement de faire une distinction entre la prostitution librement consentie et la prostitution contrainte, à savoir l'exploitation sexuelle. Cette approche suppose, fondamentalement, que la prostitution est une institution patriarcale qui permet aux hommes de disposer très largement du corps féminin et de la sexualité de la femme. La prostitution est comprise aussi bien comme la cause que comme la conséquence de l'inégalité de traitement entre hommes et femmes dans la société.

De nombreux opposants à la prostitution contestent catégoriquement que celle-ci puisse jamais résulter d'une décision libre. Quiconque pense que la prostitution viole la dignité humaine arrive rapidement à la conclusion qu'elle n'est jamais librement consentie.

S'agissant de discuter la question de la liberté ou de la contrainte dans le cadre de la prostitution, il est déterminant, selon la conception juridique suisse de la prostitution et de la traite d'êtres humains, que la personne prostituée puisse décider à qui elle fournit ses services sexuels tarifés, quels services sexuels elle fournit dans ce cadre, quelles sont les conditions de ces services et quand elle cessera de les fournir. Il n'est pas nécessairement déterminant de savoir si la décision initiale de se prostituer était librement consentie: il est possible que la victime de la traite d'êtres humains soit informée, lors de son recrutement, qu'elle devra se prostituer dans le pays de destination et qu'elle soit d'accord. Si les conditions de travail ne correspondent pas aux attentes de la victime, celle-ci est réputée contrainte à la prostitution par des tiers et, si elle n'est pas en mesure de s'y soustraire, la situation pourrait être assimilée à une exploitation sexuelle ou à un cas relevant de la traite d'êtres humains⁹⁶.

⁹⁵ La description de la procédure de relevé pour une étude publiée en 2003 en Allemagne montre combien les résultats en sont insuffisamment extrapolables. Les personnes prostituées interrogées dans le cadre de l'étude sur l'Allemagne ont toutes été contactées dans une seule et même ville (Hambourg). Elles ont été contactées personnellement dans un centre d'accueil pour toxicomanes, dans le cadre d'un programme de formation professionnelle destiné aux personnes désireuses de sortir de la prostitution, et indirectement par une annonce placée dans un journal local et par les références à d'autres prostituées fournies par les personnes ayant répondu au questionnaire. Ainsi, les résultats de cette étude se limitent à un lieu géographique et principalement à des personnes prostituées toxicomanes et/ou désireuses de sortir de la prostitution. En l'occurrence, il est peu surprenant que l'on aboutisse au résultat que nombre de ces personnes prostituées veulent s'affranchir de la prostitution. En revanche, il n'est pas possible d'extrapoler l'étude à toutes les formes de prostitution (ni à l'ensemble du territoire allemand) en raison de la sélection des personnes interrogées. C'est pourquoi des critiques se sont élevées pour reprocher notamment à l'auteur de l'étude d'avoir délibérément choisi les pires exemples afin d'étayer son opposition à la légalisation de la prostitution, qui était déjà prédéfinie pour des raisons idéologiques.

⁹⁶ L'absence de libre décision en ces points ne signifie toutefois encore aucunement qu'il s'agisse de traite d'êtres humains (par ex. prostitution

La définition, appliquée internationalement, de la traite d'êtres humains prévoit également que l'accord donné par une victime de trafic d'êtres humains à sa prostitution est indifférent si l'un des moyens de pression cités dans la définition (comme la violence ou la tromperie) a été utilisé. Il est donc essentiel que les personnes concernées soient informées de leurs droits, qu'elles disposent de différentes possibilités d'agir et, de ce fait, qu'elles soient en mesure de mettre fin à une situation d'exploitation professionnelle.

3.3 Evaluation de la prostitution et rôle de l'Etat

On peut distinguer dans ce débat les quatre évaluations suivantes de la prostitution⁹⁷:

1. *La prostitution constitue une atteinte à la dignité humaine*: le législateur part du principe que la prostitution est en soi une expression de mépris envers l'être humain ou envers la femme, raison pour laquelle il la combat.
2. *La prostitution constitue une atteinte à la morale ou aux bonnes mœurs*: selon cette approche, le législateur renonce à sanctionner les personnes prostituées ou leurs clients et empêche dans le même temps de faire valoir les droits liés à la prostitution en justice.
3. *La prostitution est une décision autonome d'exercer une activité risquée*: ce modèle d'évaluation reconnaît que la prostitution est souvent liée à des dangers physiques et psychiques, par exemple en raison de mauvaises conditions de travail. Le législateur ne considère toutefois pas qu'il lui incombe d'imposer des standards moraux de comportement ni de protéger l'individu contre les conséquences de son comportement.
4. *La prostitution est une profession comme une autre*: dans cette optique d'évaluation, la prostitution est assimilée tant juridiquement que pratiquement à toute autre activité professionnelle.

Selon le principe de l'évaluation, il est possible de distinguer quatre attitudes de l'Etat, qui peuvent s'interpénétrer dans la pratique⁹⁸:

1. *La prohibition* (interdiction de la prostitution): toute personne et toute action liée à la prostitution est passible de sanction aux termes de la loi. Mais dans la pratique, les trafiquants d'êtres humains et/ou les clients ne sont souvent pas poursuivis et la loi s'applique prioritairement aux personnes prostituées.
2. *L'abolition* (suppression de la prostitution): l'objectif à long terme est de supprimer la prostitution. Cette stratégie se concentre sur des personnes tierces, à savoir les proxénètes, les exploitants d'établissement, les trafiquants d'êtres humains et l'Etat. A court et moyen termes, les personnes prostituées sont réputées victimes, raison pour laquelle elles ne sont pas punies.
3. *Régulation* (réglementation de la prostitution): la prostitution est considérée comme un fait faisant l'objet de réglementations dans divers domaines (par ex. obligation d'une autorisation pour exploiter une maison close).
4. *Décriminalisation* (reconnaissance de la prostitution comme activité professionnelle): tant la prostitution que son exploitation par des tiers restent impunies. On admet la réalité d'un marché de services sexuels tout en partant de l'idée que tout un chacun peut librement choisir son activité professionnelle sur le marché. Les droits des personnes prostituées et leurs conditions de

visant à financer la consommation de drogue).

⁹⁷ BMFSFJ, p. 5, et référence à Renzikowski; Campagna, p. 309 ss

⁹⁸ UN Coomaraswamy, p. 26; Müller, p. 11 ss et référence à une étude demandée par le Parlement européen publiée en 2005

travail sont protégés par le droit des obligations. L'objectif visé à long terme est la reconnaissance de la prostitution comme une profession licite.

4 La prostitution en Suisse

4.1 Lieux

4.1.1 Subdivisions générales

Le cadre de la rencontre ("setting"), c'est-à-dire le lieu où la personne prostituée et le client se rencontrent (par ex. dans la rue) et non pas le lieu de la passe (par ex. dans une voiture ou à l'hôtel), est un élément clé pour comprendre le marché suisse du sexe. Selon l'étude de l'Université de Genève, on distingue fondamentalement en Suisse quatre types de "settings"⁹⁹:

1. la rue (y compris les places de stationnement, les autoroutes, etc.);
2. les salons de massage (du studio autogéré par plusieurs personnes à l'établissement doté d'une direction);
3. les bars à champagne;
4. les cabarets.

Un autre type de cadre de rencontre, les services d'escortes, est aussi pratiqué en Suisse. Mais ces services ne sont pas fournis dans tous les cantons et on ne les trouve pas dans la même mesure que les quatre autres types de "settings". Les services d'escortes sont en particulier moins répandus que les bars à champagne, qui ne se trouvent également pas dans tous les cantons, mais qui sont bien plus nombreux¹⁰⁰.

Les quatre types de "settings" peuvent encore se subdiviser comme suit: la prostitution de rue ou "out-door" (à l'extérieur) et la prostitution d'intérieur ou "indoor" (salons de massage, bars à champagne et cabarets). Selon que la prostitution se déroule à l'extérieur ou à l'intérieur, le type de clientèle, les conditions de travail, le degré d'auto-détermination, l'exposition à la violence et à l'exploitation de même que l'accès à la promotion de la santé sont très différents. Dans la rue, les personnes prostituées sont plus autonomes quant à leurs heures de travail et au choix des clients. Mais elles sont aussi exposées à une plus forte stigmatisation. Dans un salon de massage, par contre, la présence d'autres personnes accroît la protection contre les clients violents, mais la liberté d'action des personnes prostituées peut être limitée par la pression hiérarchique.

4.1.2 Nombre de personnes prostituées, répartitions entre les différents lieux, nombre d'établissements et corrélations

4.1.2.1 *Nombre de personnes prostituées en Suisse et par cantons*

On ne dispose pas de chiffres exacts quant au nombre de personnes pratiquant la prostitution en Suisse. L'étude la plus complète est celle qui a été réalisée en 2008 par l'Université de Genève. Selon cette étude, le nombre de personnes prostituées qui exerçaient légalement en Suisse en 2008 (rue, salons de massage et services d'escortes)¹⁰¹ était compris entre 13 000 et 20 000. Les cantons de Zurich et de Berne comptaient le plus grand nombre de personnes prostituées, tandis que les cantons

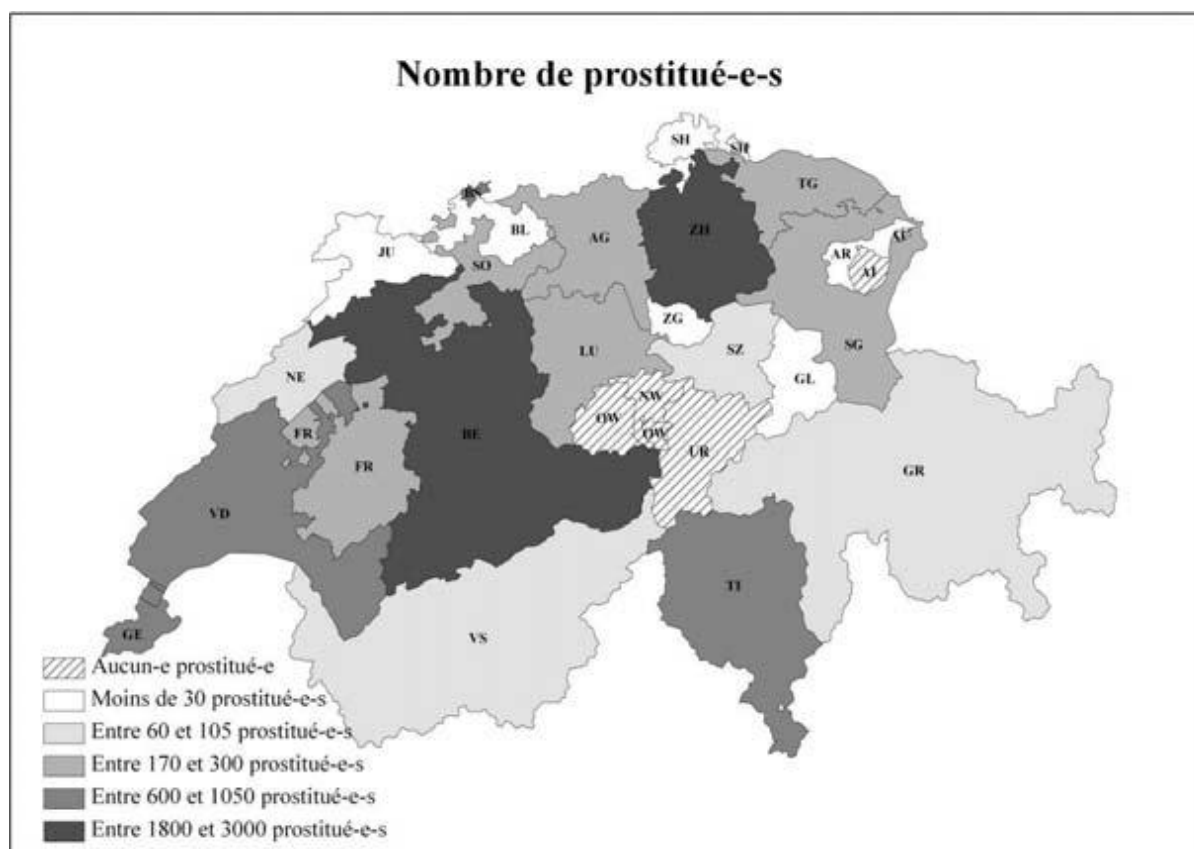
⁹⁹ D'autres études différencient les types de "settings" plus précisément, (par ex. Krumm, p. 18 ss avec renvois): la forme de prostitution la plus basse est la prostitution de rue ou celle qui se déroule dans des caravanes ou des mobile homes. Viennent ensuite, par ordre ascendant: les bars de contact, les maisons closes à bas prix, les maisons closes établies et les maisons closes de luxe, qui se présentent également comme dancings, cabarets, locaux de strip-tease ou clubs de nuit. Enfin, le niveau commercialement le plus élevé est occupé par les services d'escortes.

¹⁰⁰ Université de Genève, volet 3, p. 12 ss

¹⁰¹ En 2008, les ressortissants de huit Etats de l'UE (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque, Hongrie) et les ressortissants bulgares et roumains exerçant une activité lucrative indépendante ne bénéficiaient pas encore de la libre circulation complète des personnes. Cette restriction, qui a pris fin en mai et en juin 2011, a changé la situation.

d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Nidwald, d'Obwald et d'Uri n'en dénombraient aucune dans les "settings" mentionnés¹⁰².

Carte 1 – Nombre de personnes prostituées par canton



Source: Université de Genève, volet 3, p. 14

L'Aide suisse contre le sida a quant à elle avancé la fourchette de 18 000 à 22 000 personnes prostituées sur l'ensemble du territoire suisse en 2013. Selon une autre étude publiée en 2014, le nombre de places de travail dans l'ensemble du marché de la prostitution en Suisse est estimé à 6000 environ. Compte tenu de la forte rotation du personnel (le même poste de travail est occupé par plusieurs personnes durant la même année), le nombre de personnes qui pratiquent la prostitution pendant une période de douze mois en Suisse devrait être un multiple de ce chiffre¹⁰³.

4.1.2.2 Répartition des personnes prostituées entre les différents lieux

Selon l'étude de l'Université de Genève, la majeure partie des personnes prostituées qui exercent en Suisse, soit les deux tiers, travaillent dans des salons de massage. Le tiers restant est actif dans la rue, dans les bars à champagne et dans les cabarets. Les agences d'escortes ne représentent qu'un très faible pourcentage¹⁰⁴.

En ce qui concerne la répartition des nationalités entre les différents endroits, une étude publiée en 2014 montre que les Suissesses, suivies des Allemandes, sont assez souvent actives dans de petits établissements, tandis que la majorité des femmes qui travaillent dans des établissements d'une certaine

¹⁰² Université de Genève, volet 3, p. 13

¹⁰³ Biberstein/Killias, p. 82

¹⁰⁴ Université de Genève, volet 3, p. 15. Le calcul de ces pourcentages n'est pas compréhensible pour les auteurs du présent rapport, en particulier s'agissant de la prise en compte des danseuses et des hôtesse de bar à champagne. Le nombre estimé de travailleurs et travailleuses du sexe, oscillant entre 13 000 et 20 000, ne les comprenait pas (cf. volet 3, p. 13).

taille (plus de trois prostituées présentes en même temps) proviennent des nouveaux pays de l'UE et des autres pays d'Europe de l'Ouest. La prostitution de rue s'observe dans neuf cantons de la Suisse. Les communes concernées sont des villes de taille supérieure (telles que Zurich, Bâle ou Genève) et de localités qui remplissent une importante fonction de centre dans leur région (par ex. Coire, Thoun, Fribourg)¹⁰⁵.

4.1.2.3 Nombre d'établissements

L'étude de l'Université de Genève dénombre en Suisse, en 2008, 1828 établissements (salons de massage, bars à champagne, cabarets et agences d'escortes). Ces établissements, dont le nombre était compris entre 101 et plus de 500, se répartissaient principalement dans les cantons de Bâle-Ville, de Genève, de Vaud et de Zurich. Seul le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures ne faisait état d'aucun établissement.

S'agissant des types d'établissement, les salons de massage étaient les plus nombreux (1405) et représentaient environ les trois-quarts de l'ensemble des établissements. On les trouvait surtout dans les cantons de BS, GE, VD et ZH. Venaient ensuite, par ordre de fréquence décroissant, les cabarets (271) et les bars à champagne (152). Enfin, seuls quelques rares cantons disposaient de chiffres concernant les agences d'escortes.

4.1.2.4 Corrélations

D'après l'étude de l'Université de Genève, on peut subdiviser le marché du sexe en trois catégories de cantons¹⁰⁶:

- BS, BE, GE, TI, VD, ZH, AG, FR, LU, SO, SG et TG présentent un marché du sexe diversifié et un nombre notable de personnes prostituées;
- BL, GR, GL, JU, NE, SH, SZ et VS font état d'un marché du sexe de taille moyenne;
- AR, NW, OW, UR, ZG ont un marché du sexe de petite taille et assez homogène.

On peut en outre noter ce qui suit:

- on trouve un important marché du sexe même dans des cantons sans prostitution de rue (par ex. TI);
- plus la prostitution de rue est répandue dans un canton, plus celui-ci compte d'établissements;
- les cantons urbains se distinguent des cantons ruraux.

4.2 Réglementations du lieu de travail

La compétence d'édicter des réglementations concernant le lieu de travail des personnes prostituées appartient aux cantons ou, en vertu d'une délégation, aux communes. Il est dès lors difficile, voire impossible, de fournir des informations valables généralement pour l'ensemble de la Suisse. Nous présentons ci-après deux exemples de réglementation concernant le lieu de travail qui émanent de la Ville de Zurich. Il s'agit de la réglementation de la prostitution de rue au moyen de "boxes à sexe" ("Sex-boxen", "Verrichtungsboxen"), d'une part, et au moyen des horodateurs destinés aux personnes prostituées, d'autre part.

¹⁰⁵ Biberstein/Killias, p. 12 et 41

¹⁰⁶ Université de Genève, volet 3, p. 23 ss. Le canton d'AI manque dans cette énumération. Comme relevé plus haut, ce canton ne connaît pas de prostitution répondant aux quatre types de "settings" étudiés.

4.2.1 Boxes à sexe

Le Département des affaires sociales de la Ville de Zurich exploite à Zurich-Altstetten une aire dévolue à l'exercice de la prostitution afin de contribuer à réglementer la prostitution de rue. Cette précaution vise d'une part à améliorer les conditions de travail des prostituées et, d'autre part, à protéger la population des effets négatifs de la prostitution de rue, en particulier des menaces et des harcèlements. Les clients et les personnes qui se prostituent conviennent directement des prestations sur l'aire de prostitution. Ces prestations sont ensuite fournies soit dans un mobile home, soit dans un box à sexe. Un pavillon destiné au conseil se trouve sur l'aire de prostitution. En outre, la police municipale y est ponctuellement présente, elle contrôle les permis des personnes prostituées et intervient en cas de violation des règles, notamment si le règlement de la place n'est pas respecté¹⁰⁷. Un site web, qui renseigne sur le fonctionnement et les heures d'ouverture, fournit aussi un plan de situation, une description de l'itinéraire d'accès et des adresses de contact¹⁰⁸.

Cette aire de prostitution a été ouverte à la fin du mois d'août 2013. Durant les sept premiers mois qui ont suivi l'ouverture, environ 15 femmes sont venues en moyenne par nuit dans l'aire de prostitution pour y racoler des clients. Au printemps 2014, entre 50 et 100 véhicules sont passés par l'aire de prostitution chaque nuit, selon le Département des affaires sociales¹⁰⁹.

Evaluation du règlement par les acteurs

La Ville de Zurich juge que l'aire de prostitution est un succès. Les objectifs (meilleure protection des personnes prostituées et de la population) ont été atteints. On n'observe pas de transfert de la scène dans d'autres régions de Suisse. La police a veillé, par des contrôles accrus, à ce que la scène ne se déplace pas dans d'autres quartiers. Une enquête montre que les personnes prostituées apprécient la sécurité de l'environnement, les infrastructures et l'offre d'assistance sur les lieux des travailleurs et travailleuses sociaux de même que du service spécialisé Flora Dora. Elles déplorent toutefois simultanément une baisse de leurs recettes^{110,111}.

Les autorités de poursuite pénale notent que certains groupes de délinquants hongrois ont transféré leurs activités dans d'autres cantons ou dans les pays voisins après la suppression de la prostitution de rue du Sihlquai. Des services de consultation pour prostituées sont par contre d'avis que l'industrie du sexe est seulement devenue plus discrète. Ces services confirment que les personnes qui se prostituent acquièrent désormais leur clientèle, par téléphone portable ou par Internet, dans des appartements situés dans la région zurichoise. Il s'agit pour une part de prostitution légale, mais aussi pour une autre part d'exercice illégal de la prostitution. S'il est probable que les personnes prostituées sont moins manifestement victimes de violence, les délinquants menacent d'autant plus leurs familles dans leur pays d'origine. En contrôlant la prostitution, la Ville pourrait bien entraver les enquêtes menées à l'encontre des trafiquants d'êtres humains¹¹².

Le FIZ relève des aspects tout à fait positifs dans le recours aux boxes à sexe. Les femmes y sont protégées contre les violences des clients, les infrastructures y sont bonnes et le conseil y est facile d'accès. Mais les boxes à sexe font partie d'un train de mesures qui accroît globalement la répression des femmes. En effet, le Conseil municipal de Zurich a limité la prostitution de rue à des zones définies. Lorsque la police suppose qu'une personne offre des services de prostitution en dehors du périmètre prévu, elle est renvoyée et dénoncée¹¹³.

¹⁰⁷ [index/arbeitwohndrogen/gassenpraesenz/strichplatz-depotweg/platzordnung.html](http://index.arbeitwohndrogen/gassenpraesenz/strichplatz-depotweg/platzordnung.html), consulté le 22.4.2014

¹⁰⁸ [index/arbeitwohndrogen/gassenpraesenz/strichplatz-depotweg/funktionsweise.html](http://index.arbeitwohndrogen/gassenpraesenz/strichplatz-depotweg/funktionsweise.html), consulté le 22.4.2014

¹⁰⁹ Hürlimann, article du 2.4.2014

¹¹⁰ Fassbind, article du 1.4.2014

¹¹¹ Wepfer, article du 2.4.2014

¹¹² Fassbind, article du 2.4.2014

¹¹³ Boos/Häne, article du 19.9.2013

4.2.2 Permis de prostitution par automate à Zurich

Les horodateurs destinés aux personnes prostituées ("Strichautomaten") fournissent un autre exemple de réglementation de la prostitution de rue à Zurich, où les personnes prostituées du Niederdorf et d'Altstetten doivent quotidiennement s'acquitter d'une "taxe d'emplacement" à un automate. Le billet, qui autorise le racolage de clients dans une zone déterminée pendant une nuit, coûte cinq francs. Pour retirer ce billet, un numéro de permis doit être saisi. Les personnes prostituées reçoivent ce numéro en suivant la procédure d'annonce à la police et aux services sociaux, durant laquelle elles s'acquittent d'une taxe de 40 francs.

Depuis la mise en exploitation des automates, il y a un an, 43 personnes prostituées en moyenne ont retiré leur billet quotidiennement, générant un revenu cumulé de 78 000 francs pour la Ville. La police municipale de Zurich contrôle régulièrement qu'un billet a été acheté. Les personnes prostituées qui sont prises trois fois sans billet perdent leur permis de travail pendant toute l'année. La police est d'avis que les personnes prostituées acceptent bien ces automates. Le FIZ critique les automates en affirmant qu'ils sont un instrument supplémentaire de criminalisation de la prostitution¹¹⁴.

4.3 Profil des personnes prostituées

4.3.1 Données générales

Les raisons les plus fréquentes de la prostitution sont identifiées dans une étude menée en 2009 en ville de Zurich, à laquelle 193 personnes prostituées ont pris part¹¹⁵. Les personnes interrogées ont mentionné les raisons suivantes:

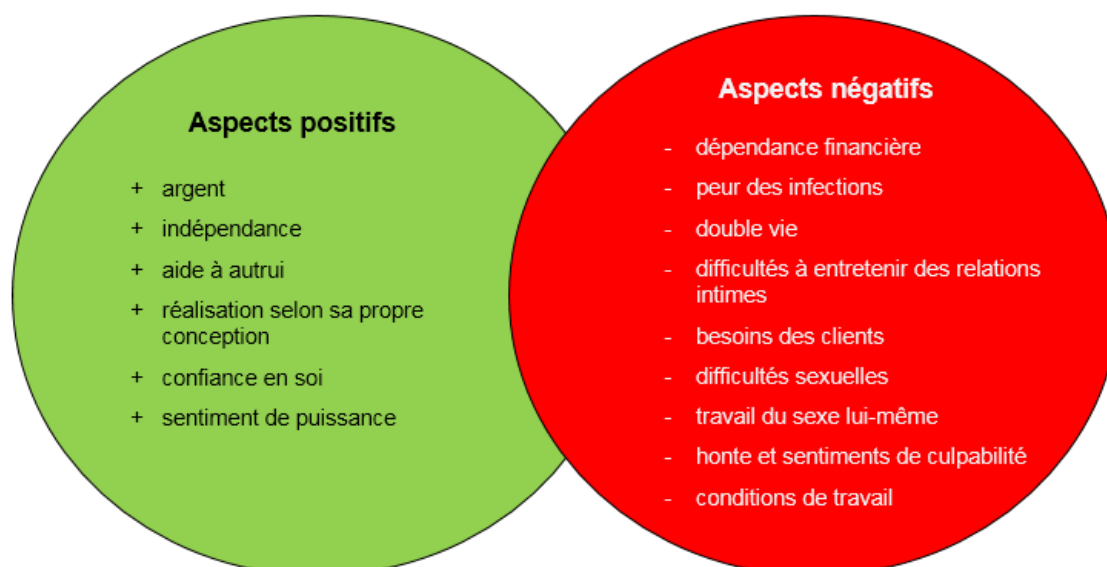
- parce qu'elles aiment ce travail et/ou veulent rendre service (37,3 %);
- parce qu'elles ne trouvent rien d'autre (28,5 %);
- parce qu'elles doivent soutenir leur famille financièrement (26,4 %);
- parce qu'elles doivent acheter de la drogue (22,3 %).

55,4 % de ces personnes ont simultanément fait savoir qu'elles souhaiteraient cesser cette activité. Environ deux tiers des femmes qui ont participé à l'étude détiennent le passeport suisse, ce qui est nettement supérieur à la moyenne de l'ensemble des personnes prostituées en Suisse. Deux tiers toujours disposent d'une formation scolaire normale. Elles ont commencé d'exercer la prostitution à l'âge moyen de 24 ans. Elles travaillent en moyenne plus de quatre jours par semaine et fournissent des prestations à 13,5 clients en moyenne par semaine, soit 702 clients par an. Leur revenu moyen est d'environ 1200 francs par semaine. Mais seul un tiers des personnes interrogées pouvaient librement disposer de ce revenu. Un tiers de ces personnes ont noté qu'elles disposaient de moins de 60 % des revenus en question.

Les personnes prostituées interrogées ont évalué positivement ou négativement les aspects suivants de leur travail:

¹¹⁴ Huber, article du 10.1.2014

¹¹⁵ Rössler



4.3.2 Prostitution des femmes

Selon l'étude de l'Université de Genève, la prostitution est exercée en Suisse par 50 fois plus de femmes que d'hommes et par 25 fois plus de femmes que de personnes transgenres. La prostitution est presque exclusivement une activité de femme, non seulement en Suisse, mais aussi par-delà les cultures. Une explication importante de cette situation résiderait dans la répartition des ressources économiques entre les sexes.

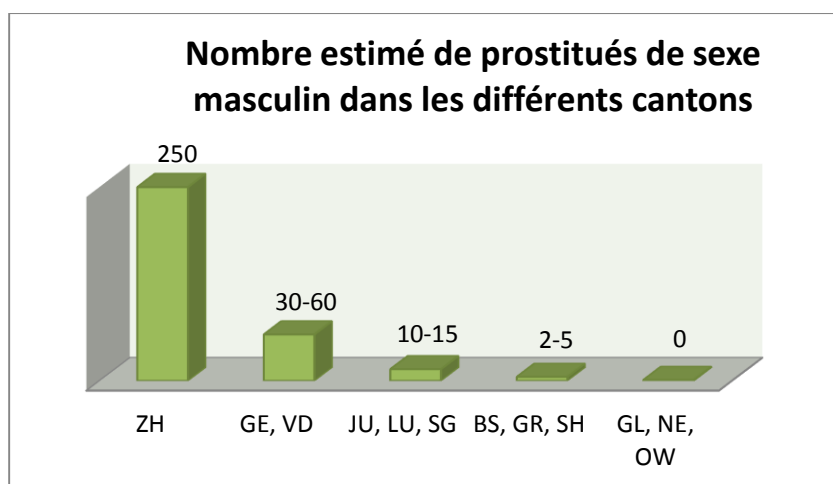
Les personnes d'origine étrangère sont surreprésentées dans la scène suisse de la prostitution. Elles viennent surtout d'Amérique du Sud, des pays russophones, d'Afrique du Nord et de l'Est, de Thaïlande et d'Europe de l'Est. Les Suissesses sont fortement sous-représentées. On suppose en outre qu'une part des prostituées a acquis la nationalité suisse par le mariage. Il y a lieu de penser que la majorité des prostituées étrangères dispose d'une autorisation de séjour et d'un permis de travail. Elles séjournent donc légalement en Suisse¹¹⁶.

4.3.3 Prostitution des hommes

Selon l'étude de l'Université de Genève, le nombre estimé de prostitués de sexe masculin se répartit comme suit entre les cantons. Notons toutefois que la majorité des cantons ne disposaient d'aucune donnée chiffrée¹¹⁷:

¹¹⁶ Université de Genève, volet 3, p. 24 ss

¹¹⁷ Selon l'étude de l'Université de Genève, on ne dispose d'aucune donnée pour AG, AI, AR, BE, BL, FR, NW, SZ, SO, TI, TH, VS, UR, ZG (volet 3, p. 25, note 18)



Cependant, les chiffres qui circulent dans les milieux spécialisés sont beaucoup plus élevés que les estimations des autorités. 1300 hommes proposeraient leurs services sexuels dans le seul canton de Zurich. Selon la police cantonale bernoise, les prostitués de sexe masculin viennent surtout d'Asie du Sud-est, d'Amérique du Sud et d'Europe de l'Est¹¹⁸. D'une manière générale, on sait très peu de choses sur la prostitution masculine.

4.3.4 Prostitution des personnes transgenres

Dans les quartiers chauds, les personnes qui n'ont pas le sentiment d'appartenir au sexe qu'elles ont reçu à la naissance sont recherchées. La plupart des femmes transgenres, parfois appelées "ladyboys", proviennent de Thaïlande. Elles pratiquent tant la prostitution de rue que la prostitution en établissement et sont exposées aux mêmes dangers que leurs collègues de travail féminines. De fait, on connaît en particulier des cas de traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle qui impliquaient des victimes transgenres¹¹⁹.

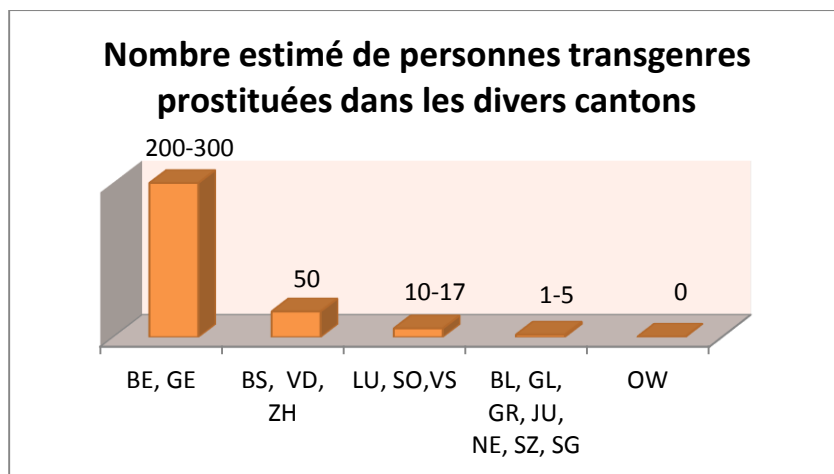
S'agissant de la prostitution des personnes transgenres également, selon l'étude de l'Université de Genève, tous les cantons ne disposent pas de chiffres¹²⁰. La répartition entre les cantons se présente comme suit, selon les estimations¹²¹:

¹¹⁸ Christl, article du 20.1.2014

¹¹⁹ Christl, article du 20.1.2014, comportant une référence au cas de traite d'êtres humains dans l'ancienne maison close du Lagerweg, dans le quartier bernois de la Lorraine, où l'une des victimes était transgenre. S'agissant du jugement par le Tribunal régional de Berne, cf. Kollbrunner, article du 22.2.2014

¹²⁰ Selon l'étude de l'Université de Genève, on ne dispose d'aucune donnée pour AG, AI, AR, FR, NW, SH, TI, TG, ZH et UR (volet 3, note 19).

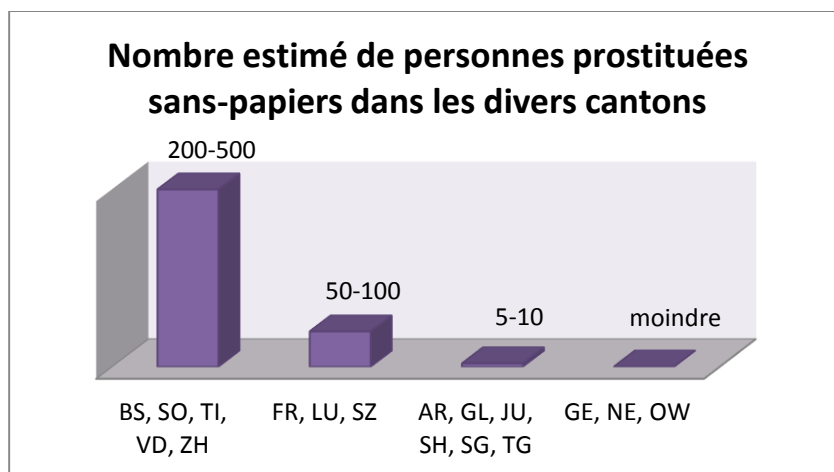
¹²¹ Université de Genève, volet 3, p. 25



Selon le réseau suisse des personnes transgenres (Transgender Network Switzerland), on ne saurait dire avec précision combien de personnes transgenres se trouvent en Suisse, car tout dépend de la définition qu'on en donne. Une étude néerlandaise a montré qu'une personne sur 200 ne se sent pas être uniquement du sexe qu'on lui a attribué à la naissance. Ces personnes seraient près de 40 000 en Suisse. D'autres ne comptent au nombre des personnes transgenres que celles qui se sont soumises à une opération de réattribution de sexe, soit quelques centaines en Suisse¹²².

4.3.5 Prostitution des sans-papiers

Tous les cantons ne disposaient pas de chiffres, lors des enquêtes conduites par l'Université de Genève, quant au nombre de personnes prostituées sans permis de séjour, y compris les requérants d'asile dont les demandes avaient été rejetées ou sur lesquelles l'autorité n'était pas entrée en matière¹²³. Les estimations sont les suivantes:



A relever que les cantons comptant la plupart des personnes prostituées sans papiers comptent aussi un nombre élevé de personnes prostituées dont le séjour est légal (à l'exception du canton de Soleure)¹²⁴.

4.4 Etat de santé physique et psychique des personnes prostituées

Les personnes qui exercent la prostitution sont plus souvent concernées par certains problèmes de

¹²² transgender-network.ch/information/, consulté le 13.8.2014

¹²³ Selon l'étude de l'Université de Genève, on ne dispose d'aucune donnée pour AG, AR, BE, BL, BR, NW, UR, VS et ZG (volet 3, note 20)

¹²⁴ Université de Genève, volet 3, p. 25

santé que la population en général. Elles le sont d'une part directement en raison de leur activité: les rapports sexuels fréquents avec divers partenaires augmentent le risque de contracter une infection sexuellement transmissible (IST) et, s'agissant de femmes et selon leur comportement de prévention, de tomber involontairement enceinte. Selon l'étude de l'Université de Genève, les maladies sexuellement transmissibles et le virus de l'immunodéficience humaine (VIH) constituent un problème de santé pour près de 80 % des personnes interrogées. Plus de 60 % de celles-ci présentent un état de dépendance et près de la moitié des troubles psychiques. Les grossesses indésirées et la violence physique ou psychique affectent 15 % des personnes interrogées.

Infections sexuellement transmissibles (IST)

Les femmes prostituées sont proportionnellement nettement plus souvent citées que les autres femmes comme sources d'infections telles que la syphilis ou la gonorrhée. Pour les autres IST tout comme pour le VIH, cependant, il y a lieu de postuler que la proportion de femmes infectées varie en fonction du groupe spécifique considéré. Par exemple, les chiffres du service ambulatoire de la Kanonengasse de Zurich montrent que les prostituées de rue sont plus souvent touchées que les autres prostituées¹²⁵. On peut expliquer ces différences par le fait que le préservatif est certes une protection fiable contre le VIH, mais que son efficacité est nettement moindre pour les autres IST parce que nombre de ces dernières sont aussi transmissibles oralement, contrairement au VIH. Enfin, les conditions de travail de nombreuses prostituées et la précarité de leur situation socio-économique se répercutent négativement sur leur santé. Pourtant, ni la Suisse ni les autres pays ne disposent de données exactes sur l'étendue de ces problèmes de santé.

Si on les compare aux homosexuels, les hommes qui se prostituent sont plus souvent atteints d'IST et du VIH. Ils sont également plus concernés par ces maladies que les prostituées¹²⁶.

Il n'existe pour l'heure aucun chiffre quant aux risques encourus par les prostitués transgenres en Suisse. Selon les études scientifiques étrangères, les prostitués transgenres sont toutefois particulièrement concernés par les IST et le VIH¹²⁷.

Consommation de drogues

Selon l'étude de l'Université de Genève, la consommation de drogues est, par ordre de fréquence, le deuxième problème de santé qui affecte les prostituées. Cette problématique est manifeste dans la prostitution destinée à financer l'achat de drogues d'injection par voie intraveineuse. Mais d'autres drogues (y compris des drogues légales) sont bien plus répandues. C'est en particulier le cas de l'alcool. Lors d'une enquête menée parmi des danseuses de cabaret (principalement dans les cantons de Zurich et du Tessin), dans le cadre d'une étude de l'Université de Neuchâtel, l'alcool était la réponse la plus fréquente à la question ouverte des principaux problèmes liés à l'accomplissement de leur travail¹²⁸.

Santé psychique

L'étude de l'Université de Genève cite les problèmes psychiques en troisième position dans l'ordre de fréquence des problèmes de santé. Elle relève qu'au moment de sa réalisation, il n'était pas possible de quantifier les troubles psychiques des personnes prostituées ni d'en classer les causes. Mais l'étude note toutefois qu'en raison de leur contexte professionnel et de la stigmatisation, les personnes prostituées sont particulièrement sujettes aux troubles psychiques et qu'elles représentent de ce fait un groupe cible pour les offres d'aide correspondantes.

¹²⁵ Erlinger

¹²⁶ Locicero S./Jeannin A./Dubois-Arber F.

¹²⁷ Bize R./Koutaissoff D./Dubois-Arber F.

¹²⁸ Dahinden/Stants/SFM Institut

Selon l'étude de 2009 menée en ville de Zurich, deux groupes sont particulièrement exposés aux maladies psychiques: premièrement les femmes suisses atteintes d'addiction qui exercent dans la rue et deuxièmement les femmes migrantes venues de pays tiers qui sont victimes de violences¹²⁹. C'est pourquoi cette étude parvient à la conclusion qu'un mauvais état psychique des prostituées est surtout dû aux diverses formes de violence qu'elles subissent. Un document de travail sur le travail du sexe, produit par cinq ONG, signale que la stigmatisation constitue généralement un problème plus important que la violence pour les personnes prostituées bénéficiant des conseils du FIZ. La double vie qu'elles doivent mener du fait qu'elles soient stigmatisées en est la cause: la dissimulation permanente est associée à une charge psychique susceptible de rendre malade¹³⁰.

Grossesse indésirée

Aucune étude concernant la Suisse ne se concentre explicitement sur les grossesses indésirées de prostituées. Les données du service ambulatoire de la Kanonengasse de Zurich mettent toutefois cette problématique en lumière: largement plus de la moitié des grossesses de prostituées enregistrées en 2010 étaient indésirées¹³¹. Le taux de grossesses indésirées qui ont entraîné une interruption volontaire de grossesse était plus élevé parmi les prostituées qui opèrent dans la rue que chez les autres prostituées.

Ces éléments indiquent que les rapports sexuels non protégés sont un thème important dès lors qu'il s'agit de la santé des personnes prostituées. Une étude conduite par la Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Est sur la violence dans le cadre de la prostitution observe, s'agissant de l'utilisation du préservatif, qu'il subsiste toujours une demande importante de rapports sexuels non protégés¹³². D'après l'étude de l'Université de Genève, la pression concurrentielle, la consommation de drogues ou la régularité des clients (habitues) sont susceptibles d'influencer le comportement des prostituées en matière de protection. D'une manière générale, les mesures de protection augmentent avec la capacité de la personne prostituée à négocier. La condition d'une telle capacité est une certaine autonomie (professionnelle, juridique et financière) et la non-dépendance à la drogue¹³³.

4.5 Violence

Violence psychique et physique

La violence est présente sous les formes les plus diverses et sa fréquence est très disparate sur l'ensemble du marché du sexe, *la violence psychique étant plus répandue que la violence physique*. Selon l'étude menée en ville de Zurich, la violence psychique comprend les insultes racistes et sexistes proferées par les clients aussi bien que les violations de la sphère privée et le harcèlement moral¹³⁴.

S'agissant des diverses formes de violence physique, l'agression directe sous forme de coups, etc. est rare dans la plupart des domaines de la prostitution. La prostitution de rue constitue une exception, comme le montre une étude de l'Université de Genève sur le marché du sexe et la violence dans les cantons de Genève et de Neuchâtel^{135, 136}. Les auteurs de violence identifiés dans le contexte de la prostitution de rue sont surtout les clients et les passants, mais on trouve aussi les gérants d'établissement, les autres prostituées et les policiers. D'autres actes de violence physique sont plus fréquents et se présentent dans la plupart des domaines du marché du sexe. Il s'agit notamment des abus suivants: pénétration sans préservatif contre la volonté de la personne prostituée (souvent, les clients tentent d'enlever discrètement le préservatif), consommation d'alcool sous la contrainte, pratiques sexuelles

¹²⁹ Rössler

¹³⁰ Diskussionspapier Sexarbeit

¹³¹ Erlinger

¹³² Hürlimann, article du 13.8.2011

¹³³ Université de Genève, volet 1, p. 16 ss

¹³⁴ Rössler

¹³⁵ Université de Genève, volet 2

¹³⁶ Le potentiel de violence des clients est le plus élevé dans la prostitution de rue, là où se trouvent les plus petits et les plus vulnérables; entretien du 7.1.2014 du groupe d'experts Hilber avec le service de consultation Don Juan (Peter Briggeler), procès-verbal, p. 3

déterminées sous la contrainte par les exploitants des salons. Les atteintes à l'intégrité physique sont favorisées par une situation socio-économique précaire des personnes prostituées.

D'une manière générale, le quotidien professionnel des personnes migrantes qui se prostituent est particulièrement marqué par des coercitions individuelles et structurelles (violence physique et psychique telle que pressions, menaces, humiliations verbales, dévalorisations), des abus sexuels, des pertes financières et l'exploitation¹³⁷. En revanche, les actes de violence pouvant être assimilés à de graves infractions sont moins fréquents.

Facteurs de risque

Le risque couru par les personnes prostituées d'être victimes d'un acte de violence dépend de différents facteurs. Selon l'étude de l'Université de Genève, il s'agit pour l'essentiel des facteurs suivants¹³⁸:

- difficulté à sélectionner les clients (par ex. par manque d'expérience ou manque de moyens financiers ou en cas de dépendance à la drogue);
- lieu inhabituel de rencontre avec le client;
- un cadre juridique restrictif, qui ne permet pas de dénonciation en cas de violence et qui expose les personnes prostituées aux abus perpétrés par les forces de l'ordre.

S'agissant de la violence vécue, l'étude menée en ville de Zurich a identifié, pour la période antérieure à 2007, quatre groupes de personnes prostituées:

1. les personnes prostituées suisses qui travaillent toujours dans la rue ("outdoor"): elles éprouvent plus de violence en dehors du milieu que dans le milieu lui-même;
2. les femmes qui opèrent dans les maisons closes, les salons ou les cabarets: elles ont des origines culturelles disparates, travaillent généralement à plein temps et n'éprouvent guère de violence en raison de leur activité professionnelle;
3. les femmes d'origine européenne qui travaillent le plus souvent dans des studios: elles n'éprouvent guère de violence dans l'exercice de leur activité;
4. les femmes d'origine non-européenne qui travaillent le plus souvent dans des studios: elles pâttissent le plus de la violence et de la stigmatisation.

Une thèse sur la violence du point de vue des gérants d'établissement parvient à la conclusion qu'une stratégie de professionnalisation (pratiquement inutilisée à ce stade), tant des personnes prostituées (par ex. par la planification de la carrière) que des gérants d'établissement (par ex. par des échanges d'expériences ciblés entre pairs en vue de résoudre les difficultés à gérer le personnel), permettrait de lutter contre la stigmatisation et les problèmes qui lui sont liés. En effet, la professionnalisation a pour effet de contenir la violence. Et la diminution de la violence est pour sa part une condition de déstigmatisation réussie¹³⁹.

¹³⁷ Büschi/Le Breton, p. 13 et 19

¹³⁸ Université de Genève, volet 1, p. 17 ss et 26 ss

¹³⁹ Büschi, Abstract et p. 191 ss et 205 ss

4.6 Accès des personnes prostituées aux services de santé

4.6.1 Remarques générales

S'agissant des services de santé, on peut généralement noter ce qui suit: la personne qui, disposant d'un statut de séjour légal, exerce la prostitution dans un lieu légal, est normalement bien informée et a accès aux services de santé. Selon l'étude de l'Université de Genève, certains cantons disposent d'offres spécialement conçues pour répondre aux besoins des personnes prostituées, par exemple les cantons de Saint-Gall, du Tessin, de Genève et de Berne.

4.6.2 Difficultés d'accès aux prestations sanitaires

Les personnes prostituées qui souhaitent recourir aux services de santé rencontrent divers obstacles qui, d'après l'étude de l'Université de Genève, varient selon l'origine des personnes prostituées: celles qui viennent de Suisse ont d'autres difficultés que celles d'origine étrangère.

Le problème majeur des personnes prostituées d'origine suisse est la discrimination, suivi des difficultés financières et du manque d'informations. En revanche, le principal problème cité par les personnes prostituées d'origine étrangère est leur statut de séjour illégal. Mais elles éprouvent aussi des difficultés considérables parce qu'elles manquent d'informations sur l'offre disponible, qu'elles sont dépourvues d'assurance-maladie et qu'elles achoppent à une langue étrangère. Pour ces deux groupes, le manque de moyens financiers ne constitue donc pas le premier obstacle. Les études internationales signalent fréquemment que les personnes prostituées ne disposent pas d'une offre de services de santé spécifique et qu'elles manquent de confiance dans les autorités¹⁴⁰.

4.6.3 Accès aisé aux services de santé

Qu'en est-il, sur le plan réglementaire, de l'accès aisé et rapide aux services médicaux pour les personnes prostituées? Pour répondre à cette question, l'étude de l'Université de Genève examine dans quelle mesure il est possible de se procurer des préservatifs gratuitement ou presque gratuitement et quel est l'accès aux services médicaux des personnes prostituées qui séjournent illégalement en Suisse et/ou qui n'ont pas d'assurance-maladie.

18 cantons disposent d'une offre facilitant l'accès aux préservatifs. Plus de deux tiers des cantons dotés d'une législation spécifique en matière de prostitution disposaient d'une telle offre. Par contre, moins du tiers des cantons dépourvus d'une telle législation proposaient cette offre.

Douze cantons proposaient une offre spécifique facilitant l'accès aux services médicaux des personnes dépourvues d'une assurance-maladie, soit par le truchement de services officiels à l'intention des sans-papiers, soit simplement sous forme d'offres proposées par des organisations d'aide aux personnes en détresse. Une fois encore, ces offres étaient surtout proposées dans les cantons qui disposent d'une législation spécifique à la prostitution. 50 % des cantons dépourvus d'une telle offre étaient incapables de fournir les informations voulues pour répondre à la question posée.

Globalement, l'étude de l'Université de Genève observe que *les cantons dotés d'une législation spécifique pour les personnes prostituées sont en mesure de réduire les obstacles à l'accès aux services médicaux* et qu'ils permettent le développement d'un rapport de confiance entre les autorités sanitaires et les personnes prostituées. Par contre, les cantons dépourvus d'une telle législation ne sont souvent pas du tout capables de fournir des renseignements fiables.

¹⁴⁰ Université de Genève, volet 3, p. 52. Remarque: les personnes prostituées d'origine étrangère et dont le séjour est illégal qui sont visées en l'occurrence proviennent donc de pays hors UE/AELE.

4.7 Difficultés générales des personnes prostituées

Comme nous l'avons relevé ci-dessus, la majorité des personnes qui exercent la prostitution en Suisse sont des migrantes. Une thèse note que ces femmes veulent généralement se sortir des contraintes économiques et se soustraire à l'absence de perspective dans leur pays d'origine¹⁴¹. Comme elles entendent constituer une base de subsistance matérielle pour elles-mêmes et leur famille, la motivation de leur activité peut être considérée comme axée sur la couverture des besoins. Mais la prostitution s'avère ambivalente pour ces migrantes. D'une part, elle leur permet une certaine autonomie financière et une certaine forme d'émancipation. Ces femmes fournissent ainsi une contribution au développement de leur pays d'origine. Elles agissent et tentent d'influencer leur situation et de dégager de nouvelles perspectives d'action. D'autre part, cependant, les conditions de travail précaires, les rapports de dépendance et la stigmatisation contrecarrent ces acquis et peuvent même accentuer les frontières et les hiérarchies qui existent entre les sexes. Il apparaît aussi que l'absence fréquente d'autorisation de séjour et de permis de travail constitue pour les migrantes un facteur essentiel de vulnérabilité.

Quiconque pratique la prostitution légalement peut théoriquement aussi exercer une activité professionnelle en dehors de l'industrie du sexe¹⁴². Mais en raison de leur stigmatisation, du manque de reconnaissance au sein de la société et de l'insuffisance de leurs réseaux de contacts, les personnes prostituées ne pourraient pas convertir leur bagage professionnel et leurs compétences en capital culturel, raison pour laquelle elles restent dépendantes de la prostitution. Les personnes prostituées restent donc liées à l'industrie du sexe malgré leur flexibilité et leur disposition à prendre des risques élevés pour se réorienter professionnellement. L'association de la prostitution, de la migration et de l'ethnicisation influence notablement les chances sur les marchés du travail suisse et étrangers. La combinaison "être femme", "être étrangère" et "être prostituée" induit l'exclusion et l'inégalité de traitement, qui forment quant à elles le terreau de la violence et de la précarité.

Victimes d'une infraction pénale, ces femmes n'engagent souvent pas d'action en dénonciation, car elles craignent des conséquences négatives pour leur propre situation, en particulier une expulsion de Suisse¹⁴³. La durée de leur séjour en Suisse, souvent relativement courte, et la peur de perdre travail et logis, contribuent à dissuader ces femmes de se défendre contre la violation de leurs droits¹⁴⁴. La protection des victimes pourrait cependant très bien leur être garantie en vertu de la législation sur les étrangers¹⁴⁵.

4.8 Contrôles régis par le droit de séjour et le droit du marché du travail

Les actes normatifs édictés par les cantons et les communes définissent comment le marché du sexe est contrôlé. Généralement, les contrôles sont exécutés par les autorités de migration ou par la police.

Selon l'étude de l'Université de Genève, l'activité de contrôle des autorités se concentre sur les autorisations de séjour et les permis de travail, que le canton soit ou non doté d'une réglementation spécifique à la prostitution. Dans la pratique, les conditions de travail et la présence d'indices de traite d'êtres humains ou d'encouragement à la prostitution ne font guère l'objet de contrôles. Parmi les raisons de cette situation, citons le manque de ressources policières, le bas niveau de priorité accordé par la police, l'orientation des instruments réglementaires, qui ciblent le statut de séjour et le statut professionnel, et la volonté insuffisante de coopérer des victimes de proxénètes ou de trafiquants d'êtres humains dès lors qu'il s'agit de déposer dans le cadre d'une procédure judiciaire.

¹⁴¹ Le Breton, chap. 10

¹⁴² Remarque: s'agissant de personnes provenant de pays hors UE/AELE, cette option est pratiquement exclue en raison des mesures relevant du droit des étrangers.

¹⁴³ Bütschi/Le Breton, p. 27 et Le Breton, chap. 10

¹⁴⁴ Cf. évaluation de GE, p. 55

¹⁴⁵ Art. 30, al. 1, let. e, et art. 60, al. 1, LEtr et art. 31, 35 et 36 OASA

La procédure d'annonce simplifiée des personnes qui, en provenance des pays de l'UE/AELE, exercent la prostitution à titre d'indépendantes, complique les activités de contrôle¹⁴⁶: ces personnes n'indiquent souvent, lors de leur enregistrement par Internet, que le premier salon où elles travailleront. Leur trace se perd rapidement dès qu'elles changent de lieu de travail, ce qui est fréquent. L'importante mobilité des prostituées pose, de manière tout à fait générale, un problème pour procéder à leur contrôle.

Communiquer avec les prostituées représente une autre difficulté lorsqu'elles sont allophones. S'y ajoutent les différences entre les cantons dans l'application du droit des étrangers: certains cantons pâtissent de la pression d'autres cantons. Une approche uniforme et la volonté politique de régler conjointement le problème de la prostitution illégale font défaut. Enfin, on manque aussi de personnel, de temps et d'une formation appropriée pour contrôler le marché du sexe.

Quant à la question de la manière dont les prostituées sont protégées de la traite d'êtres humains, qu'elles ne se retrouvent pas en situation irrégulière et qu'elles ne travaillent pas clandestinement (postulat Feri 13.4033, question n° 3): le risque qu'une personne soit victime d'une infraction ne concerne pas que le domaine de la traite des êtres humains, mais tous les domaines. C'est-à-dire qu'il n'est pas possible de protéger entièrement une catégorie de personnes contre un type déterminé d'infraction. En revanche, les efforts entrepris par l'Etat ou auxquels il participe contribuent de manière essentielle à réduire la probabilité qu'une infraction soit commise et à diminuer les conséquences des infractions. Les mesures prises par la Suisse contre la traite sont diverses et reposent sur quatre piliers: prévention, poursuite pénale, protection des victimes et partenariat. La stratégie globale et les actions en cours en Suisse contre la traite des êtres humains sont décrites dans le Plan d'action national. Dans la mesure où le séjour illégal et le travail au noir sont la conséquence d'une situation d'exploitation et que les victimes y sont contraintes, ces dernières ne peuvent pas être poursuivies pénalement car aucun acte punissable ne peut être invoqué. Par contre, les étrangers se prostituant en Suisse librement, sans contrainte et n'étant pas exploités mais sans autorisation se rendent coupables d'exercice d'une activité lucrative illégale, de séjour illégal et de travail au noir.

4.9 La migration à des fins de prostitution

Plusieurs cantons observent actuellement une augmentation du nombre de personnes prostituées en provenance d'Espagne, d'Italie, de France et d'Allemagne. Il s'agit souvent, bien que non exclusivement, de personnes venant à l'origine d'Amérique du Sud ou d'Afrique de l'Ouest et qui ont la nationalité des pays européens mentionnés ou qui y disposent d'une autorisation de séjour. Certaines de ces personnes font régulièrement la navette entre la Suisse et l'Etat de l'UE correspondant. Les autorités de police sont actuellement d'avis que les personnes prostituées de ce groupe viennent en Suisse sciemment, volontairement et très largement de manière autonome dans le but de s'y prostituer et qu'il s'agit donc de migration à des fins de prostitution ou de migration pendulaire¹⁴⁷.

4.10 Les clients

4.10.1 Quelle est la motivation des clients?

4.10.1.1 Informations générales sur les clients

Si l'on envisage d'éventuelles mesures pour améliorer la protection des personnes prostituées et réduire les risques pour la santé publique, on ne saurait faire l'économie de s'intéresser à la demande sur le marché de la prostitution. Nous résumons donc ci-après les éléments connus en la matière.

¹⁴⁶ Cette procédure s'applique si le séjour n'excède pas 90 jours et qu'une activité professionnelle est menée.

¹⁴⁷ Bowald, p. 176 ss

On ne dispose que d'estimations concernant le nombre de clients par rapport à l'ensemble des hommes adultes en Suisse. Une étude publiée en 2005 évalue à 12 % la proportion de clients dans la population masculine¹⁴⁸. Des sources plus récentes évaluent cette proportion à 20 % ou plus¹⁴⁹.

Diverses études sur l'achat de services sexuels par les hommes ont montré que la clientèle se compose de différents types. Il est par exemple possible d'établir des catégories en fonction du type de prestations achetées, que ce soit sous l'angle de la fréquence (rencontre sporadique ou régulière) ou selon le rapport à la personne prostituée (par ex. rencontre fortuite, client régulier ou "sugar daddies", c'est-à-dire des clients qui financent toute leur vie une prostituée pour en obtenir les services exclusifs)¹⁵⁰. Il serait aussi possible de classer les clients selon leurs capacités financières.

4.10.1.2 Conditions de fréquentation d'une prostituée¹⁵¹

Trois conditions doivent être réunies pour qu'une première visite chez une prostituée ait lieu: le temps, l'argent et une infrastructure. L'aspect temporel revêt surtout beaucoup d'importance pour les clients qui vivent dans une relation de couple. L'achat de services sexuels est souvent dissimulé à la partenaire, ce qui peut s'avérer psychologiquement très pesant à la longue. La dimension financière ne dépend pas seulement de la fortune du client, mais aussi du niveau de prix de la prostitution et de la dynamique individuelle de la demande des hommes. Le pouvoir de marché des femmes est le plus faible dans le segment le plus bas, la prostitution de rue. Les prostituées y sont donc le plus exposées au risque d'être exploitées sexuellement et économiquement par les clients. La troisième condition, l'infrastructure, ne constitue en revanche pas un obstacle puisque l'on dispose de suffisamment de locaux tant en ville qu'à la campagne.

La mentalité au sein de la société peut également jouer un rôle important quant à la demande de prestations de prostitution. Notons les avis ou perceptions suivantes dans la société:

1. *La fréquentation de prostituées est un élément biographique standard dans le milieu socio-culturel masculin:* entre hommes, aller chez une prostituée est qualifié de "normal", parce que l'homme doit être en mesure de satisfaire périodiquement son désir sexuel biologique. La prostitution est par conséquent perçue comme une "option de jeu" légitime pour les hommes.
2. *Contre rémunération, c'est en ordre:* le service sexuel est conçu comme une "marchandise normale", c'est-à-dire qu'il est transformé mentalement en bien de consommation. L'achat de services sexuels est ainsi soumis à la logique capitaliste de l'échange, qui est coutumière au quotidien.
3. *La prostitution est une sous-culture mystique:* la prostitution exerce une attraction magique sur beaucoup d'hommes, qui y voient une sorte de "cosmos omnipotent où s'accomplissent les désirs sexuels masculins". De fait, la prostitution offre du sexe, sous toutes ses formes, avec des femmes par ailleurs hors de portée.
4. *Les femmes sont soit des "saintes", soit des "putains":* cette conception scinde l'espace sexuel féminin en deux. Il en résulte une double morale: un régime de contrôle et de discipline étatique, dominé par les hommes, lutte sans merci contre la prostitution, tout en fournissant aux hommes un accès facile aux prostituées, qui sont méprisées.

Dans ce contexte, il faut aussi mentionner spécialement l'attitude de la société envers la rétribution des

¹⁴⁸ Zschokke, p. 230. Base du calcul: 25 contacts par an et par client

¹⁴⁹ Allemann/Ambauen/Vinatzer, p. I, avec renvoi aux données de Don Juan s'agissant des 20 %. Base de calcul: au moins un contact par an pour les hommes entre 20 et 65 ans. Auprès de l'Aide suisse contre le sida, on semble aussi postuler qu'un homme sur cinq est un client (Kiss). Zschokke, p. 230, indique d'autres estimations, qui oscillent entre 10 % et 60 %. Selon l'estimation du service de consultation Don Juan, le nombre de clients n'a pas augmenté au cours des dix dernières années, contrairement à la prostitution (entretien du 7.1.2014 du groupe d'experts Hilber avec le service de consultation Don Juan (Peter Briggeler).

¹⁵⁰ Sanders/O'Neill/Pitcher, p. 78 ss

¹⁵¹ Sous réserve d'une autre annotation: Gerheim, p. 40 ss

services sexuels fournis à des groupes de personnes déterminés, notamment le travail des assistants sexuels ou assistantes sexuelles auprès de personnes handicapées ou dans les établissements pour personnes âgées¹⁵².

Le premier motif (la fréquentation de prostituées est un élément biographique standard dans le milieu socio-culturel masculin) fait valoir une revendication masculine de pouvoir consommer la sexualité. Selon des études historico-culturelles qui cherchent à interpréter les motivations des clients de personnes prostituées, les clients de cette première catégorie considèrent que la consommation de services sexuels va de soi. Les clients interrogés trouvaient leur comportement normal, puisque tous les hommes en feraient autant selon eux. Dans cette conception, la sexualité est comprise comme un divertissement et non pas comme la composante d'une relation. Le comportement du client de la prostituée est alors interprété comme une reproduction de ce que l'homme ressent comme une hétérosexualité normale. Toutefois, une telle représentation de l'hétérosexualité ne correspond pas à l'idéal relationnel moderne, qui table sur une conception égalitaire de la relation entre les sexes, laquelle englobe le domaine sexuel. Les hommes soucieux d'égalité des droits et de réciprocité dans le partenariat et la sexualité ne font pas partie de cette catégorie. Ce concept permettrait donc aussi d'expliquer pourquoi tous les hommes ne consomment pas des services sexuels à un moment de leur vie¹⁵³.

4.10.1.3 *Motifs courants des clients*¹⁵⁴

Il est possible d'identifier empiriquement quatre motifs généralisés qui expliquent pourquoi les hommes recourent aux services de prostituées:

1. *sexualité*: satisfaction de tous les besoins corporels et érotiques;
2. *raisons sociales*: satisfaction des besoins affectifs et communicationnels (partenaire de discussion, tendresse, etc.) et soif de pouvoir, violence, dominance ou misogynie;
3. *raisons psychiques*: manifestation de tensions psychiques telles que l'ennui, la frustration, la dépression ou des troubles narcissiques;
4. *érotisation de la prostitution dans le cadre d'une culture parallèle*: fuite dans un "pays de cagane" offrant l'option d'une satisfaction omnipotente des fantaisies et des désirs sexuels dans le cadre d'une sous-culture anti-bourgeoise.

Trois schémas structurels possibles déterminent concrètement le premier contact effectif entre le client et la prostituée, à savoir: la curiosité, le hasard ou la recherche stratégique de sexe. On peut interpréter la curiosité comme une affinité avec la dimension sous-culturelle de la prostitution. Le client développe, dans la phase précédant la rencontre de la prostituée, des pensées, des fantaisies et des désirs des plus variés qui le conduisent finalement à l'acte. Le hasard peut être l'expression d'une affinité consciente ou inconsciente avec le domaine de la prostitution. Il faut le distinguer de la crise qui, au cours d'une carrière sexuelle, déclenche la recherche stratégique de sexe. Une telle crise peut, par exemple, intervenir en raison de problèmes de communication avec les femmes ou suite à la perte de la partenaire. L'achat de prestations sexuelles joue un rôle de compensation classique pour maîtriser cette crise et pour se prémunir contre des dommages à l'identité masculine. Dans cette optique explicative, une demande durable de sexe tarifé se développe chez un homme s'il ne parvient pas à maîtriser ladite crise survenue au cours de sa vie sexuelle.

Une autre explication à une demande répétée de sexe tarifé peut résider dans la fascination spécifique qu'exerce la prostitution: celle-ci est exempte d'attente relationnelle et de toute pression inhérente aux responsabilités. Cependant, cet effet d'excitation peut s'atténuer avec le temps. Maints clients tentent

¹⁵² "Altersheime öffnen Türen für Sexualbegleiterinnen" (les homes pour personnes âgées ouvrent leurs portes aux assistants sexuels), in: 20 Minuten du 3.5.2014, sous: <http://www.20min.ch/schweiz/news/story/Altersheime-oeffnen-Tueren-fuer-Sexualbegleiterinnen-27348294>

¹⁵³ Bowald, p. 87 ss

¹⁵⁴ Sous réserve d'une autre annotation dans cette section: Gerheim, p. 40 ss

de pallier l'ennui qui s'installe en accroissant quantitativement et qualitativement leur demande. En d'autres termes, ils sollicitent toujours plus fréquemment des services sexuels et ils exigent des formes de sexe toujours plus spéciales.

Le "setting social" du premier recours à une prestation de sexe tarifé, c'est-à-dire son cadre social, est intimement lié au motif qui prévaut. Quiconque agit en état de crise ne souhaitera pas faire de sa visite chez une prostituée un événement collectif. Il en va différemment des hommes pour qui prédomine l'image d'un "pays de cocagne" érotique. Dans un groupe, par exemple lors d'activités de loisir ne réunissant que des hommes, comme les sorties d'entreprise, les excursions d'association ou les voyages à l'occasion de la fête des pères, les membres du groupe se renvoient l'un à l'autre la légitimité sociale et morale de leur activité. Les barrières à l'accès s'en trouvent abaissées. Enfin, l'effet désinhibant de l'alcool remplit une véritable fonction de catalyseur sur la demande de sexe tarifé.

Les motifs sexuels jouent un rôle plus important que les motifs sociaux. Une "envie soudaine" et l'envie du changement sont les principales raisons du recours à des prestations sexuelles tarifées. En outre, s'agissant des motifs sociaux, on a constaté une corrélation entre l'achat de prestations sexuelles et l'insatisfaction sexuelle (dans le couple ou en l'absence de couple)^{155, 156}.

4.10.1.4 Conséquences de l'achat de services sexuels

L'achat de services sexuels peut avoir des répercussions dans tous les domaines de la vie d'un client, typiquement:

1. ses relations sociales (par ex. couple, famille, amitiés);
2. sa santé physique et psychique (par ex. maladies sexuellement transmissibles, angoisses, satisfaction);
3. sa sexualité (par ex. pratiques à moindre risque, fantasmes sexuelles) et
4. ses finances (par ex. regrets de faire des dépenses "inutiles").

Les deux premiers domaines de la vie des clients cités ci-dessus sont particulièrement influencés par le recours à des services sexuels tarifés, soit les relations sociales et la santé. S'agissant des relations sociales, les effets se font principalement sentir sur le couple et la famille, ne serait-ce qu'en raison du temps requis par le recours à des services sexuels. Mais les amitiés sont elles aussi affectées, par exemple lorsqu'un ami est impliqué pour servir d'alibi. En ce qui concerne la santé, de nombreux clients ont certes peur de contracter une maladie comme le sida ou la syphilis. Pourtant, ils renoncent souvent au préservatif, tout particulièrement dans le cadre de liaisons d'une certaine durée avec une prostituée. Les peurs prennent aussi de nombreuses autres formes lors de l'achat de services sexuels. Le client craint par exemple d'être découvert et soumis à un chantage, lorsqu'il dissimule ses fréquentations, ou de perdre le contrôle de sa demande de sexe tarifé¹⁵⁷.

Globalement, du point de vue des clients, les effets négatifs semblent l'emporter, en corrélation semble avec le caractère secret de l'achat de services sexuels. En contrepartie, du côté des effets positifs, on mentionne le plaisir et la détente (satisfaction de besoins sexuels). La demande répandue de contacts sexuels non protégés et le manque de responsabilité dont font preuve les clients de prostituées à cet égard font l'objet de critiques. Cette situation, associée au fait que les conditions ne sont pas toujours hygiéniques (par ex. clients peu soignés ou locaux insalubres), soulève la question de l'image

¹⁵⁵ Allemann/Ambauen/Vinatzer, p. 29, avec une référence à l'étude de Dieter Kleiber/Doris Velten, Prostitutionskunden. Eine Untersuchung über soziale und psychologische Charakteristika von Besuchern weiblicher Prostituierter in Zeiten von AIDS, Bundesministerium für Gesundheit, 1994

¹⁵⁶ Zschokke, p. 233 et 237

¹⁵⁷ Allemann/Ambauen/Vinatzer, p. 51 ss, 69 ss et 89 ss

que ces hommes ont d'eux-mêmes¹⁵⁸.

Il y a lieu de se demander dans quelle mesure ces clients réfléchissent à l'image qu'ils ont de la femme et aux conséquences qu'entraîne leur achat de services sexuels dans un plus large contexte. Quel client souhaiterait avoir une prostituée comme mère, comme épouse ou comme compagne? Que signifie, pour une société, qu'une partie des gens qui la composent soient marginalisés? De tels exemples mettent très clairement en lumière des contradictions non résolues.

4.10.2 Sanction des clients de prostituées sous contrainte

Certes, la Suisse ne connaît pas de dispositions légales visant à punir le client qui recourt aux services sexuels d'une personne prostituée sous la contrainte. Mais si un client est au courant que la prostituée agit sous la contrainte ou s'il tient du moins une telle exploitation pour possible et qu'il s'en accommode, il se rend passible de sanction pour abus de détresse en vertu de l'art. 193, al. 1, CP. Cette possibilité de punir les clients de prostituées sous la contrainte existe surtout dans les cas où aucune disposition pénale spécifique ne s'applique, par exemple en cas d'actes sexuels avec des enfants ou avec des personnes placées dans un établissement.

De l'avis d'une étude lucernoise, outre les trafiquants d'êtres humains, les clients devraient être davantage mis devant leurs responsabilités s'agissant de prostitution forcée¹⁵⁹. Se limiter à sanctionner les trafiquants d'êtres humains sans inquiéter les clients, qui exploitent eux aussi les personnes contraintes à se prostituer et sans qui, au fond, la traite d'êtres humains aux fins de leur exploitation sexuelle n'existerait pas, revient à lutter contre des symptômes. L'application de la disposition pénale au titre de l'abus de détresse n'implique pas que chaque client serait tout à coup puni. Cet argument est porté par les milieux dans lesquels on présume que chaque prostituée ou presque a pris la décision de se prostituer alors qu'elle se trouvait en état de détresse. Or la prostitution forcée se distingue justement par le fait qu'elle ne laisse aucune liberté ou possibilité d'autodétermination aux victimes. Ainsi, contrairement à une personne qui se prostitue librement, une prostituée qui agit sous la contrainte ne peut généralement ni disposer librement de ses revenus ni refuser certains actes sexuels.

Aux doutes, exprimés de manière générale, que l'intention d'un délinquant puisse être prouvée, l'étude oppose que le problème de la preuve se pose également dans nombre d'autres cas répréhensibles, par exemple s'agissant de viol dans le cadre du mariage. On peut notamment voir des indices clairs de prostitution contrainte dans le fait d'être à disposition 24 heures sur 24, des connaissances linguistiques rudimentaires, l'absence de documents d'identité, le manque total d'argent, l'influence de la drogue, des signes visibles de violence subie, des fenêtres verrouillées, la peur, le laconisme¹⁶⁰. De tels indices pourraient être opposés à l'objection d'un client qui prétendrait ne pas avoir été conscient que la prostituée agissait sous la contrainte.

Quant à savoir si la punissabilité des clients de personnes qui se prostituent sous la contrainte ne dissuaderait pas les victimes de procéder à une dénonciation au motif de traite d'êtres humains, l'étude note que l'impunissabilité dont bénéficient aujourd'hui tous les clients n'a également pas conduit à la diminution de la prostitution forcée, bien que les clients n'auraient rien à craindre s'ils dénonçaient une situation ayant éveillé leurs soupçons. On pourrait tout à fait discuter d'introduire une réglementation visant les "témoins de la couronne", afin d'encourager les clients à coopérer, tout comme on pourrait thématiser la sanction encourue par les clients d'une prostituée soumise à la contrainte en cas de négligence, c'est-à-dire lorsque le client aurait pu ou dû savoir qu'il s'agissait de prostitution forcée.

Toutefois, l'étude note que l'impact du droit pénal dépend en définitive de son application consé-

¹⁵⁸ Bowald, p. 184 ss

¹⁵⁹ Demko. Selon la terminologie de l'auteur, la prostitution forcée désigne la prostitution exercée par des personnes victimes de traite d'êtres humains aux fins de leur exploitation sexuelle.

¹⁶⁰ Cf. la liste de contrôle du SCOTT concernant l'identification des victimes de la traite d'êtres humains (annexe 5) ou les données fournies sur d'autres sites Internet concernant ce sujet

quente dans la pratique. Car seule une sanction effectivement appliquée à l'encontre des clients de personnes contraintes à se prostituer peut constituer un signal et déployer un effet dissuasif. C'est pourquoi même une disposition pénale spécifique visant à punir les clients des victimes de la traite d'êtres humains resterait lettre morte si elle ne s'imposait pas en pratique.

4.11 Nouvelles technologies

La prostitution n'échappe pas aux nouvelles technologies, en Suisse comme ailleurs. On a observé par exemple l'apparition d'applications destinées à faciliter la recherche de personnes prostituées: dès que le nom d'une localité est entré, une liste des plus proches prestataires de services sexuels apparaît avec des photos, les prix et les caractéristiques physiques. Sur Internet, les personnes prostituées peuvent se mettre mutuellement en garde contre les clients violents et vérifier la situation familiale ou la santé de clients potentiels avant d'accepter une réservation. Elles peuvent aussi, sur les forums en ligne, échanger leurs expériences en matière de sécurité et de dispositions légales. Le "business" en devient plus sûr. En outre, Internet permet aux travailleurs et travailleuses du sexe d'agir indépendamment des proxénètes et des établissements. Leur autonomie s'en trouve donc accrue. La seule possibilité d'opter pour Internet leur donne déjà plus de pouvoir et les rend moins vulnérables à l'exploitation. Les tiers, c'est-à-dire le public, sont aussi moins dérangés si l'acquisition de services sexuels se déroule par Internet plutôt que dans un quartier chaud ou dans des maisons closes. Par ailleurs, en raison des nouvelles technologies, il devient encore plus difficile pour les autorités de contrôler la prostitution. De fait, tant les acheteurs que les vendeurs peuvent agir plus discrètement et sont plus mobiles dans l'environnement virtuel que dans les établissements, les clubs ou les bars¹⁶¹.

Les avantages d'Internet pour la prostitution ont aussi été énumérés dans un rapport à l'intention de l'Assemblée nationale française¹⁶²: les faibles coûts d'accès permettraient une maximisation du gain de la prostitution. Internet permettrait aussi d'accroître le nombre de clients et de clientes potentiels en fournissant une plus large publicité. Cette façon de proposer des services sexuels serait en particulier intéressante pour des étudiantes et des mères éduquant seules leurs enfants, qui se trouvent en difficulté financière, qui ne se prostitueraient que sporadiquement et ne considéreraient jamais de "faire le trottoir". La discrétion et l'anonymat offert par Internet semble en outre faciliter l'accès à l'achat des services sexuels. On suppose qu'Internet atteint la clientèle réfractaire à la prostitution de rue.

Le rapport signale toutefois aussi les dangers et les difficultés liés à Internet: le web facilite justement aux trafiquants d'êtres humains le recrutement de leurs victimes. Celles-ci se sentant moins rapidement en danger lors de la prise de contact virtuelle que lors d'un rendez-vous personnel direct se montrent moins prudentes au moment de répondre à des petites annonces ou à des appels sur les réseaux sociaux. En cas de suspicion d'infraction, le travail des autorités de poursuite pénale est entravé par le fait que les sites web en question sont souvent exploités à partir de l'étranger. L'entraide judiciaire internationale n'est pas toujours accordée par les pays d'où les exploitants opèrent. Des milieux criminels tirent parti de cette situation juridique. La lutte contre le proxénétisme par le web suppose une surveillance active et onéreuse d'Internet par les autorités et la police.

Les données relatives aux répercussions réelles des nouvelles technologies sur la prostitution ne permettent pas encore de tirer des informations quantifiables sur la prostitution en Suisse.

4.12 Perspective économique

Selon l'Office fédéral de la statistique (OFS), la prostitution et le trafic de drogue ne font l'objet d'estimations que depuis 2012 dans le cadre de la comptabilité économique. Les statisticiens fondent leurs calculs sur des estimations des autorités douanières et policières de même que sur des suppositions de

¹⁶¹ "More bang for your buck" et "A personal choice", in: The Economist, article du 9.8.2014

¹⁶² Geoffroy

la branche. Sur cette base, on estime que la prostitution apporte une contribution d'environ trois milliards de francs par an (env. 0,5 % du produit intérieur brut (PIB) de la Suisse). D'après une étude publiée en 2014, le chiffre d'affaires annuel total généré par la prostitution devrait être beaucoup plus bas, aux alentours d'un milliard de francs¹⁶³.

L'offre de services sexuels consiste de plus en plus en prestations fournies par des personnes prostituées travaillant temporairement ou actives à temps partiel, qui sont liées sur la base de mandats à une entreprise de l'industrie du sexe. Le contact avec la demande, c'est-à-dire la clientèle, est établi par les technologies de communication les plus récentes.

La prostitution représente donc un marché, qui suit par conséquent les règles du marché. La baisse des prix et l'augmentation des rapports sexuels non protégés, que l'on observe en Suisse depuis quelques années, peuvent être interprétées comme l'indice d'un élargissement de l'offre. On constate depuis quelques années une forte immigration temporaire, en provenance de l'Europe de l'Est, aux fins de prostitution. Cette immigration, qui a lieu pour des raisons économiques, ne s'accompagne pas d'une augmentation de la demande. Il y a donc lieu de supposer que le marché suisse de la prostitution connaît actuellement un déséquilibre et que l'offre y est excédentaire.

Cette situation signifie que les personnes prostituées sont soumises à une pression concurrentielle accrue et qu'elles doivent toujours plus s'imposer sur le marché face à leurs concurrentes. Une possibilité consiste pour elles à recourir aux services de prétendus auxiliaires qui leur promettent un chiffre d'affaires sûr et de ce fait un revenu. S'agissant de personnes prostituées d'origine étrangère, ces démarches peuvent intervenir dans leur pays d'origine. Les premières étapes fatales qui ouvrent la voie à l'exploitation et à la traite d'êtres humains sont ainsi franchies. Dans ce contexte, on peut se demander si les mesures prises contre la traite des êtres humains qui mettent essentiellement l'accent sur la demande ont un effet.

¹⁶³ Biberstein/Killias, p. 77

5 La traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle en Suisse

5.1 Données spécifiques à la traite d'êtres humains

5.1.1 Plan international

Le consensus règne parmi les spécialistes de Suisse et de l'étranger: on ne dispose pas de chiffres fiables quant à l'ampleur et aux modalités de la traite d'êtres humains de sorte qu'il n'est guère possible d'évaluer l'évolution de la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle sur une période assez longue. Diverses raisons expliquent cette situation:

- on ne dispose déjà pas de données chiffrées sûres pour le domaine de la prostitution; cette lacune est d'autant plus avérée pour l'infraction de traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle;
- les chiffres disponibles dans les différents Etats concernant des cas de traite d'êtres humains ne reflètent que l'activité déployée, les ressources financières et en personnel engagées et les priorités d'enquête retenues par la police;
- enfin, il faut noter que de nombreux cas ne débouchent pas sur une condamnation, parce que l'administration des preuves s'avère difficile.

5.1.2 Suisse

L'ampleur de la traite d'êtres humains en Suisse n'est pas chiffrable. L'Office fédéral de la police estimait approximativement le nombre de victimes de traite à quelque 1500-3000 personnes en 2002. Au cours des dix dernières années, d'importants développements sont survenus, tels que l'introduction de la libre circulation des personnes (notamment avec la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie) et la détérioration de la situation économique (par ex. en Espagne). Ces développements se sont très vraisemblablement répercutés sur la prostitution et la traite d'êtres humains en Suisse. Cependant, les données actuellement disponibles ne permettent pas de procéder à une estimation fondée à ce sujet. Il n'est donc pas possible d'évaluer sans réserve si le nombre des victimes de traite d'êtres humains est aujourd'hui plus ou moins élevé qu'à l'époque.

Vu la forte progression de la prostitution depuis l'introduction de la libre circulation des personnes, tout porte à supposer que la traite d'êtres humains a elle aussi augmenté. Entrer en Suisse est devenu plus aisé pour les personnes étrangères qui se prostituent. Certes, on pourrait y voir un argument pour une diminution de la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. Mais l'augmentation du nombre de personnes prostituées induite par la libre circulation des personnes a entraîné une chute des prix qui les fragilise face aux proxénètes et au trafic d'êtres humains.

D'une manière générale, on fait une distinction aujourd'hui en Suisse, s'agissant des données sur la traite d'êtres humains, entre les cas consignés et les cas non identifiés.

- *Cas de traite d'êtres humains portés à un dossier*: les banques de données nationales qui fournissent des chiffres sur les infractions au titre de la traite d'êtres humains en vertu de l'art. 182 CP (sans toutefois les ventiler selon les diverses formes de traite) sont en particulier: la Statistique policière de la criminalité, la statistique des condamnations pénales et la statistique de l'aide aux victimes produites par l'OFS, les statistiques des services de consultation et les rapports annuels de fedpol. Ces banques de données sont en mesure de fournir des points de repère quant aux modalités de la traite d'êtres humains en Suisse, compte tenu des réserves mentionnées ci-dessus qui prévalent internationalement.

Cas de traite d'êtres humains non identifiés: une étude de faisabilité mandatée par le Service de coor-

dination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) a examiné diverses possibilités d'explorer l'ampleur des cas non identifiés¹⁶⁴. Cette étude propose de réaliser trois études distinctes pour analyser la traite d'êtres humains. Le SCOTT a donc chargé l'Université de Neuchâtel d'identifier les caractéristiques de la traite des êtres humains menée aux fins d'exploitation du travail dans quatre cantons. Les résultats seront disponibles à l'automne 2015.

5.2 Mesures actuelles pour combattre la traite d'êtres humains

Les mesures engagées par la Suisse contre le phénomène de la traite d'êtres humains reposent sur quatre piliers: *la prévention, la poursuite pénale, la protection des victimes et le partenariat*. Ces quatre domaines d'action constituent les bases de référence de toutes les réflexions stratégiques dans la lutte contre la traite d'êtres humains. On s'efforce ainsi d'adopter une démarche à multiples niveaux pour combattre la traite et l'exploitation d'êtres humains¹⁶⁵. Certaines des mesures prises sont présentées ci-dessous. Pour une vue d'ensemble de toutes les mesures, nous renvoyons au Plan d'action national.

Ratification des conventions du Conseil de l'Europe

La ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et la création de la loi fédérale sur la protection extraprocédurale des témoins (cf. ci-après) constituent les plus récentes étapes de la mise en place d'un dispositif législatif complet contre le phénomène de la traite d'êtres humains en Suisse. Le Parlement en a accepté les projets en date du 23 décembre 2011.

Dans le cadre de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, le recours aux services sexuels rémunérés de mineurs et la promotion de la prostitution des mineurs sont qualifiés de punissables. La modification du code pénal en ce sens est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014.

Loi fédérale sur la protection extraprocédurale des témoins

La loi fédérale sur la protection extraprocédurale des témoins (Ltém; RS 312.2) et l'ordonnance sur la protection extraprocédurale des témoins (OTém; RS 312.21) sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013. La Suisse remplit ainsi toutes les exigences prévues par la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. La nouvelle loi permet de protéger les témoins appelés dans le cadre de procédures pénales de la Confédération et des cantons également en dehors des actes de procédure proprement dits et au-delà de la procédure. Un service national de protection des témoins, spécifiquement créé à cet effet, est responsable de cette protection. La protection des victimes et des témoins dans le cadre de procédures pénales est garantie par les codes de procédure pénale des cantons et, depuis janvier 2011, par les art. 149 ss du code de procédure pénale (CPP).

Ordonnance contre la traite des êtres humains

L'ordonnance sur les mesures de prévention des infractions liées à la traite des êtres humains (ordonnance contre la traite des êtres humains; RS 311.039.3) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014. En vertu de cette ordonnance, la Confédération peut accorder, à des organisations de droit public et de droit privé établies en Suisse, des aides financières à l'exécution de mesures de prévention contre la traite d'êtres humains.

¹⁶⁴ Etude du CSDH

¹⁶⁵ Les mesures stratégiques visant à lutter contre la traite d'êtres humains en Suisse depuis 2001 sont résumées dans la fact-sheet du SCOTT (annexe 4).

Circulaire concernant les examens systématiques effectués par les autorités cantonales lors de leurs contrôles

En février 2012, l'Office fédéral des migrations a édicté une circulaire destinée aux autorités cantonales des migrations et du marché de l'emploi au sujet de l'application des dispositions légales relatives au séjour en cas de travail dans le milieu de la prostitution. Cette circulaire arrête dans son introduction que, lors de contrôles dans le milieu de la prostitution régis par le droit des étrangers, il faut toujours clarifier s'il existe des indices d'exploitation sexuelle et de traite d'êtres humains. Si tel est le cas, la personne concernée doit être informée des possibilités d'aide aux victimes et, en cas de séjour illégal, cette personne doit bénéficier d'un délai de réflexion conformément à l'art. 35 OASA. Cette circulaire confirme ainsi le changement de paradigme selon lequel, en cas de soupçons de traite d'êtres humains, la protection des victimes a la priorité sur l'exécution des mesures prévues par le droit des étrangers.

Convention en vue d'améliorer l'efficacité et d'optimiser la coopération entre le Ministère public de la Confédération et les ministères publics cantonaux¹⁶⁶

La Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (CAPS) et le Ministère public de la Confédération ont adopté le 21 novembre 2013 la convention "Recommandation relative à la coopération en matière de lutte contre la criminalité complexe, notamment la traite des êtres humains". Pour l'essentiel, cette convention régit la coordination des procédures entre les ministères publics impliqués et le Ministère public de la Confédération. En outre, chaque canton a désigné une personne de contact au niveau du ministère public pour les questions relatives à la traite des êtres humains. Il est aussi prévu d'impliquer le Ministère public de la Confédération dans les procédures: il soutiendra au besoin la conduite de la procédure assumée par le canton en fournissant des ressources techniques et humaines.

Formations du SEM (en vertu des actions 17 et 19 du Plan d'action national)

Le SEM a dispensé deux cours, le 21 novembre 2013 et le 17 octobre 2014, sur la traite des êtres humains, en collaboration avec le SCOTT, les cantons et les organes intéressés (FIZ, police, ministère public). Lors du deuxième cours, le processus "Competo" a été présenté avec le concours du FIZ, de la police municipale zurichoise et de la police des étrangers de la Ville de Berne, qui assure une meilleure coordination et une meilleure mise en réseau de tous les organes impliqués. Le SEM entend recommander aux autorités cantonales des migrations de procéder conformément à ce processus. Les directives émises par le SEM à ce sujet seront complétées dans ce sens en 2015.

En outre, le SEM a élaboré au printemps 2014, dans le cadre de la mesure 19 du Plan d'action national, un plan de formation visant à déceler les cas de traite d'êtres humains durant la procédure d'asile. Une séance d'information a eu lieu en octobre 2014 afin de sensibiliser les collaborateurs du SEM à cette thématique. Un cours d'approfondissement sur le thème de la traite des êtres humains est prévu pour juin 2015.

5.3 Exemple d'un cas de traite d'êtres humains en Suisse

Depuis l'entrée en vigueur du Protocole I de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, le 1^{er} avril 2006, il est par exemple possible aux ressortissants hongrois de pratiquer pendant 90 jours par an la prostitution de rue à Zurich. Si le nombre de prostituées de nationalité hongroise était encore faible en 2006 et en 2007, il s'est multiplié à partir de 2008 et a continué de croître fortement jusqu'à l'été 2010.

¹⁶⁶ Cf. la convention-cadre du 15 novembre 2013 passée entre le DFJP et la CCDJP sur la poursuite de la criminalité complexe

Depuis 2007, les indices se sont densifiés et ont montré que les prostituées hongroises du Sihlquai et de la Langstrasse à Zurich étaient surveillées presque sans exception par divers proxénètes hongrois, à savoir par des groupes de proxénètes souplement organisés, qui leur prélevaient une grande part de leurs revenus ou qui leur imposaient à tout le moins une taxe les autorisant à exercer sur la place. Au début de 2009, les bagarres et disputes territoriales se sont multipliées entre les proxénètes hongrois. Par ailleurs, selon les indices toujours plus nombreux, un proxénète hongrois influent avait l'intention de venir à Zurich avec son équipe pour y contrôler la prostitution de rue. Son équipe, qui opérait encore pour commencer à partir de la Hongrie, disposait dans divers cantons suisses et dans d'autres pays d'Europe de l'Ouest d'agents de liaison, qui y plaçaient les victimes et les surveillaient. Selon les informations fournies par la police hongroise, le proxénète en chef de ce réseau avait acheté des femmes en Hongrie en novembre 2008 et avait organisé leur transfert à Bâle, où elles devaient se prostituer dans des bars à champagne. Dès le printemps 2009, le proxénète en chef et d'autres meneurs de ce réseau séjournaient plus fréquemment à Zurich, où ils faisaient de plus en plus travailler leurs victimes dans la rue. Ils adoptaient une position dominante envers les autres proxénètes. Si les prostituées venues d'autres pays et qui travaillaient à titre indépendant n'étaient pas immédiatement chassées par les proxénètes hongrois, elles subissaient indirectement une forme d'éviction par les nouvelles prostituées hongroises arrivées en nombre, qui fournissaient leurs services sexuels à très bas prix et qui proposaient ou devaient proposer des pratiques à risque.

52 victimes ont été recensées au total dans des rapports de police. Elles étaient soit achetées par d'autres criminels en Hongrie, soit amenées à se prostituer par le biais de pseudo liaisons amoureuses. Dans un cas particulier, on a simulé un voyage de vacances à l'étranger: la victime était fortement handicapée de la vue. La plupart des femmes devaient remettre la totalité de leurs revenus aux proxénètes. Les victimes étaient abusées sexuellement et violées, leurs horaires de travail étaient extrêmement longs, ce qui impliquait peu de sommeil et de loisirs, elles subissaient des menaces constantes, visant par exemple leur propre enfant ou un membre de la famille en Hongrie. La violence physique – par exemple des coups (de pied) réguliers et le supplice du simulacre de la noyade – faisait partie du quotidien. Une barre de métal, une latte de bois, un téléphone ont par exemple été utilisés pour donner des coups. Les femmes devaient aussi se contrôler mutuellement et informer les proxénètes du comportement des autres femmes. Elles étaient elles-mêmes susceptibles d'être frappées si elles n'obtempéraient pas pour protéger d'autres victimes. Un sentiment permanent de peur et de méfiance se répandait ainsi parmi les victimes. Certaines victimes de ce réseau se sont finalement annoncées indépendamment l'une de l'autre à la police pour déposer car elles avaient été concrètement menacées de mort.

Sur la base des dépositions de ces femmes et des éléments dont la police disposait déjà, la police municipale de Zurich et le ministère public compétent ont ouvert l'enquête "Pluto". Les étapes de l'enquête ont été coordonnées avec les autorités de poursuite pénale hongroises et des informations ont été échangées. Les arrestations devaient survenir simultanément en Suisse et en Hongrie.

Pour traiter le cas au terme de l'enquête préalable, l'enquêteur responsable a été épaulé par huit employés spécialisés, détachés pour la plupart d'autres divisions. En raison de la quantité de travail qui attendait la police et le ministère public, on a dû se limiter au début, par manque de ressources, à cibler six personnes (dont une arrêtée en Hongrie) bien que les éléments au dossier eussent justifié l'arrestation de neuf personnes supplémentaires.

Le 8 juin 2010, dix hommes et deux femmes "capo" étaient arrêtés à Zurich. 17 autres ont fait l'objet d'une dénonciation pénale, sans avoir été toutefois arrêtées à ce stade. 19 victimes au total ont déposé au cours de la procédure: ce nombre élevé n'a pu être obtenu qu'en confrontant les victimes à des entretiens obtenus par des contrôles téléphoniques et aux dépositions d'autres victimes; il a également fallu convoquer suffisamment de personnel pour conduire les interrogatoires.

On a tenté de recouvrer les fonds, mais il n'a plus été possible de séquestrer des avoirs en Hongrie. Cette situation s'explique peut-être par le fait que des sommes importantes ont été utilisées ou distribuées au sein de la famille des criminels. Il est aussi possible que les spécialistes du recouvrement de fonds aient été impliqués trop tard dans la procédure. Entre janvier 2009 et juin 2010, le proxénète en chef a transféré plus de 74 000 francs à ses partenaires d'affaires et à sa mère en Hongrie. Le montant

transféré en Hongrie par ce groupe de proxénètes via Western-Union dépassait quant à lui un million de francs.

Le proxénète en chef du réseau a été reconnu coupable, par jugement de la Cour suprême du canton de Zurich prononcé le 12 novembre 2013, de traite qualifiée d'êtres humains, d'encouragement multiple de la prostitution, de contrainte sexuelle, de multiples lésions corporelles simples et de voies de fait. Il a été condamné à une peine privative de liberté de sept ans et demi, à une peine pécuniaire de 90 jours-amende à 10 francs et à une amende de 300 francs. En outre, il est tenu de verser à l'Etat la somme de 88 000 francs en compensation de l'avantage patrimonial obtenu illicitement et qui n'a pas été retrouvé.

Au bout du compte, l'action "Pluto" a constitué une enquête couronnée de succès, mais coûteuse en ressources financières et humaines. Toutefois, elle n'aurait tout simplement pas pu être réalisée avec moins de ressources.

Quels ont été les effets sur le milieu de la prostitution? Tous les délinquants présumés qui entouraient le proxénète en chef ont quitté la Suisse après leur arrestation et ne sont plus revenus en Suisse selon les connaissances actuelles. On n'observe pas de nouveaux proxénètes hongrois à Zurich. Le nombre de prostituées hongroises a diminué, selon les informations policières, en particulier depuis la fermeture de la scène ouverte de la prostitution au Sihlquai. Les délinquants hongrois opèrent actuellement plutôt à partir de cantons où la pression des contrôles et des enquêtes est faible, mais ils continuent d'envoyer leurs victimes en ville de Zurich pour y rechercher des clients.

5.4 Etats d'origine des délinquants et de leurs victimes

La Suisse est concernée par la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle principalement comme pays de destination et, dans une moindre mesure, comme pays de transit. On ne dispose d'aucune estimation actuelle du nombre de victimes de la traite d'êtres humains en Suisse. Seules les données relevées par certaines villes ou certains cantons permettent de conclure généralement que le marché des prestations sexuelles a crû ces dernières années en Suisse. On a observé en particulier une augmentation significative du nombre de prostituées en provenance de Hongrie depuis l'élargissement de la libre circulation des personnes aux Etats d'Europe de l'Est et d'Europe du Sud-est (depuis 2007) et, dans une deuxième phase, également du nombre de prostituées provenant de Roumanie et de Bulgarie (depuis le début de 2009). Selon les observations policières, la majeure partie des victimes actuellement exploitées sexuellement en Suisse sont des jeunes femmes en provenance de ces trois pays mentionnés de l'UE (il s'agit assez rarement de mineures âgées de 16 et 17 ans et seulement dans certains cas isolés de jeunes filles de moins de 16 ans). Les auteurs de ces actes sont majoritairement de la même nationalité que leurs victimes, mais il s'agit aussi de citoyens suisses dans certains cas. Ces dernières années, tant les délinquants que leurs victimes en provenance de Hongrie et de Bulgarie étaient presque sans exception de souche rom. Parmi les autres Etats de provenance constatés ces dernières années, on peut également citer la Thaïlande, la Chine, le Brésil et le Nigéria.

Des indices actuels provenant de l'étranger et la présence constatée dans des établissements suisses de prostituées sans permis de séjour légal, munies de documents falsifiés, font supposer que des ressortissantes chinoises sont contraintes à la prostitution en Suisse.

5.5 Approfondissement: la traite d'êtres humains liée à la Roumanie, à la Bulgarie et à la Hongrie

Les enquêtes policières se concentrent toujours plus sur les proxénètes qui exploitent sexuellement de jeunes femmes provenant de Roumanie, de Bulgarie et de Hongrie. Les écoutes de conversation dans le cadre de procédures pénales montrent que les groupes criminels d'Europe de l'Est (ou du Sud-est) procèdent de manière très directive avec leurs victimes et qu'ils restreignent totalement leur droit à l'autodétermination. Certaines des prostituées n'ont pas le droit de décider des pratiques, ni des

clients, ni des conditions auxquelles elles proposent leurs services sexuels. Les criminels exercent une pression constante sur leurs victimes en les menaçant, elles ou leurs proches dans le pays d'origine, de violence et de représailles massives au cas où elles s'opposeraient à leurs injonctions. En dépit de ces circonstances, les personnes dont le statut de victime est clairement établi ne se considèrent souvent pas comme telles: à leurs yeux, leur situation tragique dans le pays de destination reste encore préférable à l'absence de perspective dans leur pays d'origine. Ce groupe de prostituées opère prioritairement dans la rue, c'est-à-dire dans le secteur de la prostitution le plus bas, le moins cher et aussi le plus dangereux. Les délinquants y trouvent leur compte (moins d'organisation et moins de coûts, facilité des contrôles, mobilité). Ce positionnement correspond aussi à l'apparence physique des prostituées et à leur manque de compétences linguistiques et de formation, qui ne leur permettraient pas de répondre au "niveau" d'un ("meilleur") établissement.

Selon les observations policières, les victimes de traite d'êtres humains sont presque toujours contrôlées, que ce soit par les proxénètes eux-mêmes, par leurs surveillantes (femmes "capo") ou par des indicateurs. Elles doivent rendre compte quotidiennement à leurs bourreaux du travail fourni. Les blocs-notes mis sous séquestre montrent que les délinquants consignent précisément les services et les revenus des prostituées. Généralement, les victimes ne conservent qu'un montant très modique pour subvenir au strict nécessaire. Les gains réalisés par la prostitution sont écoulés, par les divers canaux de transfert de fonds, à l'intention des familles des proxénètes ou des instigateurs dans les pays de provenance, lorsqu'ils ne sont pas réinvestis dans d'autres activités illégales dans le pays de destination.

Les activités des groupes criminels d'Europe de l'Est et d'Europe du Sud-est comportent des liens intercantonaux et internationaux. Les proxénètes traitent souvent les prostituées comme de la marchandise, qu'il leur est loisible de transférer ou de revendre par-delà les frontières. La rapidité à laquelle les instigateurs criminels s'adaptent aux circonstances actuelles (par ex. mesures policières, modifications de la politique communale ou cantonale en matière de prostitution, souhaits des clients) est frappante. Les délinquants recherchent des sites géographiquement favorables pour "livrer la marchandise" dans toute la Suisse. Ils sont généralement très mobiles et conduisent leurs victimes quotidiennement sur plusieurs kilomètres entre leur lieu d'hébergement et leur lieu de travail. C'est ainsi que l'on observe depuis quelque temps, sur le Plateau, plusieurs proxénètes bulgares qui conduisent chaque jour leurs prostituées aux divers lieux de Suisse disposant d'une scène de la prostitution ouverte.

5.6 Développements et défis

Les prix de la prostitution – surtout de la prostitution de rue, mais aussi de la prostitution en établissement – ont fortement chuté en raison de l'offre importante de services sexuels proposés par des personnes venues d'Europe de l'Est et d'Europe du Sud-est. Les autorités de police cantonales constatent que le nombre de cabarets a régressé au cours des dernières années en raison de leurs faibles revenus en Suisse, tandis que le nombre de bars à champagne ne cessait d'augmenter. La fréquentation d'un cabaret implique de nos jours des dépenses relativement élevées pour le client, qui n'y trouve qu'une offre limitée puisque la prostitution y est légalement interdite. Depuis quelque temps, les clubs à forfait ont le vent en poupe: les clients peuvent y profiter des services de leur choix avec les prostituées de leur choix, moyennant le paiement d'un forfait. Les personnes qui travaillent dans ces clubs, souvent de jeunes femmes provenant du Sud-est de la Roumanie, une région pauvre, sont soumises à une forte pression et acceptent d'exécuter toutes formes de pratiques.

Selon une étude publiée en 2014, de nombreuses candidatures sont adressées aux établissements importants (où plus de trois personnes prostituées sont présentes simultanément). On en déduit que les établissements d'une certaine dimension ne dépendent pas, en Suisse, du travail de potentielles victimes de la traite d'êtres humains¹⁶⁷.

Par ailleurs, on observe ces dernières années sur Internet une augmentation des publicités et annonces

¹⁶⁷ Biberstein/Killias, p. 63

pour des services de prostitution. Des liens concrets avec des cas de traite d'êtres humains n'ont pas été constatés à ce jour en Suisse. Selon les observations d'Europol toutefois, Internet gagne en importance dans le recrutement, la publicité et la vente des victimes. L'exploitation sexuelle peut se dérouler entièrement sous forme numérique, par exemple par vidéo en direct et sex chats. Internet contribue également largement à la chaîne globale de la traite des êtres humains, du recrutement des victimes à l'exploitation elle-même en passant par leur transport, leur logement et leur mise en contact avec des clients¹⁶⁸.

5.7 Problématique de la poursuite pénale et des activités d'enquête active nécessaires

Il est particulièrement difficile et coûteux de mener des enquêtes dans le domaine de la traite des êtres humains. Les victimes peuvent généralement se déplacer librement dans le lieu et la zone de travail qui leur sont attribués, elles portent souvent sur elles leurs documents d'identité et leur comportement ne trahit pas forcément leur statut de victime. Les proxénètes n'effectuent généralement pas leurs contrôles sur le lieu de travail, mais ils recourent par exemple aux appels téléphoniques, à d'autres prostituées qui se trouvent sur place ou à des directives transmises aux femmes dans un espace privé (appartement, voiture). Il est par conséquent malaisé, pour l'observateur externe, de distinguer les prostituées indépendantes des victimes de la traite d'êtres humains aux fins de leur exploitation sexuelle.

Il est rare qu'une victime demande de l'aide de son propre mouvement, que ce soit auprès des autorités, des services de consultation ou de prostituées qui travaillent à titre d'indépendantes. Le titre "Ketten im Kopf" (littéralement: "Des chaînes dans la tête") est particulièrement pertinent dans ce contexte¹⁶⁹.

Tant que les victimes ne voient pas la possibilité de sortir sans conséquences graves de la dépendance instaurée par les délinquants, elles ne se manifestent pas pour signaler leur situation. Il arrive même souvent que l'exploitant de l'établissement n'en sache rien lui-même. Les prostituées ne s'adressent à la police ou à des institutions d'assistance que si leur situation devient plus menaçante ou plus opprimante encore, c'est-à-dire lorsque la souffrance est telle qu'elles s'accommodent des conséquences d'une divulgation¹⁷⁰. Les prises de contact avec les victimes par les organes de contrôle (même spécifiquement formés), dans les offices ou sur le terrain par le personnel des services sociaux, ne permettent que très rarement de collecter auprès des victimes des déclarations utilisables. Il est plus difficile encore pour la police d'obtenir des déclarations de victimes s'il ne s'agit pas d'un criminel agissant seul, mais de proxénètes organisés en bande. Dans certains cas, les difficultés sont pires encore parce que les victimes ne se perçoivent pas comme telles et qu'elles considèrent la prostitution et les conditions-cadres irrégulières qui l'entourent comme constitutives d'un échange correct¹⁷¹.

S'agissant de traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, les autorités de police doivent enquêter activement et effectuer des contrôles pour démasquer les cas. Lorsque les enquêteurs s'adressent aux victimes dans le cadre d'une procédure en cours, celles-ci sont plus enclines à déposer. En effet, comme les autorités disposent déjà dans de tels cas de matériel à la charge des délinquants, les victimes se sentent moins sous pression (elles n'ont pas à trahir le proxénète). De plus, les femmes peuvent être confrontées à leur situation, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas l'éluder. En outre, des propositions d'aide concrète, répondant à leur situation, leur sont présentées grâce à la coopération avec les autorités sur le territoire national et à l'étranger, de même qu'avec les services d'assistance ou de conseil aux victimes.

Les enquêtes policières dans le domaine de la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle et les procédures sont menées différemment selon le canton. Les activités d'enquête policières sont assez limitées au niveau suisse. De ce fait, les cas de traite d'êtres humains ne sont pas repérés en Suisse ou,

¹⁶⁸ Europol

¹⁶⁹ Film documentaire de la TSR du 26.7.2010, "Ketten im Kopf"

¹⁷⁰ Minor, article du 3.4.2014

¹⁷¹ Rapport annuel 2012 de l'Office fédéral de la police (fedpol), p. 25

lorsque le trafic d'êtres humains et les réseaux de délinquants sont identifiés, le manque de ressources en personnel ne permet pas de donner suite aux indices. Le traitement adéquat des procédures concernant la traite d'êtres humains dépend dans une mesure déterminante de l'action concentrée d'une équipe d'enquêteurs spécialisée et en charge de ce type d'infraction. Bien que nombre de proxénètes soient organisés en bandes, on ne procède pas en Suisse, par manque de ressources, à une analyse des structures qui permettrait de révéler les réseaux de proxénètes pour les combattre adéquatement. Enquêter sur les structures requiert certes du temps et des moyens, mais les experts sont d'avis que cette démarche est indispensable, dans ce domaine de la grande criminalité, pour que la lutte contre la criminalité organisée soit plus fructueuse^{172, 173}.

5.8 Perspective économique

La traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle est un segment illégal du marché de la prostitution régi par les lois de l'offre et de la demande¹⁷⁴. Lorsque certaines conditions sont réunies, ce segment de marché est exploité. Des organisations internationales sont d'avis que la traite des êtres humains fait partie, à l'échelle mondiale, des formes de criminalité les plus profitables.

Sur le marché de la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, l'offre est généralement assurée par des femmes d'origine étrangère à la recherche d'un travail et d'un revenu. Dans de nombreux pays de l'Est et du Sud, le marché du travail ne propose guère, aux jeunes femmes en particulier, que des activités mal rémunérées et mal protégées dans le secteur informel des services, dans les ménages privés ou dans la prostitution.

Du côté de la demande, on trouve les clients. Des "entrepreneurs" (trafiquants d'êtres humains, proxénètes, intermédiaires) s'emploient à répondre à cette demande pour en tirer profit. Le trafiquant d'êtres humains recrute des victimes pour faire fructifier ce marché. Parmi les conditions favorables à la traite des êtres humains, citons:

- l'existence d'une demande de services sexuels;
- le risque minime de poursuite pénale;
- le potentiel de profits élevés.

La perspective de réaliser des profits importants fait partie des principaux facteurs de motivation. La Suisse demeurera attractive pour les criminels, ne serait-ce qu'en raison de l'écart de prospérité par rapport à de nombreux autres Etats, tant que les conditions de vie des victimes potentielles ne se modifieront pas fondamentalement dans leur pays d'origine. Le marché suisse promet des profits relativement élevés aux trafiquants d'êtres humains, tout en présentant un risque assez réduit de poursuite pénale, compte tenu des conditions juridiques d'exercice de la prostitution comparativement libérales et des ressources limitées des autorités de police cantonales¹⁷⁵. Les affaires, dans ce domaine, apparaissent peu risquées, parce que les personnes impliquées ne s'exposent que très rarement à une poursuite pénale. Les victimes sont difficilement identifiables, notamment parce qu'elles sont consentantes au début: elles sont certes conscientes qu'elles devront se prostituer en Suisse, mais sont trompées sur les conditions de leur travail, qu'elles acceptent. En outre, comme migrantes, elles sont soumises à une double pression: celle de l'Etat d'une part, dont elles s'attendent à ce qu'il les renvoie dans leur pays; celle des trafiquants d'êtres humains d'autre part, qui perpètrent souvent des actes de vengeance à l'encontre des femmes qui déposent et de leurs familles dans les pays d'origine. En cas d'intervention

¹⁷² Paulus 2005, p. 510 ss et Paulus 2014, p. 506 ss

¹⁷³ En ce qui concerne les compétences de la Confédération dans le domaine des tâches de police criminelle, cf. le rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 Sécurité intérieure. Clarification des compétences, ch. 3.2.3.4

¹⁷⁴ Cf. par ex. Wehinger et Reichel/Topper

¹⁷⁵ Rapport annuel 2012 de l'Office fédéral de la police (fedpol), p. 26 et 27

des autorités de poursuite pénale, les réseaux de traite d'êtres humains découverts se restructurent rapidement ou sont remplacés par d'autres. Des cas de traite d'êtres humains par des réseaux hongrois ont illustré cette situation ces dernières années.

6 Gestion, dans divers pays choisis, de la prostitution et de la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle par des groupes organisés

6.1 Développements sur le plan européen

6.1.1 UE

6.1.1.1 Prostitution

Sur le territoire de l'UE, la prostitution est aujourd'hui interdite par exemple en Croatie. Certains pays, qui ne poursuivent pas pénalement la prostitution, sanctionnent toutefois des phénomènes liés à la prostitution (par ex. en Suède l'achat de services sexuels). D'autres pays encore ont exclusivement prévu des règlements administratifs visant à contrôler la prostitution (par ex. l'Allemagne s'agissant des établissements)¹⁷⁶.

Une majorité du Parlement européen favorise l'option de l'interdiction, censée endiguer la prostitution, en punissant les clients plutôt que les prostituées. La résolution non contraignante du 26 février 2014 souligne que non seulement la prostitution forcée, mais aussi les services sexuels fournis de plein gré contre une rémunération, constituent une violation des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain. La prostitution représenterait toujours une forme de violence à l'encontre des femmes.

L'achat de services sexuels par des personnes prostituées dont l'âge est inférieur à 21 ans devrait être traité au même titre qu'un acte criminel. Il faudrait en particulier élaborer des stratégies de sortie pour les personnes prostituées. Par exemple, il faudrait trouver des sources de revenu différentes pour les femmes qui cherchent à sortir de la prostitution, prendre des mesures visant une meilleure formation et chercher des voies pour juguler la pauvreté qui contraint les femmes et les enfants à se prostituer¹⁷⁷.

6.1.1.2 Traite d'êtres humains

L'UE a adopté en 2005 un plan d'action visant à combattre et à prévenir la traite des êtres humains. Outre une poursuite pénale effective, ce plan d'action vise l'amélioration des mesures de soutien aux victimes, l'optimisation de la coopération des Etats membres et l'implication d'organisations non gouvernementales. Le 19 juin 2012, la Commission européenne a présenté la "stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains (2012-2016)"¹⁷⁸, qui est fondée sur la mise en œuvre des mesures prévues par le plan d'action.

A la fin de décembre 2010, le Parlement européen a adopté une nouvelle directive concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes qui fixait pour les Etats de l'UE des dispositions minimales relatives à la lutte contre la traite des êtres humains. La directive 2011/36/UE¹⁷⁹ vise à uniformiser jusqu'au 6 avril 2013 sur le plan légal, à l'échelle de l'Europe, les questions liées à l'ampleur de la peine, la protection des victimes et aux normes de formation des acteurs de la lutte contre la traite des êtres humains.

Une étude de la Commission européenne, publiée le 15 avril 2013, montre que l'état de mise en œuvre en avril 2013 était plutôt désolant: six pays sur 27 Etats membres de l'UE avaient repris les dispositions de la directive dans leur législation et trois autres pays remplissaient partiellement l'objectif fixé. Cette étude évalue les chiffres provenant de l'UE (et de la Suisse) concernant les années 2008, 2009 et 2010 et elle analyse la situation et les développements. Le message essentiel peut être résumé comme

¹⁷⁶ Tampep

¹⁷⁷ Résolution du Parlement européen du 26 février 2014 sur l'exploitation sexuelle et la prostitution et leurs conséquences sur l'égalité entre les hommes et les femmes (2013/2103(INI)), P7_TA-PROV(2014)0162

¹⁷⁸ Communication de la Commission, La stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016, COM(2012) 286 final

¹⁷⁹ Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil

suit: tandis que le nombre de victimes augmentait, celui des délinquants arrêtés/condamnés a diminué¹⁸⁰. Le 26 février 2014, le Parlement européen a en outre adopté une résolution non contraignante en lien avec sa position relative à la traite des êtres humains.

Dans sa résolution, le Parlement européen note que la prostitution et la traite d'êtres humains sont reliées à plusieurs égards. La prostitution favorise la traite des femmes et des filles vulnérables, dont une forte majorité a entre 13 et 25 ans. En outre, le pourcentage de victimes provenant de pays extérieurs à l'UE a augmenté durant les dernières années. Le Parlement européen reconnaît toutefois que des données fiables, précises et comparables entre pays font défaut. *Tous les chiffres reposent uniquement sur des estimations*¹⁸¹.

En favorisant l'interdiction de l'achat de services sexuels, le Parlement européen adopte la position exprimée dans le rapport de la "European Parliament's Women's Rights and Gender Equality Committee"¹⁸². Dès le début de 2014, cette commission avait avalisé un rapport qui recommandait son adoption par l'UE quant à la réglementation de la prostitution¹⁸³.

6.1.2 Conseil de l'Europe

6.1.2.1 Prostitution

Un rapport adopté le 20 mars 2014 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe exhorte les gouvernements européens à s'engager davantage tant pour combattre la traite d'êtres humains que la prostitution. *Mais l'Assemblée a rejeté une interdiction générale de la prostitution, car une telle interdiction pègre souvent la situation des victimes de la traite d'êtres humains*¹⁸⁴.

Partant de la thèse selon laquelle l'interdiction d'acheter des services sexuels constitue la possibilité la plus efficace pour lutter contre la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, le rapport analyse les efforts politiques et la situation juridique concernant la prostitution en Allemagne, en Suisse, aux Pays-Bas et en Suède. La question centrale du rapport est de savoir si une approche juridique déterminée de la prostitution est susceptible de contribuer à réduire effectivement la traite des êtres humains. En raison du manque de données déjà mentionné, il n'est toutefois souvent pas possible d'avancer un avis fiable et généralement valable quant à l'efficacité de la politique menée, parce que certaines estimations se contredisent fondamentalement et qu'elles reposent dans certains cas sur des rumeurs ou sur l'appréciation personnelle du rapporteur¹⁸⁵. Le rapport en question qualifie aussi de *grand problème le manque d'estimations et de données statistiques fiables sur la prostitution et la traite d'êtres humains*.

Le rapport tient la réglementation de la prostitution (que ce soit par des dispositions réglementaires ou par l'introduction de sanctions à l'encontre des clients) pour une option de lutte très efficace contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. Il souligne que la formulation des politiques

¹⁸⁰ Trafficking in Human Beings, Eurostat Methodologies and Working papers, 2013 edition; communiqué de presse de la Commission européenne du 15.4.2013, Traite des êtres humains: le nombre de victimes augmente dans l'UE, mais les États membres tardent à agir (IP/13/322)

¹⁸¹ Résolution du Parlement européen du 26 février 2014 sur l'exploitation sexuelle et la prostitution et leurs conséquences sur l'égalité entre les hommes et les femmes (2013/2103(INI), P7_TA-PROV(2014)0162)

¹⁸² Parlement européen, communiqué de presse du 26.2.2014: le Parlement demande de sanctionner les clients et non les prostituées (consulté le 4.3.2014), n° de réf. 20140221IPR36644

¹⁸³ Projet de rapport du 2.10.2014 sur l'exploitation sexuelle et la prostitution et leurs conséquences sur l'égalité entre les hommes et les femmes (2013/2103(INI)), Parlement européen, Commission des droits de la femme et de l'égalité des genres, rapporteure: Mary Honeyball; Hannah Osborne, Europe Votes on Penalising Prostitute Clients in "Nordic Model", in: International Business Times du 23.1.2014

¹⁸⁴ Mendes Bota

¹⁸⁵ Par exemple, le rapport qualifie en plusieurs endroits la prostitution volontaire de "mythe". Le rapporteur fonde son opinion sur les entretiens conduits avec des organisations de la société civile actives dans l'encadrement des victimes de la traite d'êtres humains. L'avis opposé d'une représentante des personnes prostituées est mis en doute en raison de sa subjectivité ("la plupart des personnes qu'elle connaît dans l'industrie du sexe y travaillent de façon volontaire", §117 [souligné dans le projet de rapport]), alors que l'impression subjective du rapporteur est présentée en maints endroits du rapport comme une conclusion sans être suffisamment étayée par les faits ("je suis enclin à penser que la prostitution volontaire, libre et indépendante – exempte d'exploitation – n'est guère qu'un mythe, car elle concerne à peine une petite minorité de travailleur(euse)s du sexe"; §42).

doit intégrer les intérêts de la société civile (organisations non gouvernementales et associations d'intérêts spécialisées) et leurs observations lors de l'élaboration des lois. Simultanément, le rapport note – ce point est essentiel – qu'une réglementation légale ne garantit pas *en soi* que les conditions d'existence et de travail des prostituées soient améliorées ou que la traite des êtres humains soit effectivement combattue.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a par ailleurs approuvé le 8 avril 2014 la résolution "Prostitution, traite et esclavage moderne en Europe"¹⁸⁶. Cette résolution appelle les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe à agir avec détermination contre l'esclavage sexuel et la prostitution. Elle recommande aussi expressément aux Etats européens d'envisager la criminalisation de l'achat de services sexuels, fondée sur le modèle suédois, en tant qu'outil le plus efficace pour prévenir et lutter contre la traite des êtres humains.

6.1.2.2 Traite d'êtres humains

Le Conseil de l'Europe a adopté en 2008 la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains. Cette convention est entrée en vigueur au 1^{er} février 2008. Elle a pour but de combattre la traite des êtres humains sous toutes ses formes, tant sur le plan national qu'international. Elle arrête que la protection et le renforcement des droits des victimes doivent être garantis sans aucune forme de discrimination.

La Convention du Conseil de l'Europe prévoit un mécanisme de surveillance pour garantir l'exécution efficace des dispositions qu'elle contient par les parties contractantes. Ce mécanisme comporte deux piliers: un groupe d'experts indépendant et une commission des parties contractantes¹⁸⁷.

6.1.3 OSCE

6.1.3.1 La traite d'êtres humains en général

Le Conseil permanent de l'OSCE a adopté en 2003 le plan d'action contre la traite d'êtres humains¹⁸⁸. Ce plan d'action sert de fil conducteur aux Etats membres et aux institutions de l'OSCE s'agissant de poursuivre pénalement les trafiquants d'êtres humains, d'aider les victimes et de mettre en œuvre les importantes mesures de prévention. Simultanément, le bureau et le poste de la déléguée spéciale et coordinatrice de la lutte contre la traite des êtres humains ont été créés au sein des structures de l'OSCE pour soutenir la coordination des Etats membres. Ce bureau est rattaché au Secrétariat de l'OSCE. La déléguée spéciale de l'OSCE a pour tâche de soutenir les Etats de ses conseils dans la mise en œuvre des recommandations du plan d'action, de coordonner les activités correspondantes de l'OSCE et de renforcer la coopération internationale.

6.1.3.2 Conférence des 17 et 18 février 2014 sur la traite des êtres humains, à Vienne

Dans le cadre de la présidence suisse de l'OSCE et de la présidence autrichienne du Conseil de l'Europe s'est tenue en 2014 une conférence pour faire le bilan du travail des deux organisations. Cette conférence a permis d'élaborer un dispositif cadre en vue d'actions communes, qui offre la possibilité de renforcer la coopération entre l'OSCE et le Conseil de l'Europe dans les domaines de la prévention, de la protection des victimes, de la poursuite pénale et du soutien à la coopération internationale.

¹⁸⁶ <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=20716&lang=FR>

¹⁸⁷ La surveillance de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains a été confiée à un groupe d'experts indépendant, le GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings). Ce groupe d'experts veille à la mise en œuvre de la Convention dans les Etats signataires (art. 36). Une commission où siègent les parties contractantes se réunit en outre régulièrement pour émettre, sur la base des rapports et des résultats du GRETA, des recommandations à l'intention des Etats parties à la Convention.

¹⁸⁸ Décision n° 557, du 24.7.2003, du Conseil permanent

6.2 Pays où la prostitution est interdite: les Etats-Unis

6.2.1 Prostitution

Contexte

Si certaines réglementations existent bien au niveau fédéral pour protéger les personnes prostituées, pour lutter contre le trafic d'êtres humains aux fins de prostitution et pour satisfaire aux obligations prévues par les traités internationaux¹⁸⁹, la compétence générale de réglementer la prostitution ressortit aux Etats fédérés¹⁹⁰.

Dans les Etats fédérés, les approches politiques axées sur la prohibition dominent. Dans tous les Etats fédérés, à l'exception du Nevada, la prostitution et les activités qui lui sont liées, comme la facilitation des contacts ou le proxénétisme, sont poursuivies pénalement. L'interdiction de la prostitution est justifiée par la protection de la santé publique¹⁹¹, la lutte contre la criminalité organisée, liée à la prostitution, la protection des personnes prostituées et la protection de la jeunesse. L'hypothèse de base est que les sanctions pénales constituent un instrument indispensable pour réduire le nombre de personnes prostituées¹⁹². Or cette hypothèse est remise en cause, notamment dans certains cas par les milieux policiers, car l'inscription au casier judiciaire et les amendes peuvent entraver la sortie de la prostitution¹⁹³.

Une mosaïque extrêmement complexe de réglementations juridiques sur la prostitution au niveau des Etats fédérés et sur le plan local témoigne des conceptions politiques et des options juridiques parfois opposées et ambivalentes qui ont cours aux Etats-Unis. Dans certaines régions, l'achat de services sexuels est interdit; dans d'autres, leur vente est proscrite; dans d'autres encore, tant la vente que l'achat sont poursuivis. Dans certains Etats, les poursuites pénales visent essentiellement le proxénétisme et les établissements (plutôt que les clients et les personnes prostituées)¹⁹⁴. Une décriminalisation et une libéralisation sont en particulier défendues par des groupes d'intérêts de personnes qui exercent la prostitution dans le segment de prix supérieur (services d'escortes, call-girls), mais elles sont rejetées par une claire majorité de la population. La tendance est à un durcissement et à une extension des interdictions et des sanctions de droit pénal et civil¹⁹⁵. Les mesures prises vont de la publication des noms des clients identifiés à la confiscation des véhicules à moteur des clients en passant par des programmes d'éducation (les "John Schools") qui, en informant les clients des conséquences sociales de la prostitution, sont censés empêcher une "récidive" (c'est-à-dire de nouvelles visites de personnes prostituées)¹⁹⁶.

Certaines villes des Etats-Unis ont décriminalisé *de facto* la prostitution d'intérieur, puisque les call-girls, les agences d'escortes et les salons de massage sont ignorés tant qu'ils ne font pas l'objet de doléances. D'autres villes, en revanche, concentrent les poursuites pénales sur la prostitution d'intérieur malgré les effets secondaires négatifs que peuvent entraîner de telles mesures¹⁹⁷.

¹⁸⁹ La notion de "trafic d'êtres humains" peut aussi couvrir l'acheminement de personnes prostituées aux Etats-Unis ou d'un Etat fédéré vers un autre Etat fédéré des Etats-Unis sans que les dispositions régissant l'immigration (partant le trafic d'êtres humains au sens défini par le SCOTT) ne soient nécessairement violées. [La définition du SCOTT est la suivante: "Le trafic de migrants est une infraction pénale contre les dispositions régissant l'entrée dans un pays. Les auteurs de cette infraction fournissent à des personnes une aide à l'immigration illégale dans le but d'en tirer profit."]

¹⁹⁰ Weitzer, p. 83

¹⁹¹ Outre la santé des personnes prostituées, il s'agit surtout des risques que la prostitution de rue fait courir au public (préservatifs et aiguilles utilisés). Pour des exemples, cf. Newman ou Hughes

¹⁹² Bibliothèque du Parlement, p. 19 à 21

¹⁹³ Scott/Dedel

¹⁹⁴ Newman

¹⁹⁵ Bibliothèque du Parlement, p. 21

¹⁹⁶ Newman

¹⁹⁷ Les interventions contre la prostitution d'intérieur peuvent accentuer le problème de la prostitution de rue et porter ainsi généralement préjudice à l'ordre public, à la sécurité et à la santé (Weitzer, p. 91).

Deux exemples de réglementation par l'Etat fédéré: la Californie et le Nevada

La *Californie* dispose d'une politique prohibitionniste en vertu de laquelle tant la prostitution que les actions qui lui sont liées (comme la recherche de clients, y compris la flânerie dans l'intention de se prostituer¹⁹⁸) de même que le proxénétisme sont poursuivis pénalement. Certaines régions de la Californie ont complété les réglementations de droit pénal par des mesures de droit civil, par exemple l'interdiction de séjour dans certains lieux ou de participation à certaines manifestations ("zones franches de prostitution").

Contrairement à la Californie et à son modèle prohibitionniste, le *Nevada* est le seul Etat fédéré des Etats-Unis à avoir partiellement légalisé la prostitution (depuis 1971). Mais la prostitution demeure totalement prohibée dans les grandes villes que sont Reno, Las Vegas et Carson City¹⁹⁹. Sur le reste du territoire du Nevada, la prostitution est légale dans les établissements autorisés. Les établissements n'y obtiennent une autorisation qu'à des conditions strictes et la publicité y est étroitement réglementée. Les conditions imposées varient d'une région à l'autre et sont généralement combinées à un plan de zones, de sorte que rares ont été les nouveaux établissements à être autorisés. Le nombre d'établissements est ainsi resté constant depuis les années 1970 (33 en 1973 contre 28 en 2008). Les exploitants sont passibles de dommages-intérêts si un client était infecté par le VIH. Les personnes prostituées sont soumises à un contrôle sévère de l'Etat: elles doivent s'enregistrer auprès de la police et passer un test VIH. Elles ont juridiquement le statut de personnes indépendantes et n'ont donc, de ce fait, pas accès à *l'assurance-maladie*, à *l'assurance-chômage* ou à *l'assurance-vieillesse*. Elles ne sont également pas soumises au droit du travail prévu par l'Etat ni aux dispositions étatiques régissant les conditions de travail et la sécurité au travail²⁰⁰.

La prostitution illégale prospère dans les villes citées même si la prostitution y est interdite. A Las Vegas, en particulier, les services d'escortes font l'objet d'une large publicité et de nombreuses personnes prostituées travaillent dans les casinos et autres destinations touristiques²⁰¹. Pour éviter de violer la loi, on associe la prostitution à d'autres services (par ex. des spectacles de danse), de manière à camoufler les services de prostituées en événements fortuits qui surviennent spontanément à la faveur des circonstances. Ainsi, le client paie les prestations artistiques, mais non pas les services sexuels "spontanés" des personnes qui pratiquent (de fait) la prostitution. Une violation proprement dite des dispositions légales est ainsi évitée. Une autre tactique des services d'escortes consiste à vendre non pas du sexe, mais du temps. Une journée en compagnie d'une escorte peut coûter 6000 dollars, un repas et dessert le soir, 1600 dollars. Du point de vue juridique, on évolue ainsi dans le cadre légal. Il est au demeurant extrêmement facile de devenir une escorte: un téléphone portable et un ordinateur sont les seuls investissements nécessaires. Les affaires sont très rentables.

6.2.2 Traite d'êtres humains

Contexte

Les Etats-Unis ont criminalisé, par le *Mann Act* de 1911, l'acheminement transfrontalier entre Etats fédérés de personnes aux fins de prostitution. Historiquement, les victimes de traite d'êtres humains ont surtout été considérées comme des vecteurs d'IST et, à partir de 1981, du VIH et du sida. Les premières mesures dans le domaine de la traite d'êtres humains visaient avant tout à protéger les clients et la santé publique, plutôt que les femmes victimes de la traite²⁰².

En outre, la traite d'êtres humains était prioritairement considérée comme un problème d'immigration, raison pour laquelle elle relevait de la seule compétence des autorités fédérales. Mais la situation a

¹⁹⁸ Penal Code Section 653.22. (a): "It is unlawful for any person to loiter in any public place with the intent to commit prostitution." (Il est illégal pour quiconque de flâner dans un lieu public dans l'intention de se prostituer.) (Législation de l'Etat de Californie, 1996)

¹⁹⁹ Weitzer, p. 87

²⁰⁰ Bibliothèque du Parlement, 2011, p. 22 et 23

²⁰¹ Bibliothèque du Parlement, 2011, p. 23

²⁰² Newman

changé depuis l'entrée en vigueur, en 2000, du *Trafficking Victim Protection Act* (TVPA). Les travaux des autorités concernées sont coordonnés par une équipe spéciale ("task-force"). De plus, le TVPA constitue la base des campagnes de sensibilisation et du rapport annuel du Département d'Etat des Etats-Unis sur la situation à l'échelle mondiale en matière de traite des êtres humains²⁰³. Depuis 2005, le droit américain exige de tous les pays qu'ils publient des statistiques sur les poursuites pénales et les condamnations au titre de traite d'êtres humains. Les Etats qui ne remplissent pas cette exigence font l'objet de sanctions par les Etats-Unis.

Les Etats-Unis sont le principal pays de destination de la traite d'êtres humains. Selon une estimation datant de 2003, *au moins un tiers des personnes qui se prostituent aux Etats-Unis sont des victimes de la traite d'êtres humains*. Internet et ses espaces de discussion, ses forums et ses portails de rencontre et de présentation de partenaires constitue la plate-forme publicitaire la plus efficace. Les agences matrimoniales et les mariages par correspondance ("mail order brides services") sont eux aussi particulièrement attractifs pour les trafiquants d'êtres humains aux Etats-Unis. Ces services leur permettent de faire de la publicité légalement²⁰⁴.

Tendance à assimiler la prostitution à la traite d'êtres humains

Aux Etats-Unis, on assiste à un changement d'attitude dans le domaine de la poursuite pénale: autrefois traitées comme des criminelles, les prostituées sont désormais considérées comme des victimes de la traite d'êtres humains, qu'elles soient étrangères ou de nationalité américaine²⁰⁵. Le TVPA a, en 2000, ouvert la voie à ce changement d'attitude qui, tout comme en Suède, pénalise la demande de services sexuels (et non plus leur offre) et le proxénétisme²⁰⁶. Dans la logique de cette assimilation analytique de la prostitution à de la traite d'êtres humains, on observe en outre aux Etats-Unis des efforts visant à prescrire aux autres pays de recourir à la sanction des clients pour lutter contre la traite des êtres humains²⁰⁷.

D'une manière générale, on considère que les quartiers chauds, les clubs de strip-tease de même que les boîtes et les bars de nuit sont des environnements intéressants pour les trafiquants d'êtres humains. Les autorités jugent que la baisse de l'offre d'établissements, de services d'escortes, de salons de massage et des autres formes de prostitution constitue une référence potentiellement utile pour mesurer l'efficacité des mesures de lutte contre la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. De même, on admet que la réduction de la demande de services prostitutionnels entraîne une régression de la traite d'êtres humains aux fins de leur exploitation sexuelle²⁰⁸. Eu égard aux considérations évoquées, on considère aux Etats-Unis que la légalisation de la prostitution est une mesure dont l'efficacité est limitée, car une légalisation entraînerait une hausse des coûts de la prostitution (en raison de l'observation des dispositions en matière de santé et de sécurité) et, par conséquent, l'apparition d'un marché noir, propice à la traite d'êtres humains, où les personnes prostituées proposeraient leurs services à moindre coût. Initialement, les autorités de poursuite pénale des Etats-Unis ont été réticentes à considérer et à poursuivre pénalement la prostitution sous le seul angle de la traite d'êtres humains, mais cette approche s'est désormais largement imposée dans la discussion sur le droit pénal. Cependant, traiter la prostitution sous le seul angle de la traite d'êtres humains peut avoir des conséquences non recherchées et dangereuses pour les personnes prostituées. Le risque existe, en particulier, que le

²⁰³ Département d'Etat américain, *Trafficking in Persons Report*, 2014

²⁰⁴ Newman

²⁰⁵ Cf. par ex. le guide de l'*Office for Community Oriented Policing Services* du Département de la Justice des Etats-Unis: "Il devient toujours plus clair que les femmes amenées à la prostitution par les trafiquants ne diffèrent pas beaucoup des prostituées indigènes qui n'ont pas été les victimes de la traite: dans les deux groupes, elles ne choisissent pas volontairement cette profession. Nombre d'entre elles font savoir qu'elles ne souhaitent pas travailler comme prostituées, qu'elles quitteraient ce métier si elles le pouvaient et qu'elles ont été recrutées alors qu'elles étaient de jeunes filles, voire des adolescentes" ("There is growing evidence that women who are trafficked in prostitution do not differ greatly from domestic prostitutes who have not been trafficked: neither group has chosen the profession voluntarily. Many report that they do not want to work as prostitutes, would leave the profession if they could, and that they were recruited into prostitution as girls or teenagers") (Newman, p. 18)

²⁰⁶ Conery

²⁰⁷ Cf. par ex. l'intervention de Randy Hultgren, membre du congrès, qui entend définir la sanction des clients comme le critère minimal du *Trafficking Victims Protection Act* (communiqué de presse: [hultgren introduces legislation to reduce demand for sex slavery illuminate](#)). Autrement dit, des sanctions pourraient être prises à l'encontre des pays qui ne poursuivent pas les clients pénalement.

²⁰⁸ Newman

marché des services sexuels ne passe dans la clandestinité, ce qui entraverait – à l’opposé des objectifs – l’identification et l’encadrement des victimes de traite d’êtres humains et la lutte contre les trafiquants. Il est aussi envisageable que les personnes prostituées, face à une demande en baisse, ne doivent accepter une clientèle plus dangereuse ou qu’elles ne tendent à des comportements sexuels plus risqués du point de vue de la santé²⁰⁹.

6.3 Pays qui poursuivent pénalement certains aspects de la prostitution, légale par ailleurs (demande passible de sanction pénale)

6.3.1 Suède

6.3.1.1 Prostitution

Depuis le 1^{er} janvier 1999, l’achat de services sexuels est interdit en Suède, alors que la prostitution elle-même ne l’est pas²¹⁰. En d’autres termes, quiconque achète du sexe est passible de poursuite pénale. En revanche, celui ou celle qui se prostitue n’encourt aucune sanction. La prostitution demeure donc légale. La loi, de deux phrases seulement, a été transférée dans le code pénal en date du 1^{er} avril 2005 et la sanction encourue a été durcie au 1^{er} juillet 2011 sous forme de peine pécuniaire ou privative de liberté d’un an au maximum²¹¹. L’interdiction d’achat de services sexuels, qui a complété des interdictions préexistantes, comme l’interdiction du proxénétisme et l’interdiction de la location de locaux aux fins de prostitution, faisait partie d’un train de mesures visant à lutter contre la violence envers les femmes.

Motifs sous-tendant l’interdiction d’achat de services sexuels et la politique suédoise en matière de prostitution

Selon le législateur suédois, la prostitution n’est pas compatible avec une société fondée sur l’égalité des droits. Il n’est donc pas pertinent de distinguer entre la prostitution libre et la prostitution contrainte. Les mesures, en Suède, sont pour l’essentiel axées sur la lutte contre la prostitution, l’aide aux personnes prostituées à sortir de la prostitution et l’aide aux clients à cesser l’achat de services sexuels. La criminalisation des clients doit permettre de réduire la demande de services sexuels et rendre l’exercice de la prostitution en Suède dénué d’intérêt. Les raisons suivantes sont également citées:

- *Lutte contre la traite d’êtres humains*: la cause de la prostitution et de la traite d’êtres humains aux fins d’exploitation sexuelle est la demande par les hommes de services sexuels rétribués. C’est pourquoi ces deux phénomènes sont liés²¹². La prostitution indigène et la traite internationale des femmes sont indissociablement liées l’une à l’autre²¹³.
- *Partenaires contractuels inégaux*: s’agissant de prostitution, nombre de pays sont actuellement soumis à l’"idéologie du libre marché". Les jeunes filles et les femmes y sont traitées comme de la marchandise que l’on peut vendre en faisant du bénéfice. La prostitution est présentée comme un divertissement sexuel et, partant, comme une "affaire normale" entre partenaires contractuels placés au même niveau. De ce fait, la prostitution est considérée comme un parcours professionnel légitime pour les femmes, présenté comme "autodéterminé" et relevant du "droit de la femme". Le gouvernement suédois voit les choses différemment: dans une majorité de cas, la prostituée qui prend part au contrat se trouve dans une position plus faible que celle du client,

²⁰⁹ Conery

²¹⁰ Lag [1998:408] om förbud mot köp av sexuella tjänster (1998:408)

²¹¹ 6 chap. 11 § brottsbalken (code pénal suédois); le cadre pénal définissant la peine privative de liberté a été élargi de six mois à un an.

²¹² SOU 2010, p. 5 et 29 ss

²¹³ Concernant cette conception répandue, cf. par ex. Dodillet

qui ne cherche qu'à satisfaire ses besoins sexuels. C'est pourquoi il n'est pas indiqué de sanctionner les personnes qui se prostituent²¹⁴.

- *Fonction d'exemple*: la Suède entend adresser aux autres pays le signal que la prostitution est honteuse et inacceptable. Il ne s'agit pas d'une façon équitable de gagner un revenu, car les acheteurs exploitent la situation. C'est pourquoi la politique suédoise ne s'est pas donné pour but prioritaire de mieux protéger les personnes prostituées²¹⁵.

L'image de la personne prostituée en Suède est également caractéristique: dans la discussion politique, les partisans de l'interdiction d'acheter des services sexuels supposent que les personnes prostituées sont toujours les victimes et le plus faible maillon de l'industrie du sexe. Ils soulignent que les personnes prostituées sont des êtres instables, traumatisés, passifs et exploités, qui sont généralement au chômage, sans abri, malades et/ou dépendants de la drogue et qui ont subi la violence, de mauvais traitements, voire l'inceste, durant leur enfance. Ils ne font pas de distinction entre les divers groupes de personnes prostituées: celles-ci sont au contraire décrites comme un groupe de personnes homogène extrêmement nécessiteux²¹⁶. Cette image de victime, également diffusée par la presse, soulève les critiques des milieux professionnels²¹⁷.

Mise en œuvre de l'interdiction d'achat de services sexuels

Selon les statistiques, seuls 450 *clients* ont reçu une amende entre 1999 et 2011 en Suède. Le montant de l'amende dépendait du revenu de l'auteur de l'infraction²¹⁸. Aucune peine d'emprisonnement n'a été infligée jusqu'en novembre 2013. Il est en outre incontesté que de nombreux clients vont à l'étranger pour y acheter des services sexuels. Au demeurant, de l'avis de la police suédoise, il est difficile de prouver l'achat de services sexuels.

Les proxénètes doivent compter avec une amende et une peine privative de liberté, qui peut aller jusqu'à huit ans dans les cas graves²¹⁹. Bien que ni la contrainte ni la violence envers une personne prostituée ne soient nécessaire pour être condamné pour proxénétisme, peu de peines sont prononcées à ce titre. Les loueurs ou les propriétaires d'appartement peuvent eux aussi être condamnés pour proxénétisme lorsqu'ils savent que leur appartement est utilisé à des fins de prostitution. Ils doivent alors résilier le contrat de bail à loyer, faute de quoi les locaux peuvent être mis sous séquestre²²⁰.

Lors de l'entrée en vigueur du paquet de mesures, sept millions de couronnes suédoises (0,8 million de CHF) ont été alloués aux autorités d'exécution. En 2003, 30 millions de couronnes (3,3 millions de CHF) supplémentaires ont été budgétés pour trois ans, afin de lutter contre la prostitution et la traite des êtres humains. Des programmes de formation ont été menés pour améliorer les connaissances et les capacités des membres de la police engagés dans le domaine de la prostitution. Les personnes prostituées désireuses de sortir du métier ont simultanément reçu de l'aide (par ex. logements protégés, conseil, formation et stages pratiques). Par contre, il n'existe pas de mesures spécifiques aux domaines de la santé ou du social ancrées dans la loi à l'intention des personnes prostituées. Quant à l'action sur le versant de la demande, des services de consultation ont été mis sur pied à Stockholm, à Göteborg et à Malmö. Leur tâche est d'induire une modification du comportement des clients actuels et potentiels.

Rapport d'évaluation 2010

L'évaluation de 2010, commandée par le gouvernement suédois, a montré que l'interdiction d'achat de

²¹⁴ Ekberg

²¹⁵ Ahlin, p. 6 ss et p. 18

²¹⁶ Levy/Jakobsson; Dodillet

²¹⁷ Kulick

²¹⁸ Schmid

²¹⁹ 6 chap. 12 § brottsbalken

²²⁰ Dodillet/Östergren, p. 3 ss

services sexuels était suivie des effets recherchés et qu'elle constitue un important instrument de lutte contre la prostitution et la traite d'êtres humains. Pour l'essentiel, on a noté ce qui suit²²¹:

1. Evolution globale du marché du sexe

On ne dispose d'aucune information sur la prostitution de rue, hormis les trois quartiers chauds de Stockholm, Göteborg et Malmö, bien que l'exercice de la prostitution soit notoire également dans les plus petites villes de nombreuses régions du pays. Aucune donnée n'indique l'ampleur globale de la prostitution en Suède.

2. Prostitution de rue

On suppose, sur la base des données disponibles, que la prostitution de rue en Suède a diminué de moitié depuis 1998. On peut considérer que cette réduction de la prostitution résulte directement de l'interdiction d'achat de services sexuels. Désormais, on relève une plus grande proportion de personnes prostituées d'origine étrangère, surtout des Balkans, d'Europe de l'Est, de Thaïlande, d'Amérique du Sud et d'Afrique, en particulier du Nigéria. Par ailleurs, rien n'indique que la prostitution d'intérieur ait augmenté depuis l'entrée en vigueur de la loi. S'agissant de la prise de contact entre clients et personnes prostituées, le premier moyen utilisé est aujourd'hui clairement Internet. En résumé, on peut donc être à tout le moins assez certain que la prostitution n'a pas augmenté en Suède depuis 1999. Mais comme la prostitution a augmenté durant la même période dans les pays voisins, on peut admettre que la Suède aurait connu la même évolution si elle n'avait pas introduit l'interdiction d'achat de services sexuels. Cette interdiction a donc contribué à combattre la prostitution.

3. Clients

Selon les résultats des enquêtes, la proportion d'hommes qui ont acheté des services sexuels a passé de 13,6 % à 8 % entre 1996 et 2008. Dans le cadre du sondage de 2008, certaines personnes ont fait savoir qu'elles n'ont plus acheté de services sexuels depuis l'entrée en vigueur de la loi. Selon les informations fournies par la police et les services sociaux, la loi aurait à tout le moins réduit la demande dans le domaine de *la prostitution de rue*. Mais les deux sondages en question ont également montré que l'achat de services sexuels survenait plus souvent à l'étranger qu'en Suède.

Le nombre de sanctions infligées au titre d'une violation de l'interdiction d'achat de services sexuels varie fortement d'une année à l'autre. Ces fluctuations s'expliquent par les priorités de la police et les ressources en personnel dont elle dispose.

4. Personnes prostituées

Les données disponibles n'ont pas permis de justifier les craintes que la prostitution ne passe dans la clandestinité et que les personnes prostituées ne soient de ce fait exposées à un risque accru de violence. Certes, on ne dispose d'aucune statistique sur les dénonciations ou les poursuites pénales liées à la violence envers les personnes prostituées et l'on peut observer que la prostitution de rue est devenue plus difficile et plus risquée. Mais il n'est pas établi que l'interdiction d'achat de services sexuels ait effectivement entraîné une augmentation de la violence ou du risque. Un rapport de la Commission nationale de la santé et de la protection sociale, de 2003, conclut certes, s'agissant de Malmö, que la violence envers les personnes prostituées s'est accrue au 21^e siècle. Mais il explique cette évolution par le fait que le nombre de clients a diminué, tandis que la concurrence s'intensifiait et que les types de services sexuels demandés se diversifiaient. Il est aussi envisageable que l'exercice de la prostitution de rue soit devenu plus difficile en raison de l'accès et de l'usage accrus d'héroïne. Les policiers et les personnes qui ont cessé d'exercer la prostitution contestent en outre que la violence et la dangerosité aient augmenté en raison de l'entrée en vigueur de la loi. En tout cas, il faut considérer qu'une stigmatisation plus marquée des personnes prostituées est positive, car l'interdiction d'achat de services sexuels vise à lutter contre la prostitution

²²¹ SOU 2010

5. Changement de l'opinion publique

Selon les résultats des enquêtes menées avant et après l'introduction de l'interdiction d'achat de services sexuels, l'opinion publique s'est modifiée à ce sujet. Même si les enquêtes ont recouru à des méthodes différentes (entretiens téléphoniques avant l'introduction, questionnaires après) et que les taux de réponse ont été faibles, les différences entre les réponses ont été si importantes que l'on peut en déduire un changement effectif de l'opinion publique. L'interdiction d'achat de services sexuels a donc eu un effet normatif: la prostitution apparaît donc, aujourd'hui plus qu'hier, comme un phénomène indésirable qu'il faut combattre compte tenu de ses effets dommageables tant sur les personnes impliquées que sur la société.

A l'appui de ce rapport d'évaluation, le Gouvernement suédois a tiré un bilan globalement positif: le nombre de personnes prostituées a baissé de 30 à 50 % sans que l'on observe une péjoration de la situation des femmes²²². Ainsi, l'interdiction d'achat de services sexuels n'a pas seulement jugulé la prostitution et la traite d'êtres humains, elle a aussi déployé un effet de dissuasion envers les clients. Le Gouvernement suédois qualifie donc de succès l'interdiction d'achat de services sexuels²²³.

Critique du rapport d'évaluation

Le rapport a suscité dans les milieux professionnels une controverse qui dure aujourd'hui encore²²⁴. L'avis fondamental et la conclusion du rapport selon lesquels l'interdiction d'achat de services sexuels induit les effets escomptés sont contestés car les preuves documentées font défaut dans ledit rapport d'évaluation. La critique principale émise par certains spécialistes est que ce rapport a été enjolivé politiquement par le gouvernement suédois.

Le tableau suivant présente un aperçu des principales critiques formulées à l'encontre des résultats du rapport d'évaluation sur lesquels le gouvernement suédois se fonde pour affirmer que l'interdiction d'achat de services sexuels a porté ses fruits.

	Rapport d'évaluation 2010	Critique par certains milieux professionnels
Evolution globale du marché du sexe	Pas d'augmentation.	Faute de données, le gouvernement ne sait aucunement si le nombre de personnes prostituées en Suède a effectivement changé. En particulier, il n'est pas en mesure de renseigner sur l'ampleur de la prostitution d'intérieur. C'est pourquoi on ne sait au juste si, en raison de l'interdiction d'achat de services sexuels, des personnes qui exerçaient auparavant la prostitution dans la rue se sont rabattues sur les nouvelles technologies de communication pour contacter leurs clients ²²⁵ .
Prostitution de rue	Réduction de moitié.	La prostitution de rue est en baisse sur le plan international. Que l'interdiction d'achat de services sexuels en soit la cause n'est qu'une hypothèse. Aucune preuve ne vient l'étayer ²²⁶ . L'interdiction d'achat de services sexuels n'empêche pas les migrantes de venir en Suède pour y exercer la prostitution. Le pourcentage de migrantes parmi les travailleuses du sexe a nettement augmenté ²²⁷ .

²²² Anner, article du 24.11.2013

²²³ Schuler

²²⁴ Divers services officiels suédois ont également fait part de leurs critiques (Ombudsman contre la discrimination, Commission nationale de la santé et de la protection sociale, Agence suédoise de gestion publique). Ces services sont d'avis, compte tenu de la méthodologie et des sources disponibles du rapport d'évaluation, que les conclusions tirées quant aux effets de la loi sont allées trop loin. Cf. Parlement européen, p. 61, y compris des renvois à des liens en suédois

²²⁵ Boos, article du 28.11.2013

²²⁶ Dodillet/Östergren, p. 9

²²⁷ Jordan, p. 7 ss

	Rapport d'évaluation 2010	Critique par certains milieux professionnels
Clients	Réduction de la demande, à tout le moins dans le domaine de la prostitution de rue.	Faute de données, le gouvernement ne sait aucunement si le nombre de clients a effectivement changé. Il ne sait pas non plus si les clients prennent désormais contact par les nouvelles technologies de communication plutôt que dans la rue. Quoi qu'il en soit, la plupart des clients achètent des services sexuels à l'étranger²²⁸. L'étude réalisée en 2008, sur laquelle le Gouvernement se fonde pour prouver l'effet dissuasif de l'interdiction d'achat de services sexuels, n'est pas représentative statistiquement (faible taux de réponse, absence de certaines catégories d'âges). On peut en outre douter que les réponses fournies correspondent toujours à la réalité²²⁹. Dans le cadre d'enquêtes menées par les autorités chargées de la santé et d'autres travaux de recherche, la plupart des hommes indiquent au contraire ne pas avoir modifié leur comportement en raison de l'interdiction d'achat de services sexuels.
Personnes prostituées	Pas d'augmentation de la violence ou de la dangerosité. L'accroissement de la stigmatisation est positif.	Malgré l'absence de statistique sur les dénonciations ou les poursuites pénales liées à la violence envers les personnes prostituées, le rapport parvient à la conclusion que la violence ou la dangerosité n'ont pas augmenté. Or, en raison de l'interdiction d'achat de services sexuels, les personnes prostituées doivent se tourner vers des lieux écartés et elles disposent de moins de temps pour faire la connaissance du client. De ce fait, il est aussi plus difficile aux organisations d'assistance de leur venir en aide²³⁰. Le risque de contracter le VIH et une autre maladie sexuellement transmissible a également augmenté. Les programmes de prévention contre le VIH à l'intention des clients ont été interrompus, car on a considéré qu'ils favorisaient la prostitution. L'interdiction d'achat de services sexuels contredit donc aussi des programmes internationaux tels qu'UNAIDS. Le gouvernement encourage la discrimination des personnes prostituées, alors que celles-ci exercent une activité légale. Il viole ainsi les droits des personnes prostituées à l'égalité de traitement. De plus, en approuvant la stigmatisation des personnes prostituées, le gouvernement menace leur santé²³¹.
Opinion publique	Influencée: augmentation des partisans de l'interdiction d'achat de services sexuels.	On n'observe pas de changement fondamental ou majoritaire de l'opinion publique. Un lien avec l'interdiction d'achat de services sexuels n'est pas établi. Un effet normatif de la réglementation n'est pas prouvé ²³² .

6.3.1.2 Traite d'êtres humains

La rapporteuse nationale pour les questions de traite d'êtres humains en Suède, Kajsa Wahlberg, a noté dans ses rapports annuels de 2003 et 2004 que des signes clairs montrent que l'interdiction d'achat de services sexuels a des effets directs et positifs sur la lutte contre la traite d'êtres humains. Il apparaît, à l'appui de procédures d'enquête nationales comprenant des écoutes téléphoniques, mais aussi des ob-

²²⁸ Cf. par ex. Jordan, p. 1 ss et 6 ss ou l'étude de l'Université de Malmö de février 2015 effectuée sur mandat de l'Association suédoise de l'éducation sexuelle RFSU (rapport à l'adresse <http://www.nswp.org/news/new-report-claims-the-swedish-sex-purchase-law-ineffective>, consulté le 12.3.2015)

²²⁹ Dodillet/Östergren, p. 14 ss; Jordan, p. 6 ss

²³⁰ Une autre étude réalisée par l'Université de Malmö en février 2015 sur mandat de l'Association suédoise de l'éducation sexuelle RFSU parvient à la conclusion que les prostituées encourent plus de risques (rapport disponible à l'adresse <http://www.nswp.org/news/new-report-claims-the-swedish-sex-purchase-law-ineffective>, consulté le 12.3.2015).

²³¹ Levy/Jakobsson, p. 10 ss

²³² Jordan, p. 9

servations d'Europol et des autorités de police d'autres Etats, que la Suède n'est plus un marché intéressant pour les trafiquants d'êtres humains. Selon les informations de la police suédoise, il est difficile d'estimer le nombre de victimes de traite d'êtres humains en Suède. Des indices indiquent cependant que l'interdiction d'achat de services sexuels a pu influencer la traite d'êtres humains. La police suédoise est d'avis que l'interdiction d'achat de services sexuels dissuade les trafiquants d'êtres humains et les proxénètes de venir en Suède. Par exemple, des écoutes d'entretiens ont révélé que la demande des services de prostitués n'est pas aussi importante en Suède que ne le souhaiteraient les trafiquants d'êtres humains et les proxénètes^{233, 234}.

Cependant, comme le notent des rapports officiels sur la situation en Suède, la traite d'êtres humains y est toujours bien présente. En septembre 2008, le gouvernement suédois mettait des ressources financières supplémentaires à la disposition des autorités de poursuite pénale pour intensifier la lutte contre la traite d'êtres humains au cours des années suivantes. La police nationale suédoise a reçu, pour la période de 2008 à 2010, un total de 40 millions de couronnes, dont 30 millions destinés aux interventions opérationnelles et 10 millions à la formation théorique et à l'acquisition de renseignements. Ces ressources supplémentaires et la meilleure connaissance du domaine de la traite d'êtres humains qui en a résulté ont permis à la police suédoise d'élucider, entre 2008 et 2011, des cas de traite d'êtres humains à la fois plus nombreux et plus complexes²³⁵.

Maria Ahlin, présidente de l'organisation suédoise de lutte contre la traite d'êtres humains "Freethem", qualifie la réglementation de la prostitution en Suède d'efficace s'agissant de combattre la traite d'êtres humains. La prostitution de rue a été réduite de moitié en Suède depuis l'introduction de l'interdiction d'achat de services sexuels²³⁶.

Les critiques déplorent qu'en raison des données peu sûres et contradictoires il n'est pas possible de prouver que la traite d'êtres humains ait été jugulée. Pour l'essentiel, les critiques font valoir les arguments suivants:

- L'insuffisance des données disponibles ne permet pas de déduire le nombre de cas de traite d'êtres humains et de personnes impliquées. En particulier, elle ne permet pas de comparer empiriquement la situation actuelle avec celle qui prévalait avant l'introduction de l'interdiction d'achat de services sexuels.
- Les conditions de négociation se sont détériorées en Suède pour les personnes prostituées, car elles ne peuvent plus être vues dans la rue. De plus, elles sont davantage livrées aux quelques clients qui leur restent. La prostitution est passée dans la clandestinité et l'acquisition de la clientèle se déroule davantage par Internet.
- Par esprit d'autoprotection, les clients n'annoncent plus eux-mêmes à la police ou aux services de consultation les cas de prostitution forcée qu'ils relèvent. La probabilité de découvrir des victimes de traite d'êtres humains a donc baissé. Les lois n'ont eu aucune incidence sur la traite d'êtres humains.

Le groupe d'experts GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings), mandaté par le Conseil de l'Europe, a constaté que l'identification des victimes de traite d'êtres humains en Suède dépend surtout de la volonté ou de la capacité de la victime de fournir les informations nécessaires à l'ouverture d'une procédure pénale²³⁷.

²³³ SOU 2010, p. 29

²³⁴ Ekberg

²³⁵ Zana Tvilling (une policière engagée dans la lutte contre la prostitution à Stockholm) comprend l'interdiction d'achat de services sexuels comme un important instrument de lutte contre la traite organisée d'êtres humains. Mais elle critique aussi la pratique des tribunaux, qui continuent de n'infliger que des amendes: en 2011, 765 cas ont été dénoncés, dont ont résulté 301 amendes d'ordre, 130 amendes, une peine avec sursis et aucune peine privative de liberté. Source: Dagens Nyheter, 27.5.2013

²³⁶ Ahlin

²³⁷ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden, GRETA, Conseil de l'Europe, première ronde d'évaluation, publié le 27 mai 2014, p. 7, 25 ss, 31, 34, 40 et 41

6.3.2 France²³⁸

6.3.2.1 Prostitution

Contexte

La France affronte la prostitution avec une stratégie composée de deux volets: la poursuite pénale et la politique sociale. D'une part, la police est compétente pour poursuivre pénalement l'organisation et l'exploitation de la prostitution (par ex. le proxénétisme) et pour supprimer les perturbations de l'ordre public dues à la prostitution (par ex. le racolage dans l'espace public). D'autre part, l'action sociale est responsable de la prévention de même que de la réhabilitation et de la resocialisation des victimes de la prostitution. En France, des organisations non gouvernementales sont chargées de ces tâches²³⁹.

La prostitution dans le discours politique

En raison de l'apparition du sida et du VIH dans les années 1990, certains intervenants ont demandé une réglementation plus sévère de la prostitution et le contrôle sanitaire des prostituées, car elles considéraient la prostitution surtout comme un risque pour la santé et comme un problème social. En réaction à cette menace de "rechute" dans le réglementarisme d'une époque révolue s'est développé le contre-mouvement dit des "*travailleurs du sexe*", qui demandait la reconnaissance de la prostitution et l'implication des prostituées dans la prévention.

Pourtant, une partie du mouvement féministe français nie qu'il soit possible de faire une distinction entre la prostitution volontaire et la prostitution contrainte, car la prostitution serait dans tous les cas une forme à proscrire de violence sexiste et patriarcale envers les femmes. La mobilisation politique du mouvement féministe dès 1995 en lien avec le débat sur l'avortement a permis d'élargir la base de ce "nouvel" abolitionnisme à d'autres parties du spectre des opinions. Le public a, de ce fait, largement accueilli ce point de vue, si bien que la politique abolitionniste a été présentée, dans le débat politique, comme logiquement inévitable, neutre et exempte d'idéologie²⁴⁰.

Durant ces dernières années, en France, le discours politique a vu s'imposer une définition de la prostitution comme une forme de violence contre la dignité humaine, qui écarte la distinction entre prostitution volontaire et prostitution forcée. Dans cette perspective, les personnes prostituées sont les victimes qu'il convient d'aider et de réintégrer dans la société.

La prostitution, un problème de sécurité et d'ordre public

A la fin des années 1990, le nombre de personnes prostituées étrangères (en particulier d'Europe de l'Est) a fortement augmenté en France. L'extension de la prostitution à de nouvelles zones dans le centre des villes et les régions résidentielles, ainsi que la durée de présence prolongée des prostituées sur le trottoir, ont accru la visibilité de la prostitution, tandis que les nuisances qui lui sont associées augmentaient fortement pour la population résidente et pour les passants. Les communes et les villes ont alors intensifié la répression de la prostitution. Le gouvernement nouvellement élu en 2002 a présenté, par la loi sur la sécurité intérieure, un projet visant à sanctionner par de fortes amendes ou par la prison les personnes prostituées qui racolent des clients. De plus, les étrangers et les étrangères condamnés qui ont perturbé l'ordre public perdent leur statut de séjour et sont susceptibles d'être expulsés, à moins qu'ils ne coopèrent avec les autorités de poursuite pénale dans la poursuite des proxénètes et trafiquants d'êtres humains.

²³⁸ Sources, sauf indication contraire: Mathieu, p. 4 à 21; Allwood, Gill, The Construction of Prostitutes and Clients in French Policy Debates, in: Munro/della Giusta

²³⁹ Le décret de 1960 portant ratification de la Convention des Nations Unies de 1949 ("Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui") prévoyait la création d'institutions de prévention et de réinsertion. Mais ces institutions n'ont pas été créées comme prévu, raison pour laquelle des organisations spécialisées dans l'encadrement des victimes de la prostitution ont vu le jour (Mathieu).

²⁴⁰ Les activités de certaines représentantes de cette position féministe dans les syndicats et les partis, qui n'étaient à ce stade pas au nombre des défenseurs classiques de l'abolitionnisme, y ont particulièrement contribué (Mathieu).

Les effets négatifs appellent des amorces de solution inédites

Les critiques affirment que les mesures répressives ont refoulé les personnes prostituées dans la clandestinité, péjorant ainsi leurs conditions d'existence et leur sécurité. Les rapports de force entre les proxénètes, les clients et les personnes prostituées se seraient détériorés en défaveur de ces dernières, ce qui aurait accru le risque de violence. L'accès à l'aide et à l'encadrement serait devenu plus malaisé, car les travailleurs sociaux auraient eux aussi plus de mal à trouver les personnes prostituées. Outre cette détérioration de la situation économique et sanitaire, des problèmes seraient apparus dans la lutte contre la traite d'êtres humains. Le rapport sur la prostitution en France, à l'intention de l'Assemblée nationale, qualifiait certes d'efficace la répression policière du proxénétisme, mais l'action sociale était par contre jugée totalement insuffisante (en raison du manque de ressources). Les critiques attirent l'attention sur une contradiction fondamentale de la politique française: les personnes qu'il faudrait arracher des griffes des trafiquants d'êtres humains sont simultanément traitées de délinquantes au titre des dispositions régissant leur séjour ou de menace à l'ordre et à la sécurité publics.

Sanctionner les clients, la panacée?

Vu l'évaluation négative de la politique menée en matière de prostitution, on a recherché de nouvelles solutions. En décembre 2013, une majorité de 55 % des 784 députés de l'Assemblée nationale approuvait une loi contre la prostitution qui prévoyait de sanctionner les clients, mais qui abrogeait aussi, aux fins de protéger les personnes prostituées, l'interdiction du "racolage passif". La réglementation pénale de la prostitution devait en principe être maintenue, mais adaptée de manière à ce que les personnes prostituées puissent être désormais traitées en victimes (de la violence sexiste en général ou de la traite d'êtres humains en particulier). Cette réglementation a suscité et suscite toujours des critiques. De manière générale, on met en question le passage d'une approche de prévoyance sociale à une nouvelle définition, inspirée de la politique sécuritaire, des défis posés par la prostitution.

L'image de la prostituée "typique" est ainsi celle d'une jeune étrangère qu'exploite un réseau de trafiquants d'êtres humains. Les prostituées sont donc assimilées aux victimes de la traite d'êtres humains, ce qui focalise en France le débat public concernant la prostitution sur la prostitution forcée et son lien avec la criminalité organisée. Dans ce contexte, on distingue d'une part la prostituée (française) "traditionnelle", dont l'activité est présentée comme non problématique et quasi sans danger (pour le public et pour la prostituée elle-même), et d'autre part les femmes (étrangères), de "pauvres filles étrangères" qui sont généralement les victimes de proxénètes et de trafiquants d'êtres humains violents et qui représentent un problème pour l'ordre et la sécurité publics²⁴¹.

L'audition de nombreuses personnes prostituées et de nombreux professionnels par une commission spécialisée a finalement conduit la Haute chambre du Parlement français, le 8 juillet 2014, à rejeter la pénalisation des clients et à s'opposer ainsi à la loi sur la prostitution adoptée en décembre 2013 par l'Assemblée nationale, qui prévoyait notamment d'infliger une amende de 1500 euros aux clients. La loi a été soumise au vote du Sénat sans les deux paragraphes concernant la sanction à l'encontre des clients²⁴². Lors de la votation des 30 et 31 mars 2015, le Sénat, dominé par l'opposition conservatrice, s'est exprimé contre l'introduction d'une peine pécuniaire infligée aux clients et en faveur du maintien du délit de racolage qui vise les prostitués. Le résultat de ce vote a toutefois été ensuite rejeté par l'Assemblée nationale²⁴³.

6.3.2.2 Traite d'êtres humains

La France a créé en 2003 l'infraction pénale de la traite d'êtres humains, dont la formulation la limite

²⁴¹ Dans un autre revirement de la discussion, libérer les "pauvres filles étrangères" des rets des trafiquants d'êtres humains et les ramener à la maison est présenté comme la solution du problème ou comme un devoir humanitaire. Ce faisant, on passe sous silence que les victimes effectives de la traite d'êtres humains sont alors renvoyées dans le milieu socio-économique et social en raison duquel elles sont justement devenues victimes de la traite (Allwood, p. 71).

²⁴² "Frankreich: Straflose Freier", in: Der Spiegel du 14.7.2014; "Paris: Senat lehnt Freierbestrafung ab", in: Tageszeitung junge Welt du 11.7.2014

²⁴³ Streit um Prostitutionsgesetz in Frankreich, in: www.tagblatt.ch du 31.3.2015

toutefois, au fond, à la prostitution (et à la mendicité)²⁴⁴. Vu l'insuffisance des données statistiques, il n'est pas possible de fournir des indications fiables sur la propagation et le développement de la traite d'êtres humains en France ou sur les procédures en cours au titre de la traite d'êtres humains²⁴⁵. Par contre, le nombre de condamnations est connu: 57 personnes ont été condamnées au total pour traite d'êtres humains entre 2006 et 2010²⁴⁶. Pour comparaison, notons que plus de 900 condamnations pour proxénétisme et entre 150 et 200 condamnations pour d'autres types d'exploitation ont été prononcées entre 2008 et 2010²⁴⁷.

6.4 Pays où la prostitution est légale et réglementée

6.4.1 Allemagne

6.4.1.1 Prostitution

Contexte: le modèle de la réglementation limitée

Le 1^{er} janvier 2002 est entrée en vigueur la loi allemande sur la réglementation des droits des personnes prostituées (Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten, Prostitutionsgesetz, ProstG), qui est l'un des systèmes réglementaires les plus libéraux en Europe. Cette loi, censée améliorer la situation juridique et sociale des personnes prostituées, devrait permettre de réduire leur dépendance envers les proxénètes et d'autres personnes tout en confinant les activités criminelles associées à la prostitution.

Selon cette approche, la prostitution devrait faire l'objet d'une réglementation très modérée, conformément aux principes de l'Etat de droit, plutôt que d'être repoussée dans une zone obscure sous l'effet des mesures répressives. La prostitution a été considérée comme un phénomène que la réglementation ne devrait ni valoriser ni dévaloriser. Dans le même temps, la prostitution ne devrait pas devenir "un métier comme les autres". Les principales mesures prévues par la loi visent donc les objectifs suivants:

- supprimer le caractère immoral de la prostitution;
- faciliter l'accès aux assurances sociales;
- faciliter la sortie de la prostitution et
- améliorer les aspects hygiéniques et sanitaires des conditions de travail.

Les intervenants étaient tous d'avis que la traite d'êtres humains, la prostitution forcée et les abus sexuels devaient être énergiquement combattus²⁴⁸.

²⁴⁴ Art. 225-4-1: "La traite des êtres humains est le fait, en échange d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage, de recruter une personne, de la transporter, de la transférer, de l'héberger ou de l'accueillir, pour la mettre à sa disposition ou à la disposition d'un tiers, même non identifié, afin de permettre la commission contre cette personne des infractions de proxénétisme, d'agression ou d'atteintes sexuelles, d'exploitation de la mendicité, de conditions de travail ou d'hébergement contraires à sa dignité, soit de contraindre cette personne à commettre tout crime ou délit" (GRETA 2013, p. 18).

²⁴⁵ Or une étude de la Commission juridique de l'Assemblée nationale française (Assemblée nationale, 13.4.2011, n° 3334, rapport d'information sur la prostitution en France, France) part du principe que la majorité des personnes prostituées en France sont issues de la traite d'êtres humains. Mais, selon les estimations du GRETA, les statistiques sur la traite d'êtres humains sont insuffisantes. Par exemple, la même statistique regroupe tant les victimes de la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle que les victimes du proxénétisme (GRETA 2013, p. 19), ce qui entrave des estimations conséquentes.

²⁴⁶ Nombre de condamnations par an selon GRETA 2013, p. 59: 2 (2006) / 33 (2007) / 3 (2008) / 0 (2009) / 19 (2010)

²⁴⁷ GRETA 2013

²⁴⁸ Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG), 2007, p. 6 ss

Des instruments communaux de régulation, tels les décrets instaurant des quartiers ou des zones excluant la prostitution, ont complété cette législation. Grâce à ces instruments, une ville peut définir où la prostitution peut être exercée et où elle est proscrite²⁴⁹.

Rapport d'évaluation 2007

Dans son rapport d'évaluation 2007, le gouvernement fédéral est parvenu à la conclusion que les mesures prévues par la loi sur la prostitution n'étaient que partiellement efficaces:

- assurances sociales: certes, les conditions juridiques régissant la conclusion de relations de travail obligatoirement soumises aux assurances sociales ont été améliorées. Mais cette possibilité n'est guère utilisée en pratique,
- possibilités de sortir de la prostitution: aucune amélioration notable n'est survenue,
- conditions de travail: des effets positifs mesurables n'ont guère pu être observés en pratique.

Le rapport note en outre que l'on ne dispose pas à ce stade d'indications fiables que la loi sur la prostitution ait eu pour effet de réduire la criminalité ou d'améliorer la transparence dans le milieu de la prostitution. Mais il relève aussi que la loi n'a pas entravé la lutte contre la traite d'êtres humains, la prostitution forcée et les autres dérives violentes de la prostitution. C'est pourquoi le gouvernement fédéral s'emploie à élargir globalement la réglementation de la prostitution: il s'agit en particulier de mieux intégrer la lutte contre la traite d'êtres humains, la prostitution forcée et la prostitution des mineurs; il faut de plus viser la meilleure protection possible contre la violence et l'exploitation pour les personnes prostituées, un objectif qui désigne clairement la responsabilité des clients, notamment par l'introduction de la punissabilité des clients de personnes prostituées sous la contrainte.

Le gouvernement fédéral a en particulier qualifié les points suivants de prioritaires²⁵⁰:

1. améliorer la protection des victimes de la traite d'êtres humains et de la prostitution forcée, en particulier grâce à une solution adéquate visant à réglementer la punissabilité des clients de personnes contraintes à se prostituer;
2. supprimer, dans la mesure du possible, le "privilège du loueur": les propriétaires de logements qui exploitent des personnes prostituées en leur facturant des loyers excessifs ne doivent plus être sanctionnés plus légèrement que les proxénètes;
3. relever l'âge de protection à 21 ans²⁵¹;
4. utiliser efficacement les instruments juridiques spécifiques à la branche pour contrôler les activités professionnelles liées aux services sexuels (autorisation obligatoire pour les maisons closes, les établissements apparentés aux maisons closes et les autres exploitations présentant un lien avec les services sexuels);
5. améliorer le soutien aux programmes de sortie de la prostitution;

²⁴⁹ Regulierungsbedarf im Zusammenhang mit der Prostitutionsausübung zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Zwangsprostitution (*régulation requise en lien avec la prostitution afin de lutter contre la traite des êtres humains et la prostitution forcée*), prise de position de la 191^e séance de la conférence des ministres de l'intérieur du 11.10.2010

²⁵⁰ Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG), 2007, p. 79 ss

²⁵¹ Eckpunkte zur Bekämpfung von Zwangsprostitution und Menschenhandel, CDU CSU Fraktion, Berlin, 8 avril 2014: le groupe parlementaire de l'Union a présenté, au début d'avril 2014, les grandes lignes d'un plan de lutte contre la prostitution forcée et la traite d'êtres humains. Elle y demande notamment que l'âge minimum soit relevé de 18 à 21 ans.

6. l'Agence fédérale pour l'emploi ne propose aucun emploi dans le domaine de la prostitution; la prostitution ne doit pas être considérée comme une option raisonnablement exigible pour assurer sa subsistance.

Critique du modèle de réglementation

La loi sur la prostitution suscite la controverse au sein de la population allemande. En automne 2013, 90 personnalités en vue ont fait savoir par un courrier adressé à la Chancelière Merkel et au Bundestag (la Chambre basse du Parlement) que la loi sur la prostitution faisait de l'Allemagne la plaque tournante de la traite des femmes en Europe et un paradis pour les touristes sexuels des pays voisins ("Deutschland zu Europas Drehscheibe für Frauenhandel und zum Paradies der Sextouristen aus den Nachbarländern geworden"). La loi a donné droit de cité à la prostitution et elle encourage l'"esclavage moderne"²⁵². En réaction à cette intervention, d'autres personnalités ont publié un appel au maintien de la loi sur la prostitution en argumentant que la loi a amélioré la situation des personnes prostituées et qu'elle ne saurait être tenue responsable de la traite d'êtres humains²⁵³.

Quant aux personnes prostituées, aux exploitants d'établissements de prostitution et aux collaborateurs des services de consultation, une très large majorité d'entre eux se sont exprimés positivement au sujet de la loi sur la prostitution. Cependant, si les exploitants confirmaient observer de premiers effets dans la pratique, une majorité des personnes prostituées interrogées ont dit ne pas en avoir relevé. Selon les résultats de l'enquête, toutefois, la possibilité de conclure des contrats de travail donnant droit aux assurances sociales n'apparaît pas intéressante: les personnes prostituées craignent de perdre leur autonomie, par exemple s'agissant du choix de leurs horaires et de leur lieu de travail; quant aux exploitants, ils pensent au contraire assumer intégralement eux-mêmes le risque d'exploitation, puisqu'ils devraient payer un salaire aux personnes qu'ils emploient sans pouvoir leur donner des instructions sur les services à la clientèle²⁵⁴.

Situation actuelle

On ne dispose pas de statistique fondée sur le nombre de prostituées en Allemagne. Une estimation fiable est difficile notamment parce que nombre de femmes ne se prostituent qu'accessoirement, occasionnellement ou pendant une période limitée. La proportion de migrantes prostituées, qui varie d'une région à l'autre, fait l'objet d'estimations disparates. Les services de consultation spécialisés admettent que, sur l'ensemble des personnes prostituées, plus de la moitié sont d'origine étrangère, la plupart de celles-ci venant d'Europe de l'Est. La très large majorité des personnes prostituées sont de sexe féminin, mais des services sexuels rétribués sont aussi fournis par des hommes et des garçons²⁵⁵.

L'interdiction partielle, une amorce de solution?

Une réforme, fondée sur le rapport d'évaluation et le débat public, est en cours en Allemagne. En février 2015, la CDU/CSU et le SPD se sont entendus sur les grandes orientations d'un projet de loi, qui prévoit d'introduire l'obligation du préservatif pour les clients, mais sans que les personnes prostituées ne soient passibles d'amende. De plus, la personne prostituée ne pourra dorénavant s'annoncer aux autorités qu'après un conseil médical préalable à renouveler chaque année. Si une personne prostituée est âgée de moins de 21 ans, ce conseil doit intervenir tous les six mois. En revanche, l'âge minimal pour se prostituer ne sera pas fixé à 21 ans. Outre l'obligation des personnes qui se prostituent de s'annoncer aux autorités, l'obligation d'obtenir une autorisation pour ouvrir une maison close est aussi un point essentiel du projet de loi. Enfin, ce projet prévoit encore l'interdiction de pratiques indignes,

²⁵² "Emma-Kampagne: Mit Prominenz gegen das 'System Prostitution'", in: Spiegel Online du 28.10.2013, consulté le 5.2.2014

²⁵³ Riecker, article du 12.11.2013

²⁵⁴ Barbara Kavemann, Die praktischen Auswirkungen des deutschen Prostitutionsgesetzes, in: Benkel

²⁵⁵ Deutsches Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), article du 7.7.2014 sur la prostitution in: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung.did=97962.html>

comme le "sexe au forfait"²⁵⁶.

6.4.1.2 *Traite d'êtres humains*

On ne sait pas au juste combien de femmes, en Allemagne, sont exploitées économiquement comme prostituées ou concernées par la traite d'êtres humains. L'éventail des avis comprend d'une part celui défendu par certaines autorités de poursuite pénale qui admettent qu'une très large majorité de femmes ne se prostituent pas volontairement ou qu'elles sont du moins exploitées. D'autre part, le mouvement dit des "putains" ou l'alliance des prostitués postulent qu'une large partie des hommes et des femmes prostitués exercent librement.

Selon l'Institut allemand pour les droits de l'Homme, les causes de cette divergence résident probablement dans les mandats différents des professionnels en présence, dans les aspects de la réalité partiellement différents que ces groupes perçoivent dans leur quotidien au travail et dans leurs conceptions politiques respectives de la prostitution²⁵⁷.

Des chercheurs des universités de Göttingen et de Heidelberg ont analysé les effets de la prostitution légale sur la traite d'êtres humains dans une étude financée par la Commission européenne et publiée en 2012²⁵⁸. Cette étude est parvenue à la conclusion que la libéralisation du droit régissant la prostitution entraîne une extension de la traite d'êtres humains et que des pays comme l'Allemagne, par exemple, abritent un trafic d'êtres humains relativement plus important. La légalisation de la prostitution entraîne une hausse de la demande et contribue, partant, à la croissance du marché. De ce fait, la demande de personnes prostituées introduites illégalement augmente également. En Allemagne, où la prostitution est légale, le marché est 60 fois plus grand qu'en Suède, où elle est interdite. Simultanément, le nombre de victimes de la traite d'êtres humains en Allemagne est environ 62 fois celui recensé en Suède. Or la population allemande est moins de dix fois aussi grande que la population suédoise. Les chercheurs se réfèrent, dans leur étude, en particulier aux chiffres de l'Organisation internationale du travail pour les années 1998 à 2003. Les critiques de cette étude déplorent que des chiffres actuels n'aient pas été évalués. En raison de l'élargissement de l'Union européenne à l'Est, en 2001, d'autres facteurs sont déterminants pour expliquer l'augmentation, temporaire seulement, du nombre de victimes. Il faut aussi considérer le fait que, pour de simples raisons géographiques, l'Allemagne pourrait être plus concernée que la Suède par la traite d'êtres humains. Dans ses rapports annuels sur la traite d'êtres humains au niveau fédéral, le Bundeskriminalamt (BKA) ne fait du reste pas état d'une augmentation du nombre de victimes présumées de la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle.

Aux yeux du gouvernement fédéral, le nombre de cas et les données statistiques disponibles ne permettent pas d'inférer de manière fiable des développements dans le domaine de la traite d'êtres humains. Il y a lieu de supposer que de nombreux cas ont échappé à la statistique²⁵⁹. Il est difficile d'obtenir la déclaration de la victime nécessaire à prouver l'infraction pénale de traite d'êtres humains pour diverses raisons (peur, traumatisme, environnement familial et social, prostitution induite par la pauvreté, etc.). De ce fait, seul un nombre relativement faible d'enquêtes pour traite d'êtres humains (le cas échéant pour d'autres motifs comme le proxénétisme et l'exploitation de personnes prostituées) sont menées. Le gouvernement fédéral est préoccupé par des rapports, issus de la pratique, qui signalent une propagation de formes de prostitution particulièrement problématiques et une multiplication des cas de prostitution observés dans des conditions-cadres particulièrement abusives. Comme l'ouverture du marché du travail pour les citoyens de l'UE n'a été que progressive, la libre circulation complète des travailleurs n'est intervenue qu'en mai 2011 pour neuf pays d'Europe de l'Est. Les ressortissants bulgares et roumains, à certaines exceptions près, n'ont pas été autorisés à prendre un emploi relevant du droit des assurances sociales en Allemagne jusqu'à la fin de 2013. De ce fait, les

²⁵⁶ Müller, article du 4.2.2015

²⁵⁷ Rabe

²⁵⁸ Cho/Dreher/Neumayer

²⁵⁹ Cf. réponse du gouvernement fédéral du 27.2.2013 à la petite question des députés Volker Beck (Cologne), Monika Lazar, Ekin Deligöz, et d'autres députés ainsi que du groupe parlementaire BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Document imprimé 17/1229

femmes faiblement qualifiées n'ont guère pu trouver une activité légale. Il leur était seulement permis de travailler en qualité d'indépendantes et leurs possibilités de lancer une activité étaient très limitées. Un fort pourcentage des victimes de la traite d'êtres humains identifiées par la police provient de ces pays²⁶⁰.

6.4.2 Pays-Bas

6.4.2.1 Prostitution

De l'interdiction de la prostitution à l'exercice légal de la prostitution

Jusqu'en 2000, les Pays-Bas interdisaient les maisons closes et le proxénétisme. Cette interdiction a été supprimée en 2000, lorsque la prostitution fut reconnue, formellement à tout le moins, comme une activité professionnelle normale.

Les six principaux objectifs de la nouvelle législation étaient les suivants²⁶¹:

1. contrôler et réglementer la prostitution volontaire;
2. améliorer la lutte contre la prostitution forcée;
3. protéger les personnes mineures contre les abus sexuels;
4. protéger le statut légal des personnes prostituées;
5. séparer la prostitution de la criminalité;
6. réduire la prostitution des personnes étrangères qui séjournent illégalement dans le pays.

L'objectif de cette modification de la loi était de mieux distinguer la prostitution des phénomènes criminels qui lui sont associés, de manière à lutter plus efficacement contre la traite des êtres humains. C'est pourquoi l'on a décidé de combiner une approche de droit pénal et de droit administratif. La traite d'êtres humains et l'exploitation répréhensible de la prostitution devaient être sanctionnées pénalement, tandis que la légalisation du secteur de la prostitution devait permettre une optimisation de son contrôle et de sa réglementation par le droit administratif. La suppression de l'interdiction des établissements a simultanément permis d'introduire un système d'attribution de licences (les communes attribuent des autorisations aux exploitants) afin de réglementer la prostitution²⁶². La prostitution a donc reçu le statut juridique d'une activité normale.

Rapports d'évaluation 2002 / 2007 et autres estimations

La suppression de l'interdiction des maisons closes et du proxénétisme a fait l'objet d'évaluations en 2002 et en 2007²⁶³. Le rapport d'évaluation de 2002 parvient à la conclusion que l'application de la législation sur la prostitution est très disparate selon les communes. L'éventail des services de prostitution va de l'établissement (légalisé) aux domaines de la prostitution les moins réglementés comme les services d'escortes. On a aussi constaté que la plupart des communes ont introduit, après la suppression de l'interdiction des établissements et du proxénétisme, une limite maximale au nombre d'établissements admissibles ou qu'elles ont simplement maintenu le "statu quo": les établissements déjà existants ne pouvaient pas être supprimés, ils ont donc reçu une autorisation. Mais la plupart des communes n'ont pas autorisé l'ouverture de nouveaux établissements. De ce fait, les établissements qui

²⁶⁰ Rabe

²⁶¹ Daalder 2007, p. 39

²⁶² Publication du Ministère néerlandais des affaires étrangères: "FAQ Prostitution 2012"

²⁶³ Daalder 2002 et 2007

existaient illégalement avant 2000, qui étaient généralement financés par des fonds "au noir" et dont l'exploitation était assurée par des criminels, se sont maintenus, tandis que l'on empêchait de nouveaux exploitants d'ouvrir de nouveaux établissements gérés proprement.

Le rapport d'évaluation 2007 conclut que l'objectif n° 1 (contrôler et réglementer la prostitution volontaire) n'a guère été réalisé: une majorité de l'industrie du sexe, qui se déploie dans les clubs de rencontre, les saunas, les salons de massage et les services d'escortes, échappe aux contrôles officiels. S'agissant de lutter contre la prostitution forcée (objectif n° 2) et de distinguer la prostitution de la criminalité (objectif n° 5), il n'était pas possible de se prononcer formellement. En ce qui concerne l'objectif 4 également (protéger le statut des personnes prostituées), on ne pouvait pas relever d'améliorations importantes. La santé psychique des personnes prostituées était plus mauvaise qu'en 2001. La demande d'options pour sortir de l'industrie du sexe est bien présente, mais seuls 6 % des communes apportent de l'aide à cet égard²⁶⁴.

Le gouvernement néerlandais relève un point positif dans la législation de 2000: depuis que les communes veillent, dans le cadre de leur fonction de surveillance, à la sécurité, aux conditions d'hygiène et aux conditions de travail dans les établissements de prostitution, la position des personnes prostituées s'est renforcée²⁶⁵. Mais diverses sources critiques prétendent toutefois que la modification de la loi en 2000 n'était pas pertinente²⁶⁶. Si l'on a pu observer certaines améliorations dans le domaine de la prostitution légale (par ex. une meilleure prévention sanitaire et de meilleurs soins de santé), aucun progrès digne d'être mentionné n'a été réalisé dans la lutte contre la traite des êtres humains grâce à cette politique de la "tolérance réglementée". Des études scientifiques confirment que la situation de la prostitution s'est globalement détériorée au cours des dix dernières années et que la criminalité organisée contrôle désormais de larges pans de l'industrie du sexe, y compris dans son secteur légal²⁶⁷.

Il apparaît aussi problématique que les réglementations ont pratiquement retiré aux personnes prostituées la possibilité de conduire elles-mêmes leur propre affaire. Les coûts élevés liés aux rénovations nécessaires et aux loyers dans les quartiers chauds ont induit une concentration accrue d'argent et de pouvoir aux mains d'un groupe restreint de personnes²⁶⁸. Un autre problème est que la stigmatisation du métier de la prostitution n'a pas disparu avec sa légalisation. L'isolement social est une réalité. Nombre de prostituées éprouvent plus de difficultés à dissimuler leur métier en raison du nouveau système: elles doivent être en mesure de s'identifier en tout temps sur demande des autorités. Certaines personnes prostituées n'exercent plus parce qu'elles ne voulaient pas s'inscrire auprès de la police ou des autorités fiscales²⁶⁹. La diminution du nombre de personnes prostituées qui s'annoncent aux autorités, associée à l'attractivité des Pays-Bas pour la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, a provoqué une explosion de la scène clandestine. Selon des estimations d'experts de 2011, seuls 4 % des personnes prostituées aux Pays-Bas sont officiellement enregistrées, le reste travaillant clandestinement. La majorité des personnes prostituées (60 % en 2008) ne sont pas de nationalité néerlandaise et nombre d'entre elles séjournent illégalement en Hollande²⁷⁰. En outre, l'évaluation du gouvernement néerlandais de 2006 et les statistiques produites en 2008 par le TAMPEP (the European Network for HIV/STI Prevention and Health Promotion Amongst Sex Workers) ont permis de constater que le nombre d'établissements de prostitution sous licence était en diminution significative (ce qui s'explique, en partie du moins, par la situation conjoncturelle et par l'influence croissante d'Internet et de la téléphonie mobile)²⁷¹.

²⁶⁴ Daalder, 2007, p. 14 et 15

²⁶⁵ Publication du Ministère néerlandais des affaires étrangères: "FAQ Prostitution 2012"

²⁶⁶ Mendes Bota

²⁶⁷ Daalder 2007

²⁶⁸ Bibliothèque du Parlement, p. 11

²⁶⁹ Bibliothèque du Parlement; Daley, article du 12.8.2001

²⁷⁰ Bibliothèque du Parlement, p. 11; Tampep, p. 29; Flight

²⁷¹ Prostitution: A Review of Legislation in Selected Countries (p. 12), 2011, Bibliothèque du Parlement

Nouvelle réglementation

Voici les principaux éléments intégrés dans un nouveau projet de loi²⁷²:

- toutes les formes de prostitution (pas seulement les maisons closes) sont soumises à une autorisation obligatoire;
- toutes les personnes prostituées sont tenues de s'enregistrer (saisie dans un registre national et remise d'une carte d'identification à présenter aux clients, aux exploitants d'établissements et lors des contrôles de police; la publicité pour propre compte sur Internet et dans les médias imprimés n'est possible qu'avec ce numéro d'identification);
- les clients de personnes qui exercent la prostitution illégalement sont poursuivis pénalement;
- les communes peuvent adopter l'"option zéro", c'est-à-dire qu'elles peuvent renoncer à autoriser des établissements sur leur territoire.

Ces mesures, aux Pays-Bas, font partie du "système des obstacles" ("barrier system"). Ce système, qui consiste en une série d'exigences légales et administratives concernant la santé, la sécurité et d'autres aspects, vise à entraver la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle sur le territoire national. Cet objectif doit par exemple être atteint grâce au relèvement de l'âge minimum légal permettant d'exercer la prostitution (de 18 à 21 ans). Par ailleurs, les personnes prostituées qui se font enregistrer doivent disposer de bonnes connaissances linguistiques en hollandais, en anglais, en allemand ou en espagnol. Ces mesures visent globalement à garantir une meilleure autodétermination des personnes prostituées et à minimiser le risque d'exploitation. Toute personne qui entre dans la prostitution à un âge assez mûr, tout en étant capable, grâce aux connaissances linguistiques voulues, de communiquer sans l'aide de tiers et de se renseigner par elle-même sur les offres d'assistance existantes, est moins exposée au risque de tomber dans un rapport de dépendance et d'être exploitée par un proxénète.

En outre, le projet de loi visant à réglementer la prostitution et à lutter contre les abus prévoit d'obliger les exploitants d'établissements de prostitution à demander une autorisation à la commune compétente. Les exploitants seront placés devant leurs responsabilités: une autorisation ne leur sera délivrée que si des dispositions déterminées visant à protéger les personnes prostituées sont respectées²⁷³. Le projet de loi en question n'avait pas encore été adopté à la fin de 2014²⁷⁴.

6.4.2.2 Traite d'êtres humains

L'un des objectifs essentiels de la modification de la loi, en 2000, était d'améliorer la lutte contre la traite d'êtres humains. Cet aspect n'a pas été mis en œuvre comme on l'escomptait. Les critiques du système introduit en 2000 allèguent que le nouveau système présente des avantages pour les personnes prostituées issues des Etats de l'UE, mais non pas pour les personnes migrantes qui séjournent illégalement ni pour les autres personnes "indésirées", qui sont désormais davantage poussées à la clandestinité et, de ce fait, également plus exposées à la violence et à l'exploitation²⁷⁵. De plus, il est essentiel que l'interdiction des maisons closes ait été supprimée en même temps que l'interdiction du proxénétisme. Ainsi, les proxénètes ne peuvent plus être traduits en justice qu'au titre de l'infraction de traite d'êtres humains²⁷⁶. Depuis 2006 environ, on a assisté à une augmentation massive des cas de traite d'êtres humains, ce qui a conduit les autorités à resserrer de nouveau le contrôle de la prostitution et à fermer des scènes ouvertes et certaines vitrines à prostituées. A Utrecht, l'enregistrement des personnes prostituées a commencé dès 2011. En juillet 2013, la totalité des 120 établissements à vitrines d'Utrecht ont été fermés en raison de nombreux indices de traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. En 2008, la Ville d'Amsterdam a fermé 239 établissements à vitrines (environ la moitié

²⁷² Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

²⁷³ Publication du Ministère néerlandais des affaires étrangères: "FAQ Prostitution 2012"

²⁷⁴ Concernant l'état du projet, cf. wetsvoorstellen/2012/11/01/wet-regulering-prostitutie-en-bestrijding-misstanden-seksbranche

²⁷⁵ Bibliothèque du Parlement, p. 11

²⁷⁶ Huisman/Kleemans, p. 219

de tous les établissements à vitrines) en raison de la criminalité qui y régnait et, en 2014, elle a introduit un règlement municipal strict comprenant, pour les personnes prostituées, l'obligation de s'enregistrer²⁷⁷. A La Haye, on discute actuellement la possibilité de concentrer la prostitution dans un "centre érotique"²⁷⁸.

Des estimations réalisées en 2011 ont abouti au résultat que la prostitution se déroule à 92 % en milieu fermé, alors que la prostitution d'intérieur ne comptait encore que pour 75 % en 2006²⁷⁹. L'organisation néerlandaise d'assistance Comensha, qui coopère étroitement avec la police, a signalé plus de 1200 cas vraisemblables de traite d'êtres humains en 2011, soit une augmentation de 25 % en un an. Il s'est avéré problématique que chaque commune puisse décider elle-même si et à quelles conditions elle attribue une licence à un établissement. En effet, les proxénètes et trafiquants d'êtres humains exploitaient et exploitent leurs affaires là où les règles et les contrôles sont plus larges. Les organisations de personnes prostituées observent un écart croissant entre le secteur légal, où les conditions se sont améliorées, et le secteur illégal, où elles se sont péjorées. La légalisation d'un groupe a entraîné l'illégalité accrue de l'autre groupe²⁸⁰.

Le gouvernement entend agir contre ces abus. A cet effet, il a déjà élaboré le cadre légal mentionné. La police a pour mission de mener des contrôles plus sévères pour identifier les indices de coercition ou de traite d'êtres humains.

²⁷⁷ [faq_apv_en_prostitutiebeleid.pdf](#)

²⁷⁸ Pour une description de la législation néerlandaise, cf. Werkman

²⁷⁹ Bibliothèque du Parlement

²⁸⁰ Mendes Bota

7 Constatations et conclusions

7.1 Constatations

7.1.1 Généralités

- Dans la société, le débat sur la prostitution et la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle oppose différents groupes d'intérêts aux convictions morales et aux arguments divergents. Il n'est pas rare, lors de l'analyse de problèmes liés à la prostitution et à la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, qu'un amalgame se produise entre les questions liées à la lutte contre la criminalité et des questions morales sur la dignité de la femme.
- La prostitution et la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle en Suisse sont des phénomènes de société complexes et peu étudiés, dont il n'est pas facile de rendre une vue d'ensemble objective. Il faut souligner qu'aucune des sources d'information exploitées ne permet de tirer des conclusions valables d'un point de vue général, car chaque source ne couvre qu'un segment défini de prostituées ou de victimes de la traite des êtres humains à un endroit et à une période donnés. Nous n'avons pas affaire ici à une science exacte, mais à des êtres humains dans toute leur complexité. Le manque de données en la matière ne saurait cependant justifier la passivité de l'Etat face à ces phénomènes, surtout dans les cas où le besoin d'intervention et de protection est clairement établi.
- La situation est trop complexe pour trouver des solutions "simples". Le milieu de la prostitution se caractérise par la diversité et l'hétérogénéité de ses intervenants, des lieux et des conditions-cadres. C'est pourquoi il faut mettre en place des mesures variées susceptibles de faire mouche auprès des différentes personnes impliquées.

7.1.2 En Suisse

- La prostitution n'est pas un métier comme un autre: en Suisse, une personne qui se prostitue a un risque plus élevé d'avoir des problèmes de santé ou d'être victime d'infractions.
- Le risque d'être victime de violences est particulièrement élevé pour les personnes qui se prostituent dans la rue.
- La prostitution est un marché très lucratif, hétérogène et en principe libéral en Suisse, ce qui signifie qu'il est déterminé par l'offre et la demande. Les personnes qui se prostituent ont en général un revenu faible, ou du moins inférieur à celui des autres personnes impliquées dans ce marché.
- Il existe de nombreux bénéficiaires indirects du marché de la prostitution (par ex. les bailleurs) qui font augmenter le risque d'exploitation des prostitués.
- Les affaires de traite des êtres humains entraînent des enquêtes de longue haleine portant sur les structures criminelles, qui doivent être menées par des services de police spécialisés. Or de telles investigations permettant de démanteler des réseaux de proxénètes sont quasi inexistantes actuellement. Le fait que ces enquêtes soient longues et coûteuses freine l'élucidation de ces infractions dans un contexte économique déjà tendu pour les polices cantonales. De fait, les cas de traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle ne sont actuellement découverts que dans les situations où la victime vient elle-même demander de l'aide.
- Au vu du caractère international des phénomènes de la prostitution et de la traite des êtres humains et de leurs répercussions au niveau national, une démarche coordonnée et stratégiquement cohérente parmi les autorités impliquées s'impose.
- Les divergences dans la reconnaissance des prostitués, selon qu'il s'agit d'une activité indépendante ou salariée, entraîne des incertitudes auprès des particuliers et des autorités.

7.1.3 Au niveau international

- D'autres pays rencontrent des problèmes similaires à ceux de la Suisse. Cependant, chaque pays poursuit une approche inspirée d'une certaine image de l'être humain et d'un idéal de société, qui ne peut pas être simplement reprise et transposée dans notre pays. Certains choix de mesures peuvent néanmoins servir d'inspiration à la Suisse.
- La situation aux Etats-Unis montre par exemple que même une approche fortement prohibitive ne permet pas d'éviter que des individus contournent les interdictions de prostitution ou pratiquent la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle.
- On ne connaît pas encore actuellement les effets de l'interdiction d'achat de services sexuels, appliquée en Suède, sur la sécurité des femmes qui se prostituent et sur la lutte contre la traite des êtres humains. Le manque de données fiables en matière de prostitution en général, et de traite des êtres humains en particulier, ne permet pas de comparer la situation avant et après l'entrée en vigueur de la pénalisation du client en Suède. Sur la base des connaissances actuelles, il est encore trop tôt pour déterminer le degré de réussite de ce modèle d'endiguement de la prostitution ou de la traite des êtres humains.
- L'exemple de la France révèle quant à lui le fait qu'une interdiction pénale peut être préjudiciable à la poursuite de la traite des êtres humains lorsque les effets sur d'éventuelles victimes de la traite parmi les prostitués ne sont pas suffisamment connus.
- Comme le montre l'expérience française, Internet favorise la prostitution. En effet, la discrétion et l'anonymat de cette nouvelle technologie ouvre ce marché à de nouvelles catégories de personnes, aussi bien au niveau de l'offre (étudiantes, mères célibataires) que de la demande, qui étaient auparavant réticentes aux autres formes de prostitution.
- En Allemagne et aux Pays-Bas, on a constaté qu'une réglementation libérale ne permettait pas d'empêcher un haut niveau d'exploitation dans la prostitution et de traite des êtres humains, et qu'elle devait donc s'accompagner de mesures de régulation spéciales.
- La traite des êtres humains doit être combattue par des mesures spécifiques et indépendantes du modèle de réglementation de la prostitution.

7.2 Conclusions

Sur la base des constatations ci-dessus et des réflexions et analyses exposées précédemment sur le sujet de la prostitution et de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, les conclusions pour la Suisse sont les suivantes:

1. La Suisse doit renoncer à interdire la prostitution (interdiction de l'offre et de la demande). En effet, une telle interdiction conduit avant tout à une pénalisation des personnes qui se prostituent et à leur repli dans la clandestinité, ce qui menace encore plus leur sécurité.
2. La prostitution n'est pas un métier comme un autre; elle ne doit pas être banalisée.
3. La prostitution est souvent la conséquence d'une détresse économique ou sociale. Cela n'exclut pas qu'une personne puisse choisir d'exercer cette activité de son plein gré.
4. De très nombreuses femmes qui se prostituent présentent des symptômes de maladies physiques ou psychiques.
5. La législation doit renforcer la protection des femmes qui se prostituent et au moins éviter une expansion de la prostitution.

Au vu de ces conclusions ainsi que des analyses et constatations qui précèdent, différents objectifs ont

été formulés et une liste de mesures possibles a été établie afin de remplir ces objectifs. Tous ces éléments serviront de base de discussion au Parlement.

8 Objectifs et mesures possibles en Suisse

8.1 Objectifs possibles

Objectif n° 1: état des données

Améliorer l'état des données en matière de prostitution et de traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle.

Objectif n° 2: santé – réduction des risques

Améliorer l'accès des prostitués à la prévention sanitaire.

Objectif n° 3: violence/infractions – réduction des risques

Réduire les risques des prostituées à devenir victimes de violences et/ou d'infractions.

Objectif n° 4: conditions-cadres

Renforcer la protection des personnes qui se prostituent à l'aide de réglementations légales; ce qui réduit la prostitution ou ne favorise tout au moins pas son expansion.

Objectif n° 5: lutte contre les abus

Examiner et mettre en œuvre des mesures concrètes afin de mieux combattre les abus dans le milieu de la prostitution et la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle.

8.2 Liste de mesures pour la réalisation des objectifs

Vous trouverez ci-après une liste de différentes mesures proposées par les cantons ou issues de l'expérience dans d'autres pays et des recommandations du rapport Hilber. Elles sont présentées en deux catégories selon qu'il s'agit de prostitution ou de traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, même si plusieurs d'entre elles peuvent être utiles pour combattre des problèmes dans les deux domaines.

En ce qui concerne l'application de mesures possibles, la compétence revient – sur la base de la répartition actuelle des compétences entre les cantons et la Confédération – en principe aux cantons (cf. aussi les ch. 2.5 et 2.6 ainsi que le principe de subsidiarité). Cela est valable aussi bien pour les domaines de la santé ou de la réglementation du commerce que pour celui de la poursuite pénale. Les mesures ci-après marquées du symbole " + " sont celles dont la mise en œuvre relève de la compétence fédérale:

8.2.1 Prostitution

8.2.1.1 Prévention

1. Actions au niveau national (par ex. pour la lutte contre la violence)
2. Relèvement de l'âge minimum (actuellement 18 ans) ⁺
3. Travail de prévention dans les écoles concernant les risques et les dangers de la prostitution
4. Création d'un ou plusieurs services spécialisés en matière de prostitution
5. Restriction de la publicité érotique (par ex. dans l'espace public, annonces proposant des pratiques sexuelles sans protection, manière de présenter ces publicités)

6. Offre de conseils et d'information (par ex. cours de sensibilisation des prostitués aux risques professionnels et sanitaires, y compris la problématique de la traite des êtres humains; assistance juridique, en particulier concernant les conditions fixées dans les contrats)
7. Obligation de suspendre une pancarte détaillant les règles du "safer sex" dans les établissements
8. Campagne de sensibilisation (par ex. pour les clients)
9. Enquêtes sur l'attitude de la société concernant l'achat de prestations sexuelles (par ex. dans le cadre de l'enquête suisse sur la santé) ⁺
10. Obligation de documentation pour les intermédiaires (par ex. concernant le type de prestations effectuées et leur rémunération)
11. Charte de santé et charte de prévention obligatoire ou facultative pour les établissements

8.2.1.2 *Contrôle*

1. Présence renforcée des ONG et de la police dans le milieu de la prostitution
2. Analyse systématique du milieu de la prostitution et contrôle renforcé des prostitués et des établissements (par ex. par l'évaluation et la vérification régulière de la publicité en ligne ou imprimée concernant ce domaine, tenue d'une liste actualisée des établissements)
3. Participation d'un nombre suffisant de femmes aux contrôles de police dans ce milieu
4. Examen d'un système d'autorisation ou d'enregistrement pour le travail dans la prostitution (par ex. avec relèvement de l'âge minimum, exigences de connaissances linguistiques, plan d'affaires pour les prostitués indépendants)
5. Attribution d'une carte d'identification aux prostitués
6. Autorisation pour les établissements
7. Pénalisation des clients (par ex. tous les clients, ou les clients de prostitués forcés, ou encore les clients de prostitués en situation illégale) ⁺
8. En cas de loyers prohibitifs: pénalisation des bailleurs au même titre que les proxénètes
9. Interdiction de louer des locaux à des fins de prostitution (interdiction des maisons closes)
10. Interdiction de tirer un revenu de la prostitution d'une autre personne (y compris pour le/la partenaire de vie)
11. Interdiction ou restriction de la prostitution dans l'espace public
12. Restriction de certaines pratiques (par ex. les formules "forfait illimité") combinée à des cours de sensibilisation pour les clients en cas d'infraction ⁺
13. Contrôle systématique des conditions d'hygiène dans les établissements par le médecin cantonal

8.2.1.3 *Réduction des dommages*

1. Contrôles sanitaires réguliers afin de réduire les risques pour la santé (par ex. VIH, grossesses non désirées, dépendance aux drogues, violence)
2. Préservatifs obligatoires pour les clients
3. Elaboration d'un modèle de contrat à passer entre les prostituées et les exploitants d'établissements garantissant le statut d'indépendant/e et le respect du contrat par les parties
4. Garantie sans restriction du droit à l'aide aux victimes (CPP et LAVI) pour les prostitués de la part des autorités
5. Aide de subsistance pour les personnes souhaitant quitter le milieu de la prostitution
6. Regroupement des établissements en "centres érotiques" (simplifie les contrôles pour les autorités)
7. Services de médiation ou ombudsman pour la résolution de différends juridiques dans le cadre d'une procédure (de conciliation) simple et rapide
8. Harmonisation de la pratique dans les cantons en matière de droit des étrangers

8.2.1.4 Réinsertion

1. Promotion des aides pour quitter le milieu de la prostitution
2. Services de conseils

8.2.1.5 Amélioration de l'état des données

1. Plus d'études de grande envergure menées au niveau national (par ex. sur l'importance des nouveaux médias)
2. Amélioration des statistiques (par ex. relevé uniforme des données sur la prostitution par tous les cantons, répartition selon la forme d'exploitation de la traite des êtres humains dans la statistique policière de la criminalité) ⁺

8.2.2 Traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle

8.2.2.1 Amélioration de l'état des données

1. Plus d'études de grande envergure menées au niveau national ⁺
2. Amélioration des statistiques (par ex. relevé uniforme des données sur la prostitution par tous les cantons, répartition selon la forme d'exploitation de la traite des êtres humains dans la Statistique policière de la criminalité) ⁺

8.2.2.2 Prévention

1. Brochures d'information dans le pays d'origine des victimes ⁺
2. Système d'autorisation ou d'annonce aux autorités servant de "filtre"
3. Soutien financier d'ONG actives dans ce domaine ⁺
4. Restriction de certains types de publicité (par ex. pour des pratiques sexuelles sans protection ou des formules "forfait illimité") ⁺
5. Restriction de la prostitution de rue
6. Analyse et contrôle systématique par la police de la publicité dans les médias électroniques et dans la presse écrite
7. Visites régulières aux prostitués de la part de la police et des ONG

8.2.2.3 Répression et contrôle

1. Ressources supplémentaires dans les domaines du personnel et des finances pour mener des enquêtes
2. Offres de formation et de perfectionnement pour la police et la justice ⁺
3. Groupes d'enquête spécialisés auprès de la police et des ministères publics
4. Collaboration entre des spécialistes en auditions policières et des services spécialisés (aide aux victimes, ONG)
5. Obligation de dénonciation pour les clients en cas d'indices de traite des êtres humains ⁺
6. Compétence fédérale facultative pour une lutte plus efficace contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle
7. Procédures parallèles menées contre des suspects dans l'Etat d'origine des victimes et en Suisse
8. Interdiction d'achat de services sexuels, interdiction de la prostitution ou restriction de certaines pratiques ⁺
9. Accords internationaux facilitant la coopération entre les autorités ⁺
10. Opérations coordonnées au niveau national ⁺

8.2.2.4 Réduction des dommages / Réinsertion / Thérapie

1. Aide au retour
2. Service de conseils spécialisé

LISTE DES ABREVIATIONS

AFC	Administration fédérale des contributions
ALCP	Accord sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681)
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
CC	Code civil (RS 210)
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CO	Code des obligations (RS 220)
CP	Code pénal (RS 311.0)
CPP	Code de procédure pénale (RS 312.0)
Cst.	Constitution fédérale
DFJP	Département fédéral de justice et police
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
FIZ	Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes, Zurich
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IST	Infections sexuellement transmissibles
LAVI	Loi sur l'aide aux victimes (RS 312.5)
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers (LEtr; RS 142.20)
ODM	Office fédéral des migrations (jusqu'à fin 2014)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFJ	Office fédéral de la justice
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
RS	Recueil systématique du droit fédéral

SCOTT	Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants
SEM	Secrétariat aux migrations (depuis le 1 ^{er} janvier 2015)
UNODC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

BIBLIOGRAPHIE

AHLIN MARIA, *The Swedish Law (on prostitution)*, <http://www.antiprosstitutie.ro/docs/The%20Swedish%20Law.pdf>

ALLEMANN CLAUDIA / AMBAUEN SANDRINE / VINATZER LAURA, *Wenn Mann für Sex bezahlt: die Auswirkungen der Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen auf die Lebensbereiche der Freier*, travail de bachelor, Haute Ecole de Lucerne - filière travail social, 2013

AMMAN MELANIE / MÜLLER ANN-KATHRIN, "Geregelter Verkehr", in: Der Spiegel du 23.6.2014

ANNER NIELS, "Zahnlose Prostitutionsgesetze", in: NZZ am Sonntag du 24.11.2013

BENKEL THORSTEN (éd.), *Das Frankfurter Bahnhofsviertel - Devianz im öffentlichen Raum*, Wiesbaden 2010 (cit. auteur, article, in: Benkel)

BERTSCHI SUSANNE, *Sexarbeit tabuisiert – zum Nachteil der Frauen*, bulletin 7 du PNR 40 "Violence au quotidien - crime organisé", Berne 2003

ODM, circulaire *Recommandations sur la problématique du milieu érotique* avec rapport en annexe, janvier 2012

ODM, rapport *Mesures destinées à protéger les femmes qui exercent le commerce du sexe*, mars 2014 (cit. rapport Hilber)

BIBERSTEIN LORENZ / KILLIAS MARTIN, *Erotikbetriebe als Einfallstor für Menschenhandel? – Eine Studie zu Ausmass und Struktur des Sexarbeitmarktes in der Schweiz*, 27.2.2015

BIZE R. / KOUTAISOFF D. / DUBOIS-ARBER F., *Situation des personnes transgenres par rapport au VIH/IST en Suisse: rapid assessment*, Raison de santé 209, Lausanne 2013

OFJ, *Réglementation du marché de la prostitution*, avis de droit du 11.1.2013, in: JAAC 2/2014 du 22.10.2014: 2014.4, p. 121 à 135 (cit. avis de droit de l'OFJ, Réglementation)

OFJ, *Exercice de la prostitution: aspects contractuels, nécessité d'harmoniser les règles, mesures envisageables et compétence de réglementation*, avis de droit du 16.12.2013, in: JAAC 2/2014 du 22 octobre 2014: 2014.5, p. 136 à 142 (cit. avis de droit de l'OFJ, Exercice)

BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT, Ottawa/Canada, étude générale, *Les lois sur la prostitution dans certains pays*, publication n° 2011-115-F, Ottawa/Canada 2011

BOOS SUSAN, "Fragt mal die Sexarbeiterinnen!", in: WOZ Die Wochenzeitung du 28.11.2013

BOOS SUSAN / HÄNE URSULA, Interview avec Rebecca Angelini du FIZ, "Ein Verbot schadet den Frauen", in: WoZ du 19.9.2013

BOWALD BÉATRICE, *Prostitution – Überlegungen aus ethischer Perspektive zu Praxis, Wertung und Politik*, thèse de l'Université de Lucerne 2009/10, Zurich/Berlin 2010

BUGNON GERALDINE / CHIMIENTI MILENA ET AL., *Marché du sexe en Suisse. Etat des connaissances, best practices et recommandations*: volet 1 – *Revue de la littérature internationale*, Sociograph n° 5a/2009; volet 2 – *Cadre légal*, Sociograph n° 6a/2009; volet 3 – *Mapping, contrôle et promotion de la santé dans le marché du sexe en Suisse*, Sociograph n° 7/2009, Université de Genève, 2009 (cit. Université de Genève, volet...)

BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND, *Bericht der Bundesregierung*

zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (*Prostitutionsgesetz – ProstG*), Berlin 2007 (cit. BMFSFJ)

BÜSCHI EVA / LE BRETON MARITZA, *Prostitution zwischen Faszination und Abscheu, Gewalt im Sexgewerbe, Die Situation von Sexarbeiterinnen mit Migrationshintergrund im Raum Basel-Stadt*, rapport succinct, Haute école spécialisée de Suisse du Nord-Ouest 2008

BÜSCHI EVA, *Sexarbeit und Gewalt - Geschäftsführende von Studios, Salons und Kontakt-Bars über Gewalt und Gewaltprävention im Sexgewerbe*, thèse de l'Université de Zurich 2010, Marburg 2011

CAMPAGNA NORBERT, *Prostitution - Eine philosophische Untersuchung*, Kempten 2005

CEREGHETTI ZWAHLEN ANTONELLA, "Prostitution: quelle réglementation?", in: *Plädoyer* 4/02, p. 56 ss

CHRISTL FABIAN, "Männliche Sexarbeiter – wenig Fakten, kaum Interesse, kein Mitleid", in: *Der Bund* du 20.1.2014

CHO SEO-YOUNG / DREHER AXEL / NEUMAYER ERIC, "Does Legalized Prostitution Increase Human Trafficking?", in: *World Development*, vol. 41, p. 67 à 82, 2013

CONERY BENJAMIN, *Prostitution: The Role of Trafficking and the Swedish Model*, Cornell International Law Journal Online, mai 2013

CONSEIL DE L'EUROPE, *Prostitution, traite et esclavage moderne en Europe*, Commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapport présenté par José Mendes Bota, doc. 13446, 20.3.2014 (cit. Mendes Bota)

DAALDER A., *Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000-2001*, WODC, La Haye 2002

DAALDER A., *Prostitution in The Netherlands Since the Lifting of the Brothel Ban* (version anglaise), ministère néerlandais de la justice, La Haye 2007

DAHINDEN JANINE / STANTS FABIENNE / INSTITUT FSM, *Conditions de travail et de vie des artistes de cabarets en Suisse*, Etudes FSM 48. Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (FSM), Neuchâtel 2006

DALEY SUZANNE, "New Rights for Prostitutes, but No Gain", in: *The New York Times* du 12.8.2001

DEMKO DANIELA, "Die Strafbarkeit der Freier von Zwangsprostituierten – gangbarer Weg oder Irrweg im Kampf gegen Zwangsprostitution?", in: *RPS* 03/2010 du 3.9.2010

DODILLET SUSANNE, *Der Umgang mit der Sexarbeit: Ideologische Hintergründe*, conférence et table ronde du Service de l'égalité de la Ville de Zurich et du FIZ du 5.12.2013 à Zurich

DODILLET SUSANNE / ÖSTERGREN PETRA, *The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects*, document de conférence présenté à l'atelier international: *Decriminalizing Prostitution and Beyond: Practical Experiences and Challenges*, La Haye, 3 et 4.3.2011

EHRENZELLER BERNHARD / SCHINDLER BENJAMIN / RAINER J. SCHWEIZER / KLAUS A. VALLENDER (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, 3^e éd. 2014, Zurich/St-Gall 2014 (cit. auteur, commentaire st-gallois relatif à l'art. ...)

DFJP, *Prostitution des 16 à 18 ans: les clients bientôt passibles de poursuites pénales*, communiqué de presse du 7.3.2014

EKBERG GUNILLA, *The Swedish Law That Prohibits the Purchase of A Sexual service: Best Practices for Prevention of Prostitution and Trafficking in Human Beings*, ministère suédois de l'industrie, de

l'emploi et des communications (version mise à jour de l'article "The Swedish Law That Prohibits the Purchase of Sexual Services: Best Practices for Prevention of Prostitution and Trafficking in Human Beings", in: Violence against women, 10:1187-1218, USA 2004)

ERLINGER ULRICH ET AL., "Gesundheitsversorgung und Präventionsangebote für Female Sex Workers auf dem Strassenstrich und im Rotlichtmilieu", in: Schweizerische Ärztezeitung 2011;92: 23/24, p. 903 ss, Bâle 2011

PARLEMENT EUROPEEN, *L'exploitation sexuelle et la prostitution et leurs conséquences sur l'égalité entre les femmes et les hommes* - étude, 2014

EUROPOL, *Intelligence Notification: Trafficking in human beings and the internet*, La Haye 2014

FASSBIND TINA, "Weniger bezahlter Sex in Zürich", in: Tagesanzeiger du 1.4.2014

FASSBIND TINA, "Das Sexgewerbe ist einfach weniger sichtbar geworden", interview avec Rebecca Angelini du FIZ, in: Tages-Anzeiger du 2.4.2014

FIZ / CFD / TERRE DES FEMMES SUISSE / XENIA / PROKORE, *Diskussionspapier Sexarbeit: Fakten, Positionen und Visionen aus feministischer Perspektive*, août 2014 (cit. Diskussionspapier Sexarbeit)

FLIGHT SANDER ET AL., *Evaluatie Opheffing Bordeelverbod*, Amsterdam 2006

FÖLDHAZI AGNES / CHIMIENTI MILENA, *Marché du sexe et violences à Genève*, Sociograph n° 2/2007, Université de Genève, 2007

GERHEIM UDO, "Motive der männlichen Nachfrage nach käuflichem Sex", in: Aus Politik und Zeitgeschichte APuZ 9/2013 du 25.2.2013

GEOFFROY GUY, *Rapport d'Information n° 3334, déposé à l'Assemblée Nationale et enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2011 par la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration Générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la prostitution en France, présenté par Guy Geoffroy*

HUBER MARTIN, "Prostituierte füttern die Stadtkasse", in: Der Bund, 9.1.2014

HUGHES DONNA, *Best Practices to Address the Demand Side of Sex Trafficking*, Université de Rhode Island, 2004

HUISMAN WIM / KLEEMANS EDWARD, *The challenges of fighting sex trafficking in the legalized prostitution market of the Netherlands*, Dordrecht 2014

HÜRLIMANN BRIGITTE, "Das Stadtzürcher Sexgewerbe in Zahlen" et "Stadtzürcher Zwischenbilanz zum Sexmilieu: Ein Prostitutions-Korsett mit Nebenwirkung", tous deux in: NZZ du 2.4.2014

HÜRLIMANN BRIGITTE, Interview avec Eva Büschi et Maritza Le Breton, "Sexarbeit anerkennen", in: NZZ du 13.8.2011

HÜRLIMANN BRIGITTE, "Alles andere als freizügig", in: NZZ du 16.2.2015

JORDAN ANN, *The Swedish Law to Criminalize Clients: a Failed Experiment in Social Engineering*, Issue Paper 4, avril 2012, American University, Washington D.C. 2012

KERLAND ANTONIA, avis de droit sur la circulaire et sur les recommandations de l'ODM de janvier 2012 concernant la problématique du milieu érotique, sur mandat de ProKoRe, état: décembre 2012

KISS NOEMI, "Bereit zur Verrichtung", in: Das Magazin, 14/2014

- KOLLBRUNNER TIMO, "Viel Sex, kein Geld – ausgenutzt in der Lorraine", in: Der Bund du 22.2.2014
- KRUMM JÜRG, *Die Zukunft des Prostitutionsstrafrechts*, Zürcher Studien zum Strafrecht, Zurich / Bâle / Genève 2014
- KULICK DON, *Sex in the New Europe: The Criminalization of Clients and Swedish Fear of Penetration*, Anthropological Theory 2003;3;199, Londres 2003
- LE BRETON MARITZA, *Sexarbeit als transnationale Zone der Prekarität*, thèse, Zürich 2011, VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden
- LEVY JAY / JAKOBSSON PYE, *Sweden's abolitionist discourse and law: Effects on the dynamics of Swedish sex work and on the lives of Sweden's sex workers*, *Criminology and Criminal Justice*, publié en ligne le 31.3.2014
- LIBRARY OF PARLIAMENT, *Prostitution: A Review of Legislation in Selected Countries*, 2011
- LOCICIRO S. / JEANNIN A. / DUBOIS-ARBER F., *Les comportements face au VIH/SIDA des hommes qui ont des relations sexuelles avec des hommes: enquête Gaysurvey 2012*, Raison de santé 204, Lausanne 2013
- MARINELLO LAURA, "Bietet das Freizügigkeitsabkommen taugliche Instrumente zur Regelung der Prostitution in der Schweiz?", in: Jahrbuch für Migrationsrecht, Berne, éd. 2009/2010, p. 43 à 73
- MATHIEU LILIAN, *Genèse et logiques des politiques de prostitution en France*, Actes de la recherche en sciences sociales (198)
- MINOR LILIANE, interview avec la procureure zurichoise Silvia Steiner, "Ungarinnen kommen kaum mehr nach Zürich", in: Tagesanzeiger du 3.4.2014
- MÜLLER ANJA, "Das Prostitutionsgesetz - Analyse von Intention und Auswirkungen", in: Jenaer Schriften zur Sozialwissenschaft, 1^{re} éd., vol. 2, mai 2008
- MÜLLER ANN-KATRIN, "Gesetz zur Prostitution: Koalition einigt sich auf Kondomzwang für Freier", in: Spiegel Online du 4.2.2015
- MUNRO VANESSA / DELLA GIUSTA MARINA, *Demanding Sex: Critical Reflections on the Regulation of Prostitution*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire 2008 (cit. auteur, article, in: Munro/della Giusta)
- NEWMAN GRAEME, "The Exploitation of Trafficked Women", in: Problem-Oriented Guides for Police, US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, n° 38, 2006
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER / WIPRÄCHTIGER HANS (éd.), *Basler Kommentar Strafrecht II, Art. 111-392 StGB*, 3^e éd., Bâle 2013 (cit. Basler Kommentar - auteur au sujet de l'art. ...)
- PAULUS MANFRED, "Rotlichtkriminalität", in: Der Kriminalist 12/05 (cit. Paulus 2005)
- PAULUS MANFRED, "Veränderungsprozesse im Schatten des Rotlichtmilieus", in: Kriminalistik 8-9/2014 (cit. Paulus 2014)
- PRAZ STEPHANE, Interview avec Alexander Ott, chef des Services des habitants, des migrations et de la police des étrangers de la Ville de Berne, "Pour la réglementation du travail du sexe", in: Swiss Aid News de März 2014, p. 8 ss
- RABE HEIKE, "Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung in Deutschland", in: Politik und Zeitgeschichte, 9/2013

REICHEL RICHARD / TOPPER KARIN, "Prostitution: der verkannte Wirtschaftsfaktor", in: Aufklärung und Kritik, Zeitschrift für freies Denken und humanistische Philosophie, 2/2003

RENZIKOWSKI JOACHIM, *Reglementierung von Prostitution: Ziele und Probleme – eine kritische Betrachtung des ProstG, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, Allemagne 2007

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE, Cour des Comptes, *Evaluation de la politique publique en matière de prostitution*, Rapport n° 85, décembre 2014 (cit. évaluation GE)

RIECKER JOACHIM, "Prominente streiten über käuflichen Sex", in: NZZ du 12.11. 2013

RÖSSLER WOLFGANG ET AL., "The mental health of female sex workers", in: Acta Psychiatrica Scandinavica 2010, 1-10

SANDERS TEELA / O'NEILL MAGGIE / PITCHER JANE, *Prostitution - Sex Work, Policy and Politics*, Londres 2009

SCHINDLER FELIX, "Mehr Rechte für Prostituierte", in: Der Bund du 19.11.2013

SCHMID BIRGIT, "Eine Frage der Würde", in: Das Magazin du 15.9.2012

SCHMITTER ROMINA, "Prostitution – Das "älteste Gewerbe der Welt"?", in: Politik und Zeitgeschichte, 9/2013

SCHULER MIRIAM, *Schwedische Antiprostitutions-Politik*, rapport adressé à l'ambassade de Suisse en Suède, 8.12.2014

SCOTT M. S. / DEDEL K., *Street Prostitution*, US Dept. of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, n° 2, 2006

STEINER ISABELLE, "La régulation de la prostitution par le droit pénal", in: Jusletter du 2.2.2015

STRATENWERTH GÜNTER, *Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil I: Straftaten gegen Individualinteressen*, 5^e éd., Berne 1995

CENTRE SUISSE DE COMPETENCE POUR LES DROITS HUMAINS, *Etude de faisabilité sur les caractéristiques et l'ampleur de la zone d'ombre de la traite d'êtres humains en Suisse: rapport final* 12.4.2013, Neuchâtel 2013; action 6a du Plan d'action national, zone d'ombre (cit. étude du CSDH)

SWEDISH INSTITUTE, *Selected extracts of the Swedish government report SOU 2010:49; The Ban against the Purchase of Sexual Services. An evaluation 1999-2008*, novembre 2010 (cit. SOU 2010)

TAMPEP, *Sex Work/Migration/Health, A report on the intersections of legislations and policies regarding sex work, migration and health in Europe*, 2009

TRECHSEL STEFAN / PIETH MARK (éd.), *Schweizerisches Strafgesetzbuch – Praxiskommentar*, 2^e éd., Zurich/St-Gall 2013 (cit. Praxiskommentar - auteur au sujet de l'art. ...)

TRECHSEL STEFAN, *Schweizerisches Strafrecht, Kurzkommentar*, 2^e éd., Zurich 1997

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DE L'ONU, Commission des droits de l'homme, rapport de la Rapporteuse spéciale chargée de la question de la violence contre les femmes, ses causes et conséquences, Mme Radhika Coomaraswamy, Distr. GENERAL E/CN.4/1997/47 12.2.1997 (cit. ONU Coomaraswamy)

VON DÄNIKEN ALEXANDER, "Polizei: Klischee-Zuhälter gibt es nicht mehr", in: Neue Luzerner Zeitung du 13.8.2014

WEHINGER FRANK, *Illegale Märkte - Stand der sozialwissenschaftlichen Forschung*, Institut MaxPlanck pour l'étude des sociétés, Working Paper 11/6, 2011

WEITZER RONALD, "Prostitution Control in America: Rethinking Public Policy", in: Crime, Law and Social Change, 1999, vol. 32, n° 1, p. 83

WEPFER ANNA, "Stadt bekommt Milieu in den Griff", in: Der Landbote du 2.4.2014

WERKMAN KARIN, "Briefing on legal prostitution in The Netherlands: Policies, Evaluations, Normalisation", in: <http://feminismandhumanrights.org/>, 2014

ZSCHOKKE RAHEL, *Frauenhandel in der Schweiz. Business as usual?*, thèse, Lucerne 2005

ZSCHOKKE RAHEL, *Frauenhandel in der Schweiz. Business as usual?* Diss. Luzern 2005

ZWAHLEN ANTONELLA CEREGHETTI, Prostitution: quelle réglementation, in: Plädoyer 4/02

Annexe 1: liste des centres de consultation

Il existe partout en Suisse des centres de consultation spécialisés destinés aux prostituées et aux clients. La liste ci-dessous donne une vue d'ensemble de ces centres et de leurs prestations.

Centres de consultation pour prostituées

Bâle

Aliena: centre de consultation pour travailleuses du sexe à Bâle. Aliena fournit entre autres des conseils, des informations, des cours d'allemand, sert d'intermédiaire avec des services d'aide et accompagne les prostituées à des visites médicales et à des services de conseil juridique.

- Contact: tél.: 061 681 24 14; web: aliena.ch/index.html

frauenOase: centre d'information et de consultation destiné aux consommatrices de drogues, notamment aux femmes qui se prostituent pour pouvoir financer leur consommation de drogue. frauenOase est un lieu de rencontre pour les prostituées de rue, qui peuvent y prendre des repas, s'y doucher et y laver leur linge. Elles reçoivent des seringues et des préservatifs gratuitement. Elles obtiennent entre autres des informations sur des thèmes liés à la santé comme l'alimentation, l'hygiène et les soins corporels. L'équipe de frauenOase effectue régulièrement des tests du sida et de l'hépatite, protégeant ainsi indirectement les clients et leurs familles des risques de contamination.

- Contact: tél.: 061 693 20 01; web: frauenoase.ch/

Berne

Xenia: l'équipe de ce centre spécialisé conseille les travailleurs du sexe, les autorités et les exploitants et informe les médias et tout organe intéressé sur les questions du marché du sexe. Elle renseigne les prostituées sur toute sorte de sujets: santé, assainissement des dettes, consultation psychosociale, transmission d'adresses de médecins et de juristes et conseils fiscaux. Le centre de consultation effectue également un travail social hors murs pour faire connaître Xenia sur le marché du sexe, nouer de premiers contacts et créer une base de confiance.

- Contact: tél.: 031 311 97 20/40; web: verein-xenia.ch/

La Strada (Réseau contact): le centre d'accueil mobile La Strada s'adresse aux prostituées de rue toxicodépendantes à Berne. Le but de La Strada est d'assurer la survie et d'améliorer la santé et la situation professionnelle des prostituées toxicomanes.

- Contact: tél.: 079 702 08 39; web: <http://www.contactnetz.ch/de/la-strada-content---1-1065.html>

Fribourg

Grisélidis: Grisélidis est un programme de l'association Fri-Santé s'occupant de la prévention et de la promotion de la santé auprès des professionnelles du sexe et des personnes toxicodépendantes. Grisélidis a en outre pour but de réduire les risques pour la santé affective, sexuelle et reproductive des femmes qui consomment de la drogue et se prostituent.

- Contact: tél.: 026 321 49 45; web: griselidis.ch

Genève

Aspasie: centre de consultation destiné aux prostituées à Genève. Aspasie est une association de solidarité, créée à Genève en 1982 par des personnes prostituées et leurs alliés. Dans une attitude de non-

jugement, elle défend les droits des personnes qui exercent le travail du sexe, offre accueil, information, prévention et soutien.

- Contact: tél.: 022 732 68 28; web: aspasie.ch/

Au Cœur des Grottes: ce foyer accueille des femmes seules ou accompagnées de leurs enfants qui sont momentanément confrontées à une situation de précarité (difficultés familiales, violences conjugales, exploitation sur le lieu de travail, **traite des êtres humains**, etc.). En ce qui concerne les victimes de la traite des êtres humains (à des fins de prostitution forcée et/ou d'exploitation de la force de travail), les objectifs du Cœur des Grottes sont: a) accompagner immédiatement et au quotidien ces femmes victimes, dans toutes leurs démarches; b) préparer l'avenir en soutenant la personne dans un projet de vie (études, formations, stages, expériences professionnelles, etc.) et en favorisant les contacts sociaux, culturels ou amicaux propices à l'autonomie et à l'insertion dans la société; c) évaluer le plus objectivement possible les risques encourus lors du retour dans le pays d'origine et d) soutenir concrètement la personne dans son retour au pays dans les meilleures conditions possibles ou alors l'aider à obtenir un permis et s'établir en Suisse dans la dignité et l'autonomie.

- Contact: tél.: 022 338 24 80; web: coeur.ch/v4/

Lausanne

Fleur de Pavé: centre de consultation pour les travailleuses du sexe à Lausanne. Prévention des infections sexuellement transmissibles et des dangers liés à l'exercice de la prostitution pour toutes les personnes (femmes ou considérées comme femmes) travailleuses du sexe du canton de Vaud. Les moyens de Fleur de Pavé sont: a) un bus mobile de prévention présent dans les rues lausannoises où se pratique la prostitution, cinq soirs par semaine de 21h à 1h; b) une action appelée "Femmes aux pieds nus" sous la forme de visites d'établissements abritant de la prostitution dans le canton de Vaud (salons de massage, bars, cabarets); c) un accueil au bureau trois jours par semaine et accompagnement.

- Contact: tél.: 021 661 31 21; web: fleurdepave.ch/

Soleure

Lysistrada: l'association Lysistrada s'engage pour que les prostituées travaillent dans de meilleures conditions dans le canton de Soleure. Depuis sa création (2007), les mesures de promotion de la santé et de prévention permettent de nouer le dialogue avec les prostituées. Les prostituées travaillant dans les rues d'Oltén reçoivent la visite régulière des collaborateurs de l'association Lysistrada. Les contacts avec les prostituées toxicomanes de Soleure sont établis par le point d'accueil de l'association Perspective. Les prostituées reçoivent des informations sur le sida, le VIH et d'autres maladies sexuellement transmissibles, de même que du matériel d'information et de prévention. Elles sont également adressées rapidement et sans autres formalités à des médecins pour examen.

- Contact: tél.: 076 397 41 99; web: lysistrada.ch

St-Gall

MariaMagdalena: MariaMagdalena est un projet destiné aux prostituées créé en 2000 par le Département de la santé du canton de Saint-Gall. Les collaboratrices de MariaMagdalena œuvrent dans tout le canton et effectuent un travail social hors murs. Leur but est d'améliorer la qualité de vie des travailleuses du sexe, de développer leurs compétences sociales et de leur permettre d'accéder aux prestations sociales, de santé et juridiques.

- Contact: tél.: 071 229 21 67; web: Maria_Magdalena.html

Tessin

Antenna MayDay (SOS Ticino): l'Antenna MayDay est un service mis en place en 1996 dans le but de faciliter l'accès des migrants, surtout à ceux dont le statut est précaire ou inexistant, aux structures et aux services sociaux de santé présents dans le canton du Tessin. Son but est la promotion de la santé et la prévention. Elle offre une consultation sociale, sanitaire et juridique aux personnes qui, au Tessin, se trouvent dans une situation difficile et qui se prostituent. L'Antenna MayDay et le projet **Primis** (cf. plus bas) ont été reconnus par le Conseil d'Etat comme organismes de référence chargés de coordonner le réseau d'aide constitué de divers services agissant sur le territoire cantonal et fournissant une palette de prestations à même de répondre à des besoins divers.

- Contact: tél.: 091 973 70 67; web: sos-ti.ch/

Zonaprotetta (Primis): il s'agit d'informations destinées aux travailleuses du sexe de l'aide tessinoise contre le sida. Les activités de Primis ont pour but d'informer directement les prostituées et les danseuses de cabaret sur les questions de santé et les maladies sexuellement transmissibles. Lorsque l'équipe de Primis rencontre les prostituées, elle leur fournit du matériel de prévention (préservatifs, lubrifiants, femidom) et des brochures d'information en plusieurs langues. Primis et l'Antenna May Day coordonnent au Tessin un réseau d'aide gratuite aux prostitués. Grâce à leur mise en réseau, ils favorisent l'accès aux services disponibles dans le canton du Tessin à toutes les personnes se trouvant en difficulté.

- Contact: Zonaprotetta, Lugano, tél.: 091 923 80 40;
- Web: http://www.zonaprotetta.ch/default.asp?id=9#attivita_dett.asp?id=60

Zurich

Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes (FIZ): le FIZ conseille les prostituées et les danseuses de cabaret en difficulté de la région zurichoise. Il apporte également son soutien aux migrantes qui sont confrontées à différentes formes de violence, à des problèmes liés à leur statut de séjour et/ou des questions de séparation ou de divorce. En outre, le **centre d'intervention spécialisé Makasi pour les victimes de la traite des femmes** fournit gratuitement conseils, soutien et logement aux victimes de ce type d'infraction. De plus, les prostituées peuvent être mises en relation avec des avocats, des médecins et d'autres spécialistes. Plusieurs cantons ont chargé le FIZ de fournir des prestations d'encadrement spécialisé et d'accompagnement de victimes de la traite. Il s'agit des cantons de Zurich, de Berne, de Soleure, de Lucerne, d'Obwald, de Schwyz, de Fribourg, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et de Thurgovie.

- Contact: tél.: 044 436 90 00; web: fiz-info.ch/fr/Home

Flora Dora: le centre de consultation pour femmes Flora Dora accueille des prostituées de rue. Il soutient les femmes dans l'estime d'elles-mêmes, contribue à améliorer la vie et la situation professionnelle des prostituées et à réduire la violence. Les collaboratrices de Flora Dora parcourent régulièrement les rues de Zurich où se trouvent les prostituées et gèrent un pavillon de consultation au *Strichplatz Depotweg*, zone des *sexboxes* (tous les jours de 19h à 5h).

- Contact: tél.: pavillon de consultation: 079 248 03 35;
- Web: stadt-zuerich.ch/sd/de/index/arbeitswohndrogen/gassenpraesenz/aidspraevention/Angebot.secure.html

Isla Victoria: ce centre d'accueil et de consultation Isla Victoria fournit des prestations aux prostituées. Sur ses sites de Zurich et de Winterthour, son équipe conseille les prostituées dans les questions de santé, de la vie quotidienne, de séjour et de droit de travail ainsi qu'en cas de problèmes financiers.

- Contact: tél. Zurich: 044 291 66 00; tél. Winterthour: 079 373 14 39 / 076 344 84 04;
- Web: stadtmmission.ch/isla-victoria/

Herrmann (aide zurichoise contre le sida): centre de consultation pour hommes prostitués. Ce centre fournit notamment les prestations suivantes: conseils en cas de problèmes avec les offices publics, avec les clients, conseils sur les rapports protégés, le sida et d'autres maladies sexuellement transmissibles, distribution gratuite d'accessoires permettant des rapports protégés (préservatifs, lubrifiants, brochures, etc.), repas et soins médicaux gratuits (Checkpoint de Zurich, cf. plus bas).

- Contact: tél.: 079 895 60 85; web: zah.ch/herrmann-zh/zuerich/

Au niveau suisse

APiS (prévention du sida dans le monde de la prostitution): APiS est le réseau par lequel l'Aide suisse contre le sida communique des informations liées à la prévention du VIH et des maladies sexuellement transmissibles aux travailleuses du sexe et s'engage afin que la problématique soit prise au sérieux par l'opinion publique et le monde politique. APiS dispose d'antennes régionales (groupes sida régionaux) dans les cantons d'Argovie, de Bâle (*Aids-Hilfe beider Basel* – APiS pour les deux demi-cantons de Bâle), de Berne, de Fribourg, de Genève, des Grisons, du Jura, de Lucerne, de Schaffhouse, de Schwyz, de Soleure, de St-Gall, du Tessin, de Thurgovie, de Vaud, du Valais et de Zurich. Des médiateurs d'origine étrangère rendent régulièrement visite aux prostituées sur leur lieu de travail, que ce soit dans des cabarets, des maisons closes ou dans la rue. Ils les informent sur le VIH, le sida et les autres maladies sexuellement transmissibles, leur inculquent des connaissances concrètes, leur indiquent les mesures de contraception et de protection et distribuent du matériel de prévention et d'information. Les prostituées sont ainsi sensibilisées aux questions de prévention et peuvent adapter leur comportement et se protéger des maladies sexuellement transmissibles.

- Contact: tél.: Aide suisse contre le sida: 044 447 11 11;
- Web: aids.ch/de/was-wir-tun/projekte/sexwork.php

My Checkpoint: centre de santé pour les hommes gays et les autres hommes qui ont des relations sexuelles avec des hommes, dont les prostitués. Les Checkpoints sont situés à Zurich, à Bâle, à Lausanne et à Genève. Ils proposent une large palette de prestations dans les domaines médical, psychologique et social (conseils, tests de dépistage rapide du VIH et de la syphilis, etc.).

- Contact: tél.: mycheckpoint.ch; tél. Zurich: 044 455 59 10; tél. Bâle: 061 685 95 58; tél. Lausanne: 021 631 01 76; tél. Genève: 022 906 40 30

ProCoRé (composé des termes prostitution – collectif – réflexion): le Réseau suisse d'organisations, de projets et de personnes qui défendent les intérêts des travailleuses et travailleurs du sexe en Suisse. ProCoRé accomplit notamment les tâches suivantes: a) création d'un centre de compétence national concernant le travail du sexe avec un lieu de documentation et d'information; b) rencontres régulières d'échange et de formation pour les membres de ProCoRé; c) réflexion approfondie et groupes de travail sur divers aspects du travail du sexe; d) information, lobby et prises de position lors de projets de lois ou de rapports de commissions dans le domaine politique; e) relation avec les médias sur divers points forts concernant le travail du sexe. Les membres de ProCoRé (presque tous mentionnés sur cette liste) conseillent tous directement les travailleurs du sexe.

- Antennes de ProCoRé: Aspasia Genève, tél: 022 732 68 28; Xenia Berne, tél: 031 311 97 20
- Web: prokore.ch/, sexwork.ch/fr/

Safeboy.ch: site d'information pour prostitués. Un projet de l'Aide suisse contre le sida: safeboy.ch

Centres de consultation pour clients de prostituées²⁸¹

Il existe des centres de consultation pour les clients des travailleurs du sexe dans les cantons de Berne, de Bâle-Ville, de Genève et de Zurich. Le Programme national VIH et autres infections sexuellement transmissibles (PNVI) de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) est actuellement mis en œuvre par l'association Santé sexuelle Suisse. Le centre de consultation pour les clients des travailleurs du sexe Don Juan à Berne est financé par l'Aide suisse contre le sida Berne.

Des conseils sont dispensés sur place mais aussi par téléphone. Grâce à un travail de fond continu depuis douze ans, Don Juan est désormais connu. Don Juan emploie des conseillers des deux sexes et à la personnalité très différente. L'expérience a montré que les clients suisses préfèrent s'entretenir avec des conseillères tandis que ceux issus de la migration privilégient les conseillers. Les consultations effectuées sur place démontrent que les clients font preuve d'ouverture au dialogue et d'esprit.

Les centres de consultation pour les clients des travailleurs du sexe dans les cantons de Berne et de Genève s'occupent exclusivement des clients. A Bâle-Ville au contraire, une personne est chargée du conseil à la fois aux travailleuses du sexe et aux clients.

A Berne, des expériences positives ont été faites dans les centres de consultation séparés pour les travailleuses du sexe et les clients. Cette manière de procéder se justifie par le fait que les problématiques et les perspectives sont différentes. Les prostituées ne souhaitent pas non plus être conseillées dans une structure commune à celle des clients. Les ressources (effectif et finances) sont un problème récurrent pour les centres de consultation.

Liste des centres de consultation:

Mannebüro: Le mannebüro züri est un centre de consultation et d'information destiné aux hommes. L'accent est mis sur la gestion de la violence domestique, les situations de crise et les conflits et sur la réflexion sur le rôle de l'homme et la sexualité masculine.

➤ Contact: tél.: 044 242 08 88; mannebuero.ch/

Don Juan (offre de formation des clients): le projet Don Juan a été mis sur pied en 1999 et fait partie de la stratégie nationale de prévention du VIH dans le domaine de Female Sexwork de l'OFSP et de l'Aide suisse contre le sida. Il est mis en œuvre par les antennes régionales d'Aide contre le sida (aids.ch/de/ueber-uns/verband/antennen.php). Les collaborateurs de ces antennes fournissent des informations gratuites et des conseils (par téléphone, par e-mail ou sur place) aux clients de prostituées au sujet de la protection contre le VIH et les autres infections sexuellement transmissibles. Les collaborateurs se rendent régulièrement dans les bars, les clubs et dans les quartiers où se déroule la prostitution. Ils transmettent des informations sur la prévention, les règles du safer sex et la problématique de la traite des femmes en discutant directement avec les clients.

➤ Conseils et informations destinés aux clients de prostituées: don-juan.ch/

➤ Contact: Aide suisse contre le sida, tél. 044 447 11 11

²⁸¹ Entretien du groupe d'experts Hilber avec le centre de consultation Don Juan (M. Peter Briggeler) effectué le 7.1.2014, procès-verbal p. 1 à 2

Prostitution sans contrainte ni violence: ce site contient des conseils et des informations sur la manière dont les clients peuvent détecter les cas de traite des êtres humains et aider les prostituées qui en seraient victimes. Il a été développé dans le cadre de la campagne "Euro 08 contre la traite des femmes".

- verantwortlicherfreier.ch/
- Contact: Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes (FIZ), tél. 044 436 90 00

Annexe 2: vue d'ensemble des dispositions cantonales

Plusieurs cantons et villes suisses ont édicté des dispositions régissant la prostitution, par exemple le canton du Tessin et la Ville de Zurich. Une étude de l'Université de Genève a établi une vue d'ensemble des réglementations cantonales et communales de la prostitution et de la traite des êtres humains²⁸². Il s'agit de la vue d'ensemble la plus récente au niveau suisse au moment de la rédaction du présent rapport.

Vue d'ensemble des cadres légaux cantonaux (état en 2008)								
Ct.	Loi ou règlement sur la prostitution	Règlement communal sur la prostitution	Autre loi relative à la prostitution	Commerce de l'érotisme mentionné dans une loi (établissements publics, hôtellerie, etc.)	Permis L pour les danseuses de cabaret ressortissantes d'Etas tiers	Projet de loi en cours concernant la prostitution	Prescription relative à la traite des êtres humains	Article de loi sur un registre des prostituées
AG	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Non
AI	Non	Non	Non	"Dancing"	Non	Non	Non	Non
AR	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
BE	Non	Ordonnance sur la prostitution de rue à Berne (2003); article du Règlement de police locale de la Ville de Bienne sur la prostitution et le travail du sexe sur la voie publique (1977)	Non	"Boîtes de nuit"	Oui	Oui	Non	Non
BL	Non	Non	Non	Non, mais "strip-teases, sex-shows, sex-vidéos" mentionnés	Oui	Non	Non	Non
BS	Ordonnance sur la prostitution de rue (2006)	L'ordonnance concerne la ville de Bâle	Loi pénale sur les contraventions Loi sur les chiens	Non, mais "strip-teases, sex-shows, sex-vidéos" mentionnés	Oui	Non	Non	Non

²⁸² Ces informations ont été collectées entre avril et juin 2008. A l'échelon communal, les chefs-lieux et les villes présentant une scène importante connue de la prostitution ont été analysés. Les informations relatives à la situation des communes en la matière ne sont donc pas exhaustives (Université de Genève, volet 2, p. 10 et 81).

Vue d'ensemble des cadres légaux cantonaux (état en 2008)								
Ct.	Loi ou règlement sur la prostitution	Règlement communal sur la prostitution	Autre loi relative à la prostitution	Commerce de l'érotisme mentionné dans une loi (établissements publics, hôtellerie, etc.)	Permis L pour les danseuses de cabaret ressortissantes d'Etas tiers	Projet de loi en cours concernant la prostitution	Prescription relative à la traite des êtres humains	Article de loi sur un registre des prostituées
FR	Non	Règlement sur la prostitution de rue à Fribourg (1986)	Loi et règlement sur l'exercice du commerce	"Dancings" et "cabarets"	Oui	Oui	Oui	Non
GE	Règlement (1994)	Non	Non	"Cabarets-dancings"	Oui	Oui	Non	Oui
GL	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Non
GR	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Non
JU	Non	Non	Non	Non	Non (2007)	Oui	Non	Non
LU	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Non
NE	Loi (2005) et règlement (2006)	Non	Non	"Cabarets-dancings"	Oui	--	Oui	Oui
NW	Non	Non	Non	"Nachtlokale"	Oui	Non	Non	Non
OW	Non	Non	Non	"Dancings", "Diskotheken"	Oui	Non	Non	Non
SG	Non	Article du règlement de police à St-Gall (2004)	Non	Non	Non	Non	Non	Non
SH	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Non
SO	Non	Article du règlement de police de la communauté d'habitants de la ville d'Olten (2003)	Non	"Nachtlokale", "striptease, danseurs et danseuses, Go-go girls" mentionnés	Oui	Non	Non	Non

Vue d'ensemble des cadres légaux cantonaux (état en 2008)								
Ct.	Loi ou règlement sur la prostitution	Règlement communal sur la prostitution	Autre loi relative à la prostitution	Commerce de l'érotisme mentionné dans une loi (établissements publics, hôtellerie, etc.)	Permis L pour les danseuses de cabaret ressortissantes d'Etas tiers	Projet de loi en cours concernant la prostitution	Prescription relative à la traite des êtres humains	Article de loi sur un registre des prostituées
SZ	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Non
TG	Non	Non	Non	"Dancings", "Dis-kotheken" et "Stripteases" mentionnés	Non	Non	Non	Non
TI	Loi (2001)	Ordonnance sur l'exercice de la prostitution à Lugano (2002) et à Locarno (2002)	Non	Non	Oui	--	Non	Oui
UR	Non	Non	Non	"Dancing", "Nachtlokal"	Oui	Non	Non	Non
VD	Loi et règlement (2004)	Règlement sur la prostitution de rue à Lausanne (2006)	Non	"Night-clubs"	Non (2007)	--	Oui	Oui
VS	Non	Article sur la prostitution de rue dans le règlement de police des villes de Sion, Sierre, Monthey et Martigny	Loi concernant les dossiers de police judiciaire, loi d'application du CP	Non	Non (2004)	Non	Non	Oui
ZG	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
ZH	Non	Règlement sur la prostitution de rue à Zurich (1991)	Non	Non	Oui	Non	Non	Non

Source: Université de Genève, volet 2, pp. 84 et 85

Au sujet du tableau

Au moment de la rédaction de l'étude, 21 cantons ne disposaient d'aucune réglementation spécifique à la prostitution. Il a été constaté dans le cadre de cette étude que le marché du sexe était de plus en plus réglementé en Suisse latine et dans le canton de Bâle-Ville depuis 2000. Huit cantons n'ont octroyé aucune autorisation exceptionnelle pour danseuses de cabaret. Trois cantons latins ont édicté des prescriptions relatives à la traite des êtres humains.

Selon l'étude genevoise, l'existence ou non de réglementation cantonale n'a pas d'incidence sur le nombre d'organisations représentant les intérêts des prostituées. Les réglementations cantonales peuvent néanmoins contribuer à la création de telles associations si elles sont mentionnées dans un texte de loi, comme c'est le cas au Tessin et dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel. Le caractère urbain et l'ampleur du marché du sexe ont en revanche une influence sur la création de ces organisations²⁸³.

Evolution depuis 2008

De nombreux changements ont eu lieu après la réalisation de cette étude. Nous ne pourrions les présenter que sous forme d'exemples ci-après. Ainsi, l'ancien règlement genevois a été remplacé par une loi (2010). Les cantons suivants ont en outre édicté des réglementations de la prostitution: Jura (2008), Fribourg (2010) et Berne (2012)²⁸⁴. Des actes normatifs sont par ailleurs en cours d'élaboration pour août 2014 en Valais et dans le canton de Lucerne. Le projet de loi du canton du Valais prévoit par exemple, outre la réglementation de l'activité des prostituées, le soutien social et sanitaire des prostituées et l'interdiction de la prostitution dans les zones commerciales et d'habitations²⁸⁵. En réglementant la prostitution, le canton de Lucerne entend créer de bonnes conditions-cadres pour les personnes concernées et impliquées et assurer leur sécurité. On peut lire la phrase suivante sur le site du canton de Lucerne: "Avec une loi, la police pourrait disposer d'un instrument lui permettant d'agir plus efficacement contre la traite des êtres humains"²⁸⁶.

²⁸³ Université de Genève, volet 2, p. 82 ss

²⁸⁴ Le site du SCOTT présente la liste des réglementations communales et cantonales en matière de prostitution: [themen/siehe_auch_/prostitution.html](#).

²⁸⁵ Le projet de loi a les buts suivants:

- a) renforcer les moyens de lutte contre la prostitution forcée et contre toute autre forme d'exploitation dans le milieu de la prostitution;
- b) assurer la mise en œuvre de mesures de prévention et de promotion socio-sanitaires, et favoriser la réorientation professionnelle de personnes qui se prostituent, désireuses de changer d'activité;
- c) arrêter les restrictions auxquelles est subordonnée toute activité en lien avec l'exercice de la prostitution et lutter contre les manifestations secondaires fâcheuses de cette activité en vue du maintien de l'ordre public.

Le projet de loi sur la prostitution a été envoyé en consultation le 1.6.2012. La procédure était toujours en cours en août 2014: cf. [Consultations cantonales](#), consulté le 11.8.2014.

²⁸⁶ Le projet de loi a les buts suivants:

- a. créer de bonnes conditions-cadres et conformes à la loi pour toutes les personnes impliquées dans la prostitution;
- b. protéger les prostituées de l'exploitation et de la violence;
- c. lutter contre le travail au noir;
- d. assurer la transmission d'informations et la prévention;
- e. protéger la population des répercussions négatives de la prostitution.

Le projet de loi sur la prostitution a été envoyé en consultation le 30.1.2013. [gesetz-ueber-die-sexarbeit-geht-in-vernehmlassung](#), consulté le 11.9.2014. En août 2014, la consultation était terminée [Projekte und Themen/jsd_prostitutionsgesetz](#), consulté le 11.8.2014.

Annexe 3: mesures du rapport Hilber

Modèle suisse – mesures recommandées²⁸⁷

Mesures recommandées (à préciser) – modèle suisse – maintien d'une approche libérale

Légende: colonne "échéance": CT = court terme (horizon à un an), MT = moyen terme (horizon à 3 ans), LT = long terme (horizon à plus de 3 ans)

	Domaine d'intervention ²⁸⁸	Objet de la mesure	Impact – Effet protecteur (attendu)	Champ de compétence/Mise en œuvre	E- chéance	Base légale (actuelle/nouvelle)
1.	a) Droit des étrangers	Révision des directives OLCP et de la circulaire de l'ODM de janvier 2012 – Recommandations sur la problématique du milieu érotique Notamment: exclure l'exercice de l'activité à titre dépendant (statut non indépendant), contrôle du statut d'indépendant et de la conformité avec l'ALCP	Sécurité juridique, pratique unifiée à l'échelle suisse	Administration fédérale/ODM	CT	ALCP Directives OLCP Circulaires
2.	a) Droit des étrangers	Suppression du statut d'artiste de cabaret Supprimer la dérogation au système binaire d'admission accordée aux artistes de cabaret originaires de pays hors UE/AELE, ce statut n'apportant plus l'effet protecteur voulu	Suppression d'une forme possible d'exploitation (mesures d'accompagnement impératives)	Politique	CT	NB: ce statut n'a déjà plus cours dans 12 cantons
3.	a) Droit des étrangers	Aide au retour (fédérale) en faveur des travailleuses du sexe indigentes ou victimes d'exploitation Examiner la possibilité d'assouplir les conditions de l'aide au retour pour en faire bénéficier les artistes de cabaret, les victimes de traite humaine et les victimes dans l'indigence	Réintégration et conditions améliorées dans le pays d'origine	Politique/Administration	LT	Aide au retour pour les artistes de cabaret et les victimes de traite humaine: art. 60 LEtr en relation avec l'art. 30, al. 1, let. d et e, LEtr

²⁸⁷ Extrait du rapport Hilber, p. 52 ss

²⁸⁸ Structure du tableau et dénominations conformes au libellé du mandat (cf. chap. 1.1, p. 8)

	Domaine d'intervention²⁸⁸	Objet de la mesure	Impact – Effet protecteur (attendu)	Champ de compétence/Mise en œuvre	E-chéance	Base légale (actuelle/nouvelle)
		au sens de la LAVI				Dispositions à réviser, nécessité de nouvelles bases légales
4.	a) Droit des étrangers/Droit du travail	Autorisation du séjour de personnes victimes d'une infraction LAVI dans l'exercice du travail du sexe Etudier la possibilité de réglementer le séjour de personnes victimes d'une infraction LAVI	Possibilité des victimes d'une infraction (au sens de la LAVI) d'exercer leurs droits et de bénéficier de l'aide aux victimes, leur séjour étant réglementé	Politique	LT	Réglementation du séjour de victimes de la traite d'êtres humains (art. 30, al. 1, let. e, LEtr) Dispositions à compléter/réviser
5.	b) Droit des contrats	Abandon du caractère contraire aux mœurs Lever le caractère contraire aux mœurs du contrat de prestations sexuelles, pour permettre aux travailleuses du sexe de faire valoir les créances qui en découlent	Renforcement des droits des travailleuses du sexe	Politique/Justice	MT	Art. 20 CO, jurisprudence ²⁸⁹ , év. nécessité d'une nouvelle loi spéciale
6.	b) Droit des contrats	Contrat-type d'activité indépendante à l'usage des travailleuses du sexe et des gérants de maisons closes Etablir, à l'usage des travailleuses du sexe et des gérants d'établissements, un contrat-type d'utilisation ou de bail, pour formaliser leur rapport contractuel. Dans un salon louant des espaces de travail, ce contrat pourrait par exemple porter sur le montant du loyer journalier ou mensuel d'une chambre, en fonction des tarifs usuels du lieu, les frais d'autres services proposés, tels que nettoyage et	Meilleures conditions de travail des travailleuses du sexe, renforcement de leurs droits, possibilité d'exercer leurs droits	Politique/Administration fédérale (DFJP)	MT	

²⁸⁹ Le tribunal de district de Horgen a récemment estimé, dans un arrêt, qu'un contrat passé entre une prostituée et son client n'était pas contraire aux mœurs. Si cette position n'a pas, à ce jour, été confirmée par le Tribunal fédéral, la plus haute instance judiciaire suisse n'a pas eu à se prononcer sur cette question depuis plus de 30 ans.

	Domaine d'intervention ²⁸⁸	Objet de la mesure	Impact – Effet protecteur (attendu)	Champ de compétence/Mise en œuvre	E-chéance	Base légale (actuelle/nouvelle)
		services de sécurité, ainsi que le mode de paiement électronique				
7.	b) Droit des contrats	Procédure de décompte simplifiée pour les cotisations sociales des travailleuses du sexe Par ex. fixer des cotisations forfaitaires	Affiliation aux assurances sociales	Confédération/Cantons	LT	Sur le modèle des procédures simplifiées prévues pour le personnel domestique (à la différence que l'activité est exercée à titre indépendant)
8.	d) Police/Autorités de poursuite pénale	Poursuite plus active des infractions pour permettre l'application efficace des instruments existants - Evaluer la dotation en ressources des autorités de poursuite pénale/les renforcer - Evaluer la dotation en ressources des unités de police spécialisées/les renforcer - Evaluer la dotation en ressources du SCOTT/la renforcer - Evaluer la dotation en ressources des autorités de migration/les renforcer	- Travail efficace de poursuite et de répression des infractions - SCOTT: amélioration de la coopération internationale et déploiement de mesures de lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation	Confédération/Cantons	MT	
9.	d) Police/Autorités de poursuite pénale	Examen de l'opportunité d'une révision du CPP - Reconnaître à la victime le droit à l'assistance judiciaire gratuite en matière civile, indépendamment de son statut - Habilitier les représentants des victimes à proposer des mesures de protection - Exempter de frais de procédure les personnes ayant subi, du fait de l'infraction, une atteinte directe à leur intégrité personnelle	- Efficacité accrue des poursuites pénales - Protection des victimes dans la procédure pénale - Possibilité des victimes d'exercer efficacement leurs droits	Politique	LT	Art. 118 ss CPP Art. 136 CPP

	Domaine d'intervention ²⁸⁸	Objet de la mesure	Impact – Effet protecteur (attendu)	Champ de compétence/Mise en œuvre	E-chéance	Base légale (actuelle/nouvelle)
10.	d) Police/Autorités de poursuite pénale et h) Protection des victimes	Exercice systématique des droits de la victime (droits existants) - Appliquer plus systématiquement les instruments prévus par le CPP, notamment le caractère non public des débats (huis clos), la non-confrontation directe avec l'auteur et l'anonymisation du jugement destiné à être rendu public ou à être diffusé par les médias - Mettre à profit les instruments prévus par la LAVI, par ex. la prise en charge par l'aide sociale de l'aide aux travailleuses du sexe victimes de violences	Sécurité des victimes dans la procédure pénale, plus grande disposition à prendre part à la procédure pénale et, donc, meilleures possibilités de poursuivre l'auteur	Cantons/Communes	CT	Art. 70/74/149/150/152/153 CPP Art. 13, al. 2, LAVI
11.	d) Police/Autorités de poursuite pénale	Offre de formation continue pour les acteurs concernés - Création d'unités spécialisées dans les corps de police: sensibiliser à la nécessité de combattre la stigmatisation du travail du sexe - Sensibilisation des juges et des procureurs aux questions de la traite des êtres humains et de travail du sexe, notamment par la publication d'articles sur le sujet dans des revues scientifiques. But: disposer de juges et de procureurs spécialisés dans tous les cantons, indépendamment de leur taille	Sensibilisation, efficacité accrue des poursuites pénales	Confédération/Canton/Police/Justice	MT	
12.	d) Police/Autorités de poursuite pénale	Développement des unités spécialisées dans les corps de police - Assurer une présence féminine suffisante dans les unités de police spécialisées - Investir ces équipes d'un mandat d'investigation et non de contrôle - Veiller à la diffusion de brochures	- Instauration facilitée d'un climat de confiance - Risque d'exploitation moindre - Eradication de la stigmatisation des travailleuses du sexe par la police	Canton/Police	MT	

	Domaine d'intervention ²⁸⁸	Objet de la mesure	Impact – Effet protecteur (attendu)	Champ de compétence/Mise en œuvre	E-chéance	Base légale (actuelle/nouvelle)
		d'information sur les services de conseil disponibles et la prévention santé (hors conseils)				
13.	d) Police/Autorités de poursuite pénale	Examen de l'opportunité d'inscrire dans le code pénal les infractions suivantes: - Encouragement de la prostitution par métier (art. 195 CP) (variante aggravée de l'infraction visée à l'art. 195) - Infraction de proxénétisme passif/initiative parlementaire Carlo Sommaruga 13.423 (fait, pour une personne physique ou morale, d'obtenir d'une personne s'adonnant à la prostitution un avantage patrimonial disproportionné ou lui procurant un rendement abusif)	- Répression plus sévère des auteurs - Meilleure poursuite pénale	Politique	LT	- Extension proposée de l'art. 195 CP - Usure, cf. art. 157 CP
14.	e) Réglementation légale de la prostitution	Evaluation des textes communaux et cantonaux en matière de travail du sexe (loi, ordonnances, restrictions de lieu) Avant d'adopter une législation fédérale, soumettre les réglementations en vigueur à une évaluation scientifique et rigoureuse quant à leur effet protecteur	Caractère protecteur (avéré) de la loi	Mandat: Confédération/cantons/EEA ²⁹⁰ , exécution: travail scientifique	LT	
15.	e) Réglementation légale de la prostitution	Adoption d'une réglementation fédérale en matière de travail du sexe Options - Instituer un mécanisme à teneur préventive - Examiner les possibilités de responsabiliser les gérants (selon évaluation des expériences faites)	- Reconnaissance du travail du sexe en tant que profession - Pratique unifiée à l'échelle suisse - Sécurité juridique - Condition améliorée des travailleuses du	Politique	LT	Réglementations cantonales Contrariété aux mœurs non encore levée

²⁹⁰ Commission de coordination fédérale sur les questions de commerce du sexe, cf. mesure n° 19

	Domaine d'intervention ²⁸⁸	Objet de la mesure	Impact – Effet protecteur (attendu)	Champ de compétence/Mise en œuvre	E-chéance	Base légale (actuelle/nouvelle)
		dans les cantons) - Lever le caractère immoral du travail du sexe - Créer un service/une conférence spécialisée dans ces questions (cf. mesures n° 21/22)	sexe			
16.	f) Prévention	Accès à des consultations à bas seuil - Garantir aux travailleuses du sexe une offre de conseils à large spectre et développer le travail social de proximité - Développer le travail de prévention auprès des clients et des gérants d'établissements - Mettre en place un service d'assistance téléphonique gratuit, doté des ressources nécessaires -Créer un site Internet d'information complet à l'usage des victimes de violences et/ou de traite humaine, doté des ressources nécessaires	- Offre d'information à bas seuil - Condition améliorée des travailleuses du sexe	Cadre législatif et financement: Confédération, puis mandat confié à une ONG	MT	Adoption, sur la base de l'art. 386 CP, d'une ordonnance sur la prévention Création, s'il y a lieu, d'une nouvelle base légale
17.	f) Prévention	Diffusion de brochures d'information dans les pays d'origine, notamment au travers des représentations suisses à l'étranger Concevoir une brochure disponible en plusieurs langues, pour informer les candidats à la migration sur leurs perspectives (statuts) et sur les risques à connaître et indiquant des adresses utiles pour trouver conseil. Brochure de portée générale (non limitée au secteur du sexe tarifé)	Travail d'information et de sensibilisation en amont, dans les pays d'origine	Administration fédérale (DFJP/DFAE)	CT	
18.	f) Prévention / d) Poursuite pénale	Développement de la coopération entre la police, les autorités de poursuite pénale et les ONG: - Organiser des tables rondes sur le thème du travail du sexe, sur le modèle des tables rondes	Meilleure coordination entre les différents acteurs concernés, efficacité accrue des poursuites pénales, possibilité d'identifier des victimes	Cantons, ONG	MT	

	Domaine d'intervention ²⁸⁸	Objet de la mesure	Impact – Effet protecteur (attendu)	Champ de compétence/Mise en œuvre	E-chéance	Base légale (actuelle/nouvelle)
		cantonaux contre la traite des êtres humains - Déterminer s'il y a lieu de retenir comme bonne pratique le schéma Competo/KOGE Développer la coopération entre la police, les autorités de poursuite et les ONG				
19.	f) Prévention / g) Relations publiques	Institution d'une Commission fédérale de coordination pour les questions du commerce du sexe (titre provisoire) Instituer une commission réunissant les principaux acteurs concernés, qui soit chargée de coordonner leurs actions et habilitée à mandater des ONG et à conclure avec elles des contrats de prestations	Action concertée des principaux acteurs concernés, suivi continu des évolutions pour pouvoir prendre sans attendre les mesures qui s'imposent	Politique (puis: administration, cantons, ONG ou autres acteurs intéressés)	MT/ LT	Nécessité d'une nouvelle base légale
20.	f) Prévention / g) Relations publiques	Création d'un service (fédéral) spécialisé dans les questions de travail du sexe Créer, pour ce domaine, un service chargé des relations publiques, des travaux médiatiques et de l'organisation de colloques (en coopération avec la Commission de coordination)	Sensibilisation de l'opinion	Confédération	MT/ LT	Nécessité d'une nouvelle base légale
21.	f) Prévention / g) Relations publiques	Efforts ciblés et concertés (projets, actions, travail médiatique, év. campagnes) Sujets envisageables: clients, violence, stigmatisation du travail du sexe, prévention et protection des travailleuses du sexe	- Promotion de la reconnaissance du travail du sexe - Lutte contre sa stigmatisation	Politique/ONG	MT	Nécessité d'une nouvelle base légale
22.	h) Protection des victimes	Meilleure dotation en ressources des centres de consultation pour victimes de traite - Proposer un conseil à large spectre - Prévoir un programme complet de protection	- Sécurité accrue des personnes en situation de précarité - Possibilité des victimes d'exercer leurs droits - Spécialisation des conseils déclinés en	Financement: Confédération/Cantons	MT	Base légale de financement

	Domaine d'intervention²⁸⁸	Objet de la mesure	Impact – Effet protecteur (attendu)	Champ de compétence/Mise en œuvre	E-chéance	Base légale (actuelle/nouvelle)
		des victimes de traite, comprenant des possibilités d'hébergement/des logements protégés - Proposer un conseil juridique	conseil aux victimes de violence et en conseil aux victimes de traite			
23.	h) Protection des victimes	Evaluation des besoins en ressources des ONG Evaluer, par canton, la dotation en ressources nécessaires au conseil, au travail de proximité auprès des travailleuses du sexe, au travail de sensibilisation et de mise en réseau, etc.	Possibilité de cibler judicieusement l'utilisation des ressources et de compléter l'offre de conseil lorsqu'il y a lieu	ONG/Confédération	LT	
24.	i) Coopération bilatérale et multilatérale	Examen des possibilités d'améliorer l'entraide internationale en matière pénale But: notamment priver l'auteur des gains acquis à l'étranger	Mise en œuvre plus efficace de la procédure pénale	Confédération/OFJ/DFAE	MT	Loi sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP)
25.	i) Coopération bilatérale et multilatérale	Augmentation des moyens alloués à la coopération internationale - Développer la coopération internationale avec les pays d'origine pour enrayer les causes (prévention) de la traite humaine (par ex. projet en Ukraine – reproduire ce type de projets dans d'autres pays) - Améliorer les conditions d'une coopération opérationnelle bilatérale avec les pays d'origine des victimes de traite humaine (par ex. la Hongrie ou la Bulgarie) - Veiller à un engagement actif de la Suisse dans les instances multilatérales de lutte contre la traite des êtres humains, avec une participation accrue d'experts suisses et de représentants des pouvoirs publics	- Lutte contre la traite des êtres humains - Amélioration des conditions dans le pays d'origine - Développement des normes et politiques internationales - Meilleure coopération transfrontière pour combattre plus efficacement la traite internationale des êtres humains	Confédération/DFAE	MT	

	Domaine d'intervention²⁸⁸	Objet de la mesure	Impact – Effet protecteur (attendu)	Champ de compétence/Mise en œuvre	E-chéance	Base légale (actuelle/nouvelle)
26.	i) Coopération bilatérale et multilatérale	Formation (initiale et continue) des sections visas des ambassades suisses auprès des pays d'origine concernés Sensibiliser davantage, proposer des consultations ciblées	Sensibilisation	DFAE/DFJP	CT	

Mesures abandonnées

Les mesures suivantes n'ont, à l'examen, pas été retenues par la majorité des experts.

	Domaine d'intervention	Objet de la mesure
1.	a) Droit des étrangers	Octroi, aux artistes de cabaret originaires de pays hors UE/AELE, d'une autorisation de séjour B les autorisant à changer d'emploi
2.	a) Droit des étrangers	Substitution du statut d'artiste de cabaret par un statut de prostitué(e) Autoriser la prostitution légale des artistes de cabaret – étendre le statut d'artiste de cabaret aux travailleuses du sexe
3.	a) Droit des étrangers	Extension du champ d'application de l'art. 34 OASA à tous les secteurs Etendre le champ d'application de l'art. 34 OASA, qui ne se limiterait plus aux artistes de cabaret, mais s'appliquerait généralement aux personnes originaires de pays tiers travaillant dans des secteurs non qualifiés, qui sont particulièrement vulnérables à l'exploitation du fait de leur activité
4.	a) Droit des étrangers	Abrogation de la circulaire de l'ODM de janvier 2012/Recommandations sur la problématique du milieu érotique
5.	a) Droit des étrangers / b) Droit des contrats	Libre choix entre le statut d'indépendant ou non - Apporter la preuve de l'exercice de l'activité à titre indépendant: indication du lieu de travail et du modèle d'activité - Apporter la preuve de l'exercice de l'activité à titre dépendant: contrat de travail selon CO ou contrat innommé assorti de clauses de protection
6.	b) Droit des contrats	Possibilité d'exercer l'activité à titre dépendant Permettre l'exercice de l'activité à titre dépendant sur la base d'un contrat de travail selon CO ou d'un contrat innommé assorti de clauses de protection
7.	c) Contrôles du marché du travail	Désignation du commerce du sexe comme branche en observation renforcée en 2014
8.	d) Police/Autorités de poursuite pénale	Inscription dans le CP d'une nouvelle infraction – pénalisation des clients de la prostitution - Modèle suédois - Modèle allemand: pénalisation des clients qui recourent aux services sexuels de victimes de traite des êtres humains

	Domaine d'intervention	Objet de la mesure
9.	e) Réglementation de la prostitution	Réglementation du travail du sexe au niveau fédéral - prévoyant une obligation d'annonce pour les travailleuses du sexe - instaurant un régime d'autorisation pour les travailleuses du sexe
10.	e) Réglementation de la prostitution	Loi-type pour les cantons Elaborer une loi-type à l'usage des cantons qui n'ont pas réglementé ce domaine
11.	f) Prévention	Régime d'autorisation Définir des critères que devraient remplir les personnes exerçant la prostitution – par analogie à ce qui se fait pour d'autres professions à risques –, par ex. un niveau minimum de connaissance d'une langue nationale
12.	f) Prévention	Extension des tables rondes en place pour y inclure la thématique du travail du sexe (plutôt que d'organiser des tables rondes distinctes)
13.	f) Prévention	Introduction d'une obligation d'annonce préalable, faite aux personnes qui se prostituent, toutes nationalités confondues (avec tenue d'un registre ou non)

Annexe 4: fact-sheet du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (état: janvier 2015)

La traite d'êtres humains – une forme moderne d'esclavage

Comment définit-on la traite d'êtres humains?

Selon la définition retenue au niveau international, la traite d'êtres humains consiste à recruter des personnes, à offrir leurs services, à les transférer, à les entremettre par le biais d'intermédiaires, à les héberger ou à les accueillir en vue de leur exploitation par des moyens illicites comme la tromperie, les menaces ou la contrainte²⁹¹. Les victimes peuvent faire l'objet d'exploitation sexuelle, d'exploitation de leur travail ou de trafic d'organes. Ce type d'infraction est généralement lié au phénomène de la migration. Les auteurs profitent de la pauvreté des migrants, de leur absence de perspectives et de leur espoir d'un avenir meilleur dans le pays de destination pour les recruter en leur promettant notamment une possibilité de travail ou de mariage. Les migrants peuvent entrer dans le pays de manière légale ou illégale. Par des actes de violence physique ou psychique, ils sont ensuite mis en situation de dépendance et exploités. Il s'agit d'une infraction dans la mesure où les auteurs profitent de leur position de force et enlèvent aux victimes leur droit à disposer d'elles-mêmes.

Il y a lieu de distinguer la traite d'êtres humains du trafic de migrants, ce dernier impliquant une aide apportée, contre rémunération, pour entrer illégalement dans un pays. D'une manière générale, le trafic de migrants s'effectue avec l'accord ou à la demande de la personne concernée. La traite d'êtres humains et le trafic de migrants peuvent toutefois être combinés et ne se distinguent plus lorsque le prix du passage est utilisé par les auteurs pour contraindre une personne à entrer finalement dans un rapport de dépendance et d'exploitation.

La traite des êtres humains en Europe et en Suisse

Un rapport²⁹² de la Commission spéciale sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux (CRIM) du Parlement européen indique que quelque 880 000 personnes ont été exploitées dans des conditions proches de l'esclavage en 2013. 270 000 de ces personnes sont des victimes de l'exploitation sexuelle. Le profit ainsi engendré atteindrait 25 milliards d'euros par an.

Il est toutefois extrêmement difficile de faire une estimation chiffrée de la traite des êtres humains étant donné que ce type d'activité se déroule dans les milieux criminels et reste caché derrière d'autres formes d'infractions. Par peur de représailles et par méfiance envers les autorités, les victimes de la traite d'êtres humains sont rarement prêtes à porter plainte contre leurs tortionnaires ou à témoigner. Or leurs déclarations sont un élément essentiel pour la poursuite des infractions.

Selon Europol, des organisations criminelles transnationales sont actives dans la traite d'êtres humains. La Suisse est un pays de destination et de transit pour la traite d'êtres humains. Cette infraction est souvent le fait d'individus isolés ou de petits groupes de la même ethnie ou de la même famille. Les victimes de l'exploitation sexuelle proviennent en majeure partie d'Europe de l'Est et du Sud-est (Hongrie, Roumanie et Bulgarie), de Thaïlande,

²⁹¹ Cf. la définition exacte figurant à l'art. 3 du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (RS 0.311.542) http://www.admin.ch/ch/f/rs/0_311_542/index.htm

²⁹² Rapport (26 septembre 2013) sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux: recommandations sur des actions et des initiatives à entreprendre (rapport final) (2013/2107(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0307+0+DOC+XML+V0//FR>

d'Afrique de l'Ouest (Nigéria) et d'Amérique du Sud (Brésil et République dominicaine).

On constate en Suisse également un accroissement des cas d'exploitation du travail. Ainsi, le fait par exemple de contraindre des enfants ou des adultes à mendier ou à voler (vols à l'étalage et vols à la tire) dans le cadre de réseaux organisés relève de l'exploitation du travail. Aucun cas de traite des êtres humains aux fins de prélèvement d'organes n'a en revanche été confirmé à ce jour en Suisse.

La situation juridique en Suisse

En Suisse, la traite d'êtres humains est, depuis le 1^{er} décembre 2006, punie par l'art. 182 du code pénal (CP), qui remplace le précédent art. 196 CP, qui réprimait uniquement la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. L'art. 182 CP sanctionne toutes les formes de la traite d'êtres humains conformément à la définition internationale citée plus haut. Un acte unique à l'encontre d'une seule personne constitue déjà une infraction. La peine privative de liberté prévue peut aller jusqu'à 20 ans. Si la victime est mineure ou si l'auteur fait métier de la traite d'êtres humains, la sanction est une peine privative de liberté d'un an au moins. En matière de traite d'êtres humains, l'éventuelle approbation de la victime à l'exploitation envisagée n'est pas déterminante lorsque la situation économique précaire de la victime a été utilisée pour obtenir son consentement. La traite d'êtres humains à des fins d'exploitation effectuée à titre professionnel est punie par l'art. 182 CP et l'encouragement à la prostitution est interdit par l'art. 195 CP, ce qui permet de sanctionner des rapports de travail qui ont pour objet de forcer une personne à la prostitution malgré son opposition ou de la maintenir dans la prostitution.

La poursuite pénale en chiffres

Selon la statistique policière de la criminalité²⁹³, entre 45 et 78 cas de traite d'êtres humains (art. 182 CP) et entre 69 et 148 infractions relevant de l'encouragement à la prostitution (art. 195 CP) ont été recensés de 2009 à 2012.

Statistique policière de la criminalité SPC (nombre d'infractions saisies, état: novembre 2013)

(Source: Office fédéral de la statistique, statistique policière de la criminalité SPC)	2009	2010	2011	2012	2013
Traite d'êtres humains (art. 182 CP)	50	52	45	78	61
Encouragement à la prostitution (art 195 CP)	104	99	69	148	86

De 2000 à 2012, il y a eu entre 2 et 13 condamnations par an pour traite d'êtres humains et entre 7 et 26 condamnations pour encouragement à la prostitution.

²⁹³ La Statistique policière de la criminalité (SPC) présente les infractions de manière uniforme pour toute la Suisse. Il s'agit des données disponibles à partir de 2009.

Statistiques des condamnations pénales (nombre de condamnations entrées en force, état: novembre 2013)

(Source: Office fédéral de la statistique, statistiques des condamnations pénales)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Traite d'êtres humains (art. 182, jusqu'au 1.12.2006: art. 196 CP)	5	2	2	7	2	12	5	8	11	9	6	9	13	12
Encouragement à la prostitution (art. 195 CP)	20	17	11	7	12	15	18	18	13	26	7	15	17	21

Aide aux victimes et séjour des victimes

Aux termes de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI; RS 312.5), les personnes qui ont subi, en Suisse, du fait d'une infraction, une atteinte directe à leur intégrité corporelle, sexuelle ou psychique bénéficient d'un soutien et d'une aide, et ce indépendamment de leur nationalité et de leur statut de séjour. Les victimes de la traite d'êtres humains peuvent demander de l'aide auprès de services de consultation publics et privés. Ces derniers offrent un service de conseil ainsi qu'une aide médicale, psychologique, sociale, matérielle et juridique. Conformément à la LAVI et aux codes de procédure pénale cantonaux, les victimes d'infractions témoignant au cours de la procédure pénale disposent également d'une série de droits procéduraux liés à la protection des témoins et des victimes. Depuis le 1^{er} janvier 2013, la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la protection extraprocédurale des témoins, l'ordonnance du 7 novembre 2012 sur la protection extraprocédurale des témoins (Ltém; RS 312.2 et OTém; RS 312.21) et le Service de protection des témoins nouvellement créé permettent de protéger si nécessaire les témoins intervenant dans les procédures pénales de la Confédération et des cantons, également en dehors des actes de procédure à proprement parler et après la clôture de la procédure.

Un aspect important de l'aide aux victimes est la régularisation du séjour. Cette dernière se fonde depuis 2008 sur les dispositions du droit des étrangers. Une fois que la victime n'est plus exploitée, elle peut se voir accorder un délai de réflexion de 30 jours pendant lequel elle peut reprendre des forces et réfléchir à l'éventualité de coopérer avec les autorités de poursuite pénale. Une fois ce délai écoulé et si elle est disposée à coopérer avec les autorités, la victime peut recevoir une autorisation de séjour pour la durée de l'enquête et de la procédure judiciaire. Si la victime ne souhaite pas faire de déclaration mais que sa situation personnelle s'oppose toutefois à son retour dans son pays d'origine, une telle autorisation peut lui être octroyée (cas d'une extrême gravité).

Autres principales mesures prises par la Confédération contre la traite des êtres humains

Mesures institutionnelles:

- Le *Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT)* a été créé en 2003 sous l'égide de l'Office fédéral de la police. Ce service rassemble toutes les autorités fédérales et cantonales œuvrant dans le domaine de la lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants ainsi que des organisations non gouvernementales et internationales. Le SCOTT garantit, au niveau suisse, une action coordonnée de lutte contre la traite des êtres humains en élaborant des instruments et des stratégies, en mettant les

acteurs de cette lutte en réseau, en analysant la situation et en transmettant des informations.

- En 2004, le *Commissariat "Pédophilie, traite d'êtres humains, trafic de migrants"*, a été créé au sein de la Division Coordination de la Police judiciaire fédérale. En 2007, il a été scindé en deux commissariats: "Pornographie et pédophilie" et "Traite d'êtres humains et trafic de migrants". A cette occasion, les effectifs du Commissariat "Traite d'êtres humains et trafic de migrants" ont été renforcés. Il soutient les polices cantonales dans les enquêtes ayant des implications dans plusieurs cantons ou plusieurs pays.

Mesures législatives:

- La Suisse a ratifié le Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et les protocoles additionnels à la Convention de l'ONU contre la criminalité transnationale organisée relatifs à la traite d'êtres humains et au trafic de migrants. En Suisse, le protocole facultatif est entré en vigueur le 19 octobre 2006 et les protocoles additionnels le 26 novembre 2006.
- Dans le cadre de la ratification du protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, l'art. 196 CP (traite d'êtres humains) a été remplacé par l'art. 182 (cf. ci-dessus).
- La loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr), qui règle explicitement le séjour des victimes de la traite d'êtres humains (cf. ci-dessus), est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. La réglementation du séjour est conforme à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.
- Entrée en vigueur début 2009, la version révisée de la LAVI prévoit la création de centres de consultation, ce qui permet de tenir compte des besoins particuliers des victimes de la traite des êtres humains.
- La Suisse a ratifié en décembre 2012 la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013 pour la Suisse. Une nouvelle loi sur la protection extraprocédurale des témoins a été édictée dans le cadre de la ratification de cette convention.
- Le 23 octobre 2013, le Conseil fédéral a approuvé une ordonnance selon laquelle la Confédération sera à l'avenir autorisée à prendre elle-même des mesures de prévention contre la traite des êtres humains ou à soutenir des mesures prises par des organisations de la société civile. Cette ordonnance constitue par ailleurs la base légale des activités du SCOTT en matière de traite des êtres humains.

Autres mesures:

- Un groupe d'experts de la Confédération, des cantons et d'ONG a élaboré un guide pratique intitulé "Mécanismes de coopération contre la traite d'êtres humains" sous la direction du SCOTT. Ce guide pratique contient des recommandations sur la manière d'organiser la coopération interdisciplinaire au niveau cantonal.
- En collaboration avec le SCOTT, l'*Institut suisse de police (ISP)*, le "*Competence Center Forensik und Wirtschaftskriminalität (CCFW)*" (un centre de compétences en matière de forensique et de criminalité économique) et la *Haute Ecole de travail social de Genève (HETS)* organisent depuis 2007 des formations spécialisées ayant pour thème la lutte contre la traite des êtres humains.
- En avril 2010, l'Office fédéral des migrations (ODM) a introduit le projet "Aide au retour LEtr", qui s'adresse aux victimes de la traite d'êtres humains, après une phase pilote menée sur deux ans. Fondée sur la législation sur les étrangers, l'aide au retour est assurée par l'ODM en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et les services-conseils cantonaux compétents.
- L'organe de pilotage du SCOTT a adopté le 1^{er} octobre 2012 le premier Plan d'action national contre la traite des êtres humains. Ce plan d'action contient 23 mesures permettant de lutter contre la traite dans les domaines de la prévention, de la poursuite pénale, de l'aide aux victimes et du partenariat.

Mesures dans les cantons

- Afin d'améliorer la coopération entre la police, la justice, les autorités en charge de la migration et les organismes d'assistance aux victimes, divers cantons ont mis en place des "Tables rondes" de lutte contre la traite d'êtres humains. A l'heure actuelle, plus de la moitié des cantons disposent déjà ou sont en train d'élaborer des accords de coopération entre les autorités de poursuite pénale, les autorités compétentes en matière de migration et les services de consultation dans le cadre de ces "Tables rondes".
- Le groupe de travail intercantonal consacré à la traite d'êtres humains et au trafic de migrants mis en place par la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) a commencé ses activités en été 2007. Il a pour but de renforcer l'échange de connaissances de police spécialisées.

Mesures prises par d'autres organisations

A Zurich, le FIZ Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes a lancé le projet "Makasi – centre d'intervention pour les victimes de la traite des femmes" en été 2004. Ce centre de consultation spécialisé aide les victimes en leur trouvant un logis et une aide financière et également en s'efforçant d'obtenir des informations quant à leur droit de séjour en Suisse et à la situation de la menace régnant dans leur pays d'origine. Cette protection accrue permet aux victimes de se stabiliser et de développer des perspectives d'avenir. La Fondation Au Cœur des Grottes à Genève a une fonction semblable. Ces deux ONG sont représentées au sein de l'organe de pilotage du SCOTT à titre de consultants.

L'engagement international de la Suisse

La Suisse condamne la traite d'êtres humains comme constituant une violation grave des droits de l'homme. Avec les "Lignes directrices concernant les mesures de portée internationale visant à prévenir la traite des êtres humains ainsi que la protection de ses victimes", le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a formulé en 2003 des objectifs et des mesures spécifiques s'appliquant au niveau international. L'engagement de la Suisse à l'étranger se concentre sur les points forts suivants:

- prévention dans les pays d'origine des victimes;
- mise en place et soutien des autorités et des organisations non gouvernementales à l'étranger qui contribuent à la prévention et à la lutte contre la traite des êtres humains ainsi qu'à la protection des victimes.

La Direction du développement et de la coopération (DDC) et la Division Sécurité humaine du DFAE soutiennent, au niveau opérationnel, de nombreux projets à l'étranger. La Suisse s'engage par ailleurs activement au sein d'organisations internationales qui luttent contre la traite d'êtres humains, notamment l'ONU, l'OSCE et le Conseil de l'Europe.

Les tâches et les points forts du SCOTT

Le SCOTT a pour but de prévenir et de lutter efficacement contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants en Suisse. Les victimes doivent être protégées et les coupables doivent être punis. Pour ce faire, le SCOTT procède au perfectionnement des instruments et des réseaux ad hoc. A l'heure actuelle, les activités du SCOTT en matière de traite d'êtres humains se concentrent sur les points suivants:

- soutien aux cantons dans la mise en place de "Tables rondes" et de schémas de coopération contre la traite d'êtres humains;
- développement d'offres de formation pour les praticiens du domaine de la lutte contre la traite d'êtres humains et intervention lors des formations;

- tâches de sensibilisation auprès des milieux politiques, des services publics et du grand public;
- renforcement de la coopération et échanges internationaux;
- mise en réseau des services compétents de la Confédération, des cantons et des ONG;
- élaboration d'instruments de lutte contre l'exploitation du travail;
- amélioration de la présentation de la situation et analyse de la traite d'êtres humains.

Liens et informations supplémentaires

Vous trouverez des informations supplémentaires sur le site du SCOTT www.ksmm.ch.

Annexe 5: liste de contrôle du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants concernant l'identification des victimes de la traite d'êtres humains

Pourquoi une liste de contrôle?

Les victimes de la traite d'êtres humains ne se définissent que rarement comme telles. Cette liste de contrôle devrait aider les collaborateurs de la police, des autorités de poursuite pénale ainsi que ceux des organismes publics et privés d'aide aux victimes à identifier ces dernières. Les éléments proposés sont donc des indicateurs souvent signalés dans les cas de traite d'êtres humains. La présence d'un indice ne signifie pas forcément qu'il s'agit de traite d'êtres humains. En revanche, la présence de plusieurs indices devrait éveiller les soupçons et le cas devrait alors être examiné en détail. Souvent, la difficulté réside dans le fait que les victimes ne sont pas disposées à déposer et refusent de répondre aux questions relatives aux faits, ces dernières réveillant les traumatismes subis.

A) Constatations lors du premier contact avec l'éventuelle victime

	OUI	NON
- Ne possède ni documents d'identité ni documents de voyage ou n'en possède qu'une partie. Ou: les documents ont été confisqués par l'employeur/le souteur.	☐	☐
- Documents d'identité faux ou falsifiés, obtenus probablement par une personne tierce.	☐	☐
- Pas ou peu de moyens financiers, garde-robe modeste.	☐	☐
- La personne est limitée dans sa liberté de mouvement. Elle se tient ou est tenue à l'écart des autres collaborateurs. Une personne "chargée de sa protection" lui est imposée.	☐	☐
- Traces de mauvais traitements.	☐	☐
- La personne est nerveuse, apeurée, méfiante, peu loquace.	☐	☐
- La personne ne connaît ni le lieu où elle se trouve ni la langue qu'on y parle.	☐	☐
- Impression que les propos de la personne lui ont été dictés par son employeur.	☐	☐

B) Résultats découlant d'auditions, de documents, d'enquêtes

<i>Situation de la personne dans son pays d'origine:</i>	OUI	NON
- Situation socio-économique difficile et absence de perspectives dans le pays d'origine. La famille est fortement dépendante des revenus de la personne concernée.	☐	☐

- | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|
| - La personne a été recrutée dans le pays d'origine par le biais d'une annonce et a reçu une proposition de travail en Suisse. Les promesses de travail ne correspondent pas aux conditions de travail et de vie dans le pays de destination. | ☐ | ☐ |
| - Un permis de travail a été promis à la personne, mais n'a, sous un quelconque prétexte, jamais été donné. | ☐ | ☐ |

Modalités de l'entrée en Suisse:

OUI NON

- | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|
| - Les documents de voyage, en particulier le passeport, ont été obtenus par le recruteur. Dans certains cas, il s'agit de falsifications. | ☐ | ☐ |
| - Une personne tierce a organisé le voyage, obtenu le visa et, le cas échéant, trouvé une personne se portant garante. Selon les circonstances, la victime a été accompagnée à l'ambassade par le recruteur pour obtenir un visa. | ☐ | ☐ |
| - La demande de visa d'entrée a été déposée par une personne se portant souvent garante pour ce genre de démarche ou déposant souvent une demande de visa pour des personnes auxquelles elle n'est pas liée. | ☐ | ☐ |
| - Ou: un permis de travail pour danseuse de cabaret a été obtenu (permis L). Mais la personne concernée s'est vu demander par la suite d'autres montants importants, liés au transfert et réclamés grâce à différents moyens de pression. | ☐ | ☐ |
| - Le transfert en Suisse a été organisé par des personnes tierces. | ☐ | ☐ |
| - La personne concernée a voyagé accompagnée. Les accompagnants ont pris en charge le paiement des chauffeurs et ont donné des instructions relatives au comportement à adopter au franchissement des frontières. | ☐ | ☐ |

Situation de travail:

OUI NON

- | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|
| - La personne est surveillée et dispose d'une liberté de mouvement limitée. Il lui est interdit de nouer ou d'approfondir de propres contacts sociaux, ou elle ne peut le faire que dans une mesure limitée. | ☐ | ☐ |
| - Horaires de travail exagérés. La personne doit travailler dans toutes les conditions (elle est par exemple tenue de recommencer à travailler tout de suite après une maladie ou une interruption de grossesse). | ☐ | ☐ |
| - La personne ne peut pas résilier ses rapports de travail. | ☐ | ☐ |
| - La personne n'a pas ou presque pas accès aux soins médicaux. | ☐ | ☐ |
| - La personne est sous l'influence de la drogue. Les stupéfiants lui sont fournis par son employeur. | ☐ | ☐ |

Situations typiques d'exploitation sexuelle ou de prostitution:

- | | | |
|--|--------------------------|--------------------------|
| - La personne n'était pas au courant qu'elle serait employée aux fins de prostitution. | ☐ | ☐ |
| - Ou: la personne était au courant qu'elle serait employée aux fins de prostitution, mais ne soupçonnait pas les conditions d'exploitation dans lesquelles elle devrait mener ses activités. | ☐ | ☐ |
| - La personne n'a pas le droit de refuser certains clients ou certaines pratiques. | ☐ | ☐ |
| - La personne doit souvent changer de lieu de travail. | ☐ | ☐ |

Modalités de paiement:

- | | OUI | NON |
|--|--------------------------|--------------------------|
| - La personne ne reçoit pas de salaire ou en reçoit un, mais très modeste. | ☐ | ☐ |
| - Ou: la personne ne peut pas disposer de ses revenus, entre autres pour les raisons suivantes: | ☐ | ☐ |
| - La personne doit rembourser des dettes importantes liées au voyage ou au transfert (servitude pour dettes) avant de pouvoir avoir le contrôle de ses propres revenus. | ☐ | ☐ |
| - Elle doit verser un montant quotidien ou hebdomadaire minimum fixe avant de pouvoir disposer de ses revenus. | ☐ | ☐ |
| - Elle doit fournir une part exagérée de ses revenus à l'employeur, à l'intermédiaire, au souteneur ou à d'autres personnes. | ☐ | ☐ |
| - Un certain pourcentage des revenus est versé à des tiers. L'employeur, l'intermédiaire ou le souteneur a payé un montant pour la personne, que cette dernière doit rembourser. | ☐ | ☐ |
| - L'insoumission est punie par un prélèvement d'amendes ou par une retenue sur le revenu. | ☐ | ☐ |

Violence/Menaces:

- | | OUI | NON |
|--|--------------------------|--------------------------|
| - La personne subit des actes de violence sexuelle, physique ou psychique. | ☐ | ☐ |
| - La personne ou ses proches (dans le pays d'origine) est menacée de violence. | ☐ | ☐ |

- La personne est menacée par ses bourreaux de plainte, d'arrestation ou d'expulsion pour ne pas posséder d'autorisation de séjour ou de permis de travail. ☐ ☐
- La personne est menacée de lourdes conséquences si elle s'avise de porter plainte. ☐ ☐
- Les auteurs se targuent de prétendus bons contacts avec les autorités. ☐ ☐

Source: document élaboré par le groupe de travail "Traite d'êtres humains" du SCOTT, en collaboration avec des représentants des organes suivants: le FIZ, la Police des étrangers de la Ville de Berne, la Police judiciaire fédérale, la Police cantonale tessinoise, le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes. Direction: Bureau de direction du SCOTT